



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA DESIGUALDAD Y LA INFANCIA EN MÉXICO,
VISTAS A TRAVÉS DEL ENFOQUE DE POLÍTICAS
PÚBLICAS.**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A:

ANGELES JOCELYN SÁNCHEZ LÓPEZ



**DIRECTOR DE TESINA:
MTRO. DANIEL ORTEGA CARMONA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido.

Introducción	2
Apartado 1. El surgimiento de la desigualdad como un problema para alcanzar el desarrollo	6
1.1 La centralidad de la desigualdad en el desarrollo	6
1.2 La configuración de la desigualdad desde la infancia	13
1.3 La incorporación de los enfoques de derechos humanos y de capacidades en las medidas tomadas para alcanzar el desarrollo.....	16
1.4 El análisis de políticas públicas como método para el proceso de toma de decisiones... 24	24
Apartado 2. La estructuración de la desigualdad social en México	28
2.1 Contexto histórico sobre la desigualdad social en México.....	29
2.2 El proceso de mitigación de la desigualdad desde el marco jurídico- institucional.....	36
2.3 La desigualdad desde la infancia en el contexto mexicano	45
Apartado 3. Hacia la superación de la desigualdad social desde la infancia en México	56
3.1 Definiendo el problema de la desigualdad desde la infancia	56
3.2 Implementación de estrategias para el abatimiento de la desigualdad	68
3.3 La evaluación de la política pública dirigida a la infancia	73
Conclusiones	83
Referencias	88

Introducción

El análisis de la desigualdad como un obstáculo para alcanzar el desarrollo se ha estructurado a partir de diversos ejes, siendo uno de ellos el ciclo de vida, bajo el cual la infancia ha cobrado especial relevancia, al tomar en cuenta que las privaciones que se presentan en esta etapa no sólo afectan el desarrollo humano de los niños, sino que pueden perpetuarse.

Culturalmente la infancia ha sido considerada como una etapa previa al reconocimiento de las personas como seres humanos, idea que ha traído consigo la acumulación y la consolidación en el tiempo de un cúmulo de desventajas sociales, sobre las cuales la desigualdad se estructura. Sin embargo, la infancia es una etapa, por si sola, del desarrollo de las personas, contrario a la consideración de que ésta sólo importa por ser un paso hacia la adultez de los individuos.

Partiendo de la premisa de que la desigualdad se consolida en la estructura de la sociedad y que las consideraciones culturales sobre la infancia provienen de la organización de la colectividad; es posible tomar en cuenta que, la desigualdad puede ser abatida a partir del cambio cultural sobre la concepción de la infancia. Derivada de dicha idea surgieron algunas interrogantes que guían la presente investigación.

La desigualdad como un problema para alcanzar el desarrollo es una cuestión aparentemente reciente, en este sentido valdría la pena preguntarse: ¿El Estado mexicano considera la desigualdad como un problema o como una cuestión natural? Siendo el principal objetivo de los gobiernos el bien común ¿Qué medidas ha tomado el gobierno en México para lograr el bien común de todas las personas que habitan su territorio? Finalmente, y ante la consideración cultural sobre la niñez ¿Ha sido el desarrollo de los niñas y niños una prioridad en la agenda pública del gobierno mexicano, a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, es decir, en los últimos veinte años?

Con base en estos cuestionamientos el presente trabajo tiene como objetivos analizar la conformación de la desigualdad en México y su estructura desde la infancia, así como las

intervenciones por parte del gobierno del Estado, para generar la posibilidad de abatir la desigualdad en las mismas etapas en las que comienza su estructuración.

Para la consecución de dichos objetivos el presente trabajo de investigación se desarrollará en tres apartados. El primero de ellos, versará en un análisis teórico conceptual, mismo que mostrará la relevancia que cobró la desigualdad en torno al desarrollo de los países y en la toma de decisiones por parte de los gobiernos a este respecto. Dicha relevancia surge principalmente del cambio de perspectiva sobre el desarrollo, la nueva conceptualización de éste como desarrollo humano, en la cual se puso en el centro del mismo a las personas y el individuo comenzó a tener un papel medular para lograr el bienestar propio y el común.

Ante el cambio en el paradigma de desarrollo, se conceptualiza la desigualdad como un fenómeno, principalmente social, que impide alcanzarlo en términos de lo que éste representa actualmente. Siendo el ciclo de vida un eje principal en la estructuración de la desigualdad, es a partir de este ciclo que surge la consideración de la infancia como una etapa especialmente relevante para el logro del desarrollo humano.

Asimismo, se abordan los enfoques sobre los cuales los gobiernos pueden cimentar el proceso de toma de decisiones, para la implementación de acciones, orientadas al problema de la desigualdad, en el marco del desarrollo humano. Siendo los enfoques de derechos humanos y de capacidades los que más instrumentos han generado a este respecto, al considerar al individuo como el principal gestor de su bienestar, aunque con la consideración de que sigue siendo el Estado quien, a través de su gobierno, cuenta con las herramientas y atribuciones necesarias para lograr un mayor impacto.

Bajo la consideración de que la desigualdad es un problema multifactorial, en la última parte de este apartado se trata el enfoque del análisis de políticas públicas, ya que debido al proceso que establece para la implementación de acciones por parte del gobierno constituye un tratamiento favorable al tema de la desigualdad.

En el segundo apartado se hace una aproximación sobre la conformación de la desigualdad como un problema, a través de la historia de la sociedad mexicana, del marco jurídico-institucional que de ésta emana y fundamentalmente de su estructuración desde la infancia. Este recorrido tiene como finalidad observar que, efectivamente la desigualdad es un problema y que, pese a su existencia a lo largo de la historia en la sociedad mexicana, su presencia no se ha considerado natural, por el contrario, su apreciación como tal ha estado latente.

En este sentido, es posible observar que, pese a la reciente centralidad del problema, éste ha existido a lo largo de la historia en México, así como la necesidad de su abatimiento, por lo cual los gobiernos, aunque sin mucho éxito, a través de su marco jurídico e institucional han establecido acciones para su combate.

En el tema de la infancia, se hace un recorrido por los principales instrumentos jurídicos-institucionales que el Estado mexicano ha establecido en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, siendo éste el principal mecanismo jurídico que, en los últimos años, ha fungido como directriz de la toma de decisiones por parte de los gobiernos en cuanto a derechos de esta población se refiere.

Finalmente, en el tercer apartado, a través de un análisis de política pública, se abordan las principales decisiones que ha tomado el Estado mexicano en términos de abatimiento de la desigualdad desde la infancia. Considerando que, el ejercicio pleno de los derechos, a partir de esta etapa, tiene un carácter imperante en el acceso a oportunidades y por lo tanto en el proceso de desarrollo. Se analiza la política pública a favor de la infancia puesta en marcha durante el gobierno que comprende el periodo 2012-2018, debido a la importancia de este periodo en el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, pues fue durante el cual se aprobó la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA).

Se toma dicha ley como marco de las acciones a favor del desarrollo de la infancia, ya que ésta permitió la creación de mecanismos institucionales que, de acuerdo con los organismos internacionales y con los principales defensores de este sector poblacional, son los

instrumentos mínimos necesarios para poder lograr, no sólo el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, sino para que, el ejercicio pleno de éstos provea a la infancia de las herramientas necesarias para alcanzar su desarrollo.

El abordaje de la LGDNNA es pertinente debido a la consideración sobre que la estructuración de la desigualdad desde la niñez tiene sus bases en la concepción cultural que existe sobre los niños y ya que, esta ley y los mecanismos que de ésta emanan tienen como principal eje el cambiar dicha concepción al hablar de la infancia como sujetos de derecho.

Bajo un enfoque de política pública se muestra en el tercer apartado, mediante un análisis documental, el proceso que se llevó a cabo para que el gobierno tomará acciones en torno a la problemática que presenta la población de análisis de esta investigación, la cual le impide alcanzar su desarrollo humano. Asimismo, se hace un esbozo sobre los resultados que, de conformidad con la evaluación implementada por el gobierno, pudieron obtenerse.

Apartado 1. El surgimiento de la desigualdad como un problema para alcanzar el desarrollo

El presente apartado tiene como finalidad mostrar la relevancia que cobró la desigualdad en torno al desarrollo de los países y en la toma de decisiones por parte de los gobiernos a este respecto, tomando en cuenta la disminución que el peso del ingreso representa en la cualificación y cuantificación del desarrollo. Para ello, en la primera sección de este apartado se conceptualiza la desigualdad como un fenómeno, principalmente social, que impide alcanzar el desarrollo en términos de lo que éste representa actualmente, es decir, a partir de la consideración de los aspectos objetivos y subjetivos que lo envuelven.

En la segunda parte, tomando en cuenta el ciclo de vida como eje principal de la estructuración de la desigualdad, se analiza a la infancia como la etapa en la que se cimientan sus bases. Asimismo, en la tercera parte se abordan los enfoques de derechos y de capacidades como las directrices sobre los cuales los gobiernos pueden establecer el proceso de toma de decisiones, para la implementación de acciones, orientadas al abatimiento de la desigualdad.

Bajo la consideración de que la desigualdad es un problema multifactorial, en la última parte de este apartado se trata el enfoque del análisis de políticas públicas, ya que debido al proceso que establece para la implementación de acciones por parte del gobierno constituye un tratamiento favorable al tema de la desigualdad.

1.1 La centralidad de la desigualdad en el desarrollo

La pobreza es entendida como la carencia de bienes y servicios para llevar a cabo una vida digna. Reconociendo dicha carencia en un patrón de privaciones, la pobreza es el problema hacia el que las naciones dirigen la mayoría de sus esfuerzos, debido a que su existencia merma el desarrollo de los individuos y de la sociedad. En esta línea, la concepción del desarrollo va de la mano con la economía de bienestar, la cual identifica a éste con el ingreso y la posesión de bienes y servicios con los que una persona cuenta; generando una correspondencia entre ingreso y bienestar.

En este sentido, el desarrollo se concibe como crecimiento económico. No obstante, uno no es sinónimo del otro, ya que, el crecimiento económico sólo puede significar desarrollo en medida que es inclusivo. Pues sin un cambio en la distribución del ingreso, incluso los altos niveles de crecimiento son insuficientes para reducir la pobreza en forma sostenible. Es decir, las tasas de crecimiento requeridas para el abatimiento de la pobreza serían sustancialmente menores si éstos pudieran generar condiciones de menor desigualdad (PNUD, 2010, pág. 22).

Alfredo Macías (2014) estudia las posturas de diversos autores en torno a la relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza, dentro de su análisis establece que, de acuerdo con Kraay “la reducción de la pobreza se explica más por los cambios en la distribución que en el crecimiento”. Asimismo, al considerar a Rovillon establece que “el crecimiento sería poco útil en la lucha contra la pobreza”. Finalmente, con base en los estudios de Kakwani sostiene que en los países latinoamericanos como México “la pobreza se podría reducir con bajas tasas de crecimiento si se fomentarán mayores niveles de equidad desde el comienzo”. Estas posturas otorgan a la superación de la desigualdad un papel preponderante en el logro del crecimiento (pág. 105).

Sin embargo, está es una idea de la que no todos son adeptos, Martín S. Feldstein ha expresado que, “*el énfasis debe ponerse en la eliminación de la pobreza y no en la distribución global del ingreso o en la magnitud general de la desigualdad*” (Atkinson, 2016, pág. 45). A su vez Robert Lucas considera que, “*el potencial para mejorar la vida de los pobres a través de distintos mecanismos para distribuir la producción existente es nada frente al potencial aparentemente ilimitado de incrementar la producción*” (Elizondo, 2017, pág. 67).

A este respecto, la Comisión Económica para América Latina (2016) sostiene que:

si bien el crecimiento económico es un factor fundamental para la reducción de la pobreza, la desigualdad puede limitar significativamente ese proceso. Existen evidencias de que el crecimiento es menos efectivo para lograr la reducción de la pobreza en países con altos niveles de desigualdad, por el contrario la velocidad de reducción tiende a ser mayor en países más igualitarios (pág. 15).

En 1990, con la finalidad de disminuir el peso que el ingreso representaba en la cuantificación y cualificación del desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó su Informe de Desarrollo Humano, en el que definió al desarrollo como el proceso de formación de capacidades humanas a fin de obtener un mejor nivel de vida. Este nuevo paradigma de desarrollo representó un cambio radical en la forma de comprender el progreso, pues introducía la dimensión humana como el centro de las preocupaciones del desarrollo, las personas comenzaron a tener un protagonismo clave en el bienestar propio y en el colectivo. Asimismo, se introdujo el concepto de desarrollo sostenible cuyo planteamiento radica en la satisfacción de las necesidades humanas del presente sin afectar de manera negativa a las generaciones futuras (Arteaga & Solis, 2005, págs. 72-73).

Esta nueva visión permitía entender que si bien, el desarrollo está íntimamente ligado con el ingreso no depende solamente de éste. Así se dio paso a un nuevo concepto: “Desarrollo Humano”. Dentro de este nuevo concepto el desarrollo es abordado como un proceso asociado a la generación de un ambiente propicio que permita a las personas el aumento de sus potencialidades a fin de que puedan llevar una vida plena en términos de sus necesidades e intereses.

El nuevo enfoque requirió que la medición de bienestar no dependiera exclusivamente de la percepción monetaria, para ello se identificaron tres vertientes fundamentales: vida larga y saludable, medida mediante la esperanza de vida al nacer; adquisición de conocimientos valiosos para el individuo y la sociedad, medida obtenida por las tasas de alfabetización y matriculación escolar; y el nivel de ingresos necesarios para tener un nivel de vida digno, dimensión medida por el producto interno bruto per cápita ajustado por paridad del poder de compra. El desarrollo visto como una cuestión meramente económica dejó de tener vigencia, pese a la importancia del ingreso las capacidades humanas y la ampliación de éstas comenzó a ser parte medular en su estudio (PNUD, 2010, pág. 25).

Al disminuir el peso del ingreso en la medición del desarrollo de una sociedad, el tema de la pobreza no pierde centralidad, sin embargo, sí da paso a nuevas maneras de abordar este problema. Alfonso Ramírez (2015) establece que el cambio en el paradigma de desarrollo

trae consigo un aspecto positivo y uno negativo. Dentro del positivo se encuentra el énfasis en el hombre como ser multidimensional, no sólo como agente económico, cuyo desarrollo tiene que ver con aspectos objetivos y subjetivos de bienestar e incluso de felicidad. El aspecto negativo tiene que ver con lo manipulable del concepto, ya que al plantear que el desarrollo es más que crecimiento y que pasa por muchas otras dimensiones además del incremento de la renta per cápita, también se suele ir más lejos y se considera que no sólo hay desarrollo humano dentro de la riqueza, sino que hasta puede ser mejor, o que al menos el bienestar económico puede ser secundario (pág. 215).

Pese al aspecto negativo, se comenzó una transición en las políticas de desarrollo de lo meramente económico a lo humano, en la búsqueda por ampliar la visión desde la que el bienestar se abordaba; la erradicación de la pobreza, la creación de empleo y la integración social como ejes fueron sustituidas por una consideración multidimensional, cuyos componentes indispensables son la centralidad de la persona y la relevancia de la “libertad de proceso” para conseguir los objetivos individuales y colectivos.

La libertad de desarrollar todo el potencial de cada vida humana, es el principio de universalidad que rige al desarrollo humano, pues se busca que todos los seres humanos, sin excepción, tengan la posibilidad de lograr tener una vida que consideren valiosa. Sin embargo, existen obstáculos para el logro de dicho principio; entre los cuales se encuentran las privaciones y las desigualdades, la discriminación y la exclusión, los valores y las normas sociales, así como los prejuicios y la intolerancia (PNUD, 2016, pág. iii).

Jean-Jaques Rousseau, sostiene que la desigualdad es el mal original que engendra todos los demás males, la cual surge de la vida de los hombres en sociedad, de las relaciones que surgen de ésta y de la propiedad privada. Asimismo, Karl Marx consideraba que la misma puede desaparecer cuando la propiedad privada y por tanto las clases sociales lo hagan, ya que las desigualdades que más diferencias socioeconómicas, políticas y culturales generan son las desigualdades de clase (López-Aranguren, 2005, pág. 68).

La estructura de la propiedad es una de las variables fundamentales en el crecimiento de la desigualdad social, pues su concentración influye en la exclusión y la distribución inequitativa del poder político y económico, al dejar para unos pocos el espacio de las decisiones que afectan a la mayoría, limitando el ejercicio de derechos y el desarrollo de capacidades de todos (CEPAL, 2017, pág. 18).

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016), este tipo de desigualdad se encuentra determinada por distintos ejes, el más básico se refiere al social que remite a la estructura resultado de la clase social o estrato socioeconómico y a las posiciones de los agentes en esa estructura a lo largo del tiempo, siendo una de sus manifestaciones más claras y evidentes la desigualdad de ingresos, que se constituye como causa y efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo. De igual manera, la desigualdad social se encuentra marcada por los ejes de género, raza y etnia, así como por ciertos momentos del ciclo de vida, como la infancia, la juventud, la vida adulta y la vejez. El territorio también es considerado como un eje determinante (págs. 18-20).

La desigualdad determinada por el estrato socioeconómico o la clase social remite a una concepción monetaria, en la que la existencia de clases funge como una medida aproximada de las distintas oportunidades que las personas tienen de acceder a los bienes económicos y culturales disponibles en la sociedad. El énfasis en el ingreso, a partir de esta concepción, pone de manifiesto la relación existente entre desigualdad, pobreza y crecimiento económico.

Para Thomas Hobbes, la desigualdad es una cuestión natural, ya que los seres humanos son por naturaleza egoístas y en la búsqueda de su beneficio tienden a pisotear a otros. Herbert Spencer, en esta misma línea sostenía que los seres humanos se encuentran dotados de manera diferenciada por la naturaleza y por tanto sus contribuciones al bien común también son diferentes; así la calidad de vida social depende de la sobrevivencia de los más aptos (López-Aranguren, 2005, pág. 69). Dentro de esta visión la desigualdad se encuentra legitimada y justificada a través de la creencia generalizada de que la distribución diferencial de los recursos, servicios y posiciones que valoramos es normal, natural y justa.

A este respecto, Rawls (1979) dice que la estructura básica de la sociedad, la cual se define en términos de la distribución de las ventajas provenientes de la cooperación social, contiene varias posiciones sociales y que las personas nacidas en posiciones sociales diferentes tienen desiguales expectativas de vida. Así, algunas posiciones iniciales son favorecidas por las instituciones sociales frente a otras (págs. 20-21).

En este sentido, la desigualdad considerada como una situación que se presenta a partir de la estructuración de la sociedad, es decir que, su existencia se explica en función de las diferentes formas en que la vida en sociedad se organiza no es de ninguna manera justa en medida que ésta genera experiencias de vida divergentes entre los miembros de una sociedad. Rawls (1979) determina que, “la justicia de un sistema social depende esencialmente de como asignan los derechos y deberes fundamentales, y de las oportunidades económicas y de las condiciones sociales en los diversos sectores de la sociedad” (pág. 21).

Si la desigualdad surge de las estructuras sociales y su surgimiento está determinado por la manera en que se distribuyen las posiciones sociales, la justicia a la que busca llegar es la justicia distributiva. Norberto Bobbio (1989) dice:

la justicia distributiva es en la que se inspira la autoridad pública para la distribución de honores y gravámenes: su objetivo es que a cada uno le sea dado lo que le corresponde con base en criterios que pueden cambiar, de acuerdo con la diversidad de las situaciones objetivas o de los puntos de vista; los criterios más comunes son “a cada uno según su mérito”, “a cada uno según su necesidad”, “a cada uno según su trabajo” (pág. 21).

Ante estas consideraciones sobre la desigualdad y debido a que su existencia funge como una barrera o limitación para el alcance del desarrollo, ésta es entonces un problema social, como tal Eduardo López-Aranguren (2005) la aborda a partir de cinco categorías:

- Desigualdad de oportunidades; la cual sucede cuando las oportunidades para ocupar todas las posiciones se encuentran determinadas por el estatus social, los recursos económicos, la ideología política, la preferencia religiosa, el género, etc., por tanto,

no están distribuidas de acuerdo con criterios competitivos. La verdadera igualdad de oportunidades implica que todas las personas, sin discriminación o diferencia de tipo alguno, comiencen la carrera hacia el éxito en el mismo punto, sin que nadie parta con ventaja alguna.

- Desigualdad jurídica; ocurre cuando determinadas personas o grupos tienen ciertos privilegios legales y/o sus derechos se encuentran protegidos mientras que los de otros no.
- Desigualdad en el cubrimiento de las necesidades básicas; sucede cuando las necesidades físicas o educativas básicas de algunos no se encuentran cubiertas, lo cual impide que puedan alcanzar las posiciones más atractivas. Los gobiernos deben compensar a los que tienen desventajas iniciales a través de la legislación social, de servicios sociales, de subsidios de desempleo, de educación gratuita y de becas.
- Desigualdad económica; entendida como la desigualdad en la distribución de bienes y servicios, a partir de la idea que sostiene Rousseau y que retoma López-Aranguren, igualdad económica no significa que el grado de riqueza y poder sea absolutamente idéntico para todos, sino que nadie sea tan rico o tan poderoso que pueda doblegar la voluntad de otro y que nadie sea tan pobre o impotente que esté obligado a someterse a otro.
- Desigualdad de capacidades para conseguir funcionamientos valiosos; para Amartya Sen los funcionamientos aluden al ser/estar de una persona y lo que ésta puede hacer. La desigualdad para obtener funcionamientos valiosos merma el bienestar de la gente, ya que el bienestar de la persona depende de los funcionamientos alcanzados. Asimismo, pone especial énfasis en la libertad, particularmente en aquella para realizarse a través de la consecución de funcionamientos considerados valiosos (págs. 61-62).

A partir del reconocimiento de la desigualdad como un problema social que limita el desarrollo del capital físico, social y humano, necesarios para mejorar las condiciones de vida y el bienestar de las personas, la superación de ésta se convirtió en una condición que se ubica en centro de la política pública y por ende del actuar de los gobernantes para alcanzar no sólo el crecimiento económico sino una sociedad más justa.

1.2 La configuración de la desigualdad desde la infancia

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1991) puso de manifiesto en su informe sobre el Panorama Social de América Latina, su preocupación sobre la equidad en la región, definida como la igualdad de oportunidades para participar en la obtención del bienestar y en la obtención de posesiones y posiciones sociales. Asimismo, ponía énfasis en la necesidad de eliminar ciertas características propias del contexto social, político y económico que afectan de manera decisiva las oportunidades de vida de las personas y que afectan la distribución del desarrollo. En dicho documento, se mostraba la situación social de la población de la región, poniendo especial atención a las desigualdades presentadas en los distintos ciclos de vida. Asimismo, establecía que la edad es un eje determinante de la distribución del bienestar y del poder en la estructura social, así como una de las bases de la organización social en torno a la que se asignan responsabilidades y roles (págs. 2-4).

De acuerdo con la CEPAL (2016), existen tres aspectos de particular relevancia a la hora de considerar la edad como eje estructurante de las desigualdades sociales:

- 1.- Diferencias en el grado de bienestar entre personas situadas en diferentes etapas del ciclo de vida, principalmente en el ámbito de los derechos referentes a ingresos y trabajo, protección social y cuidados, educación, salud y nutrición y participación. La pobreza y la vulneración de derechos pueden ser más marcadas y tener consecuencias más graves en ciertas fases de la vida.
- 2.- Sesgos etarios del bienestar y el goce de derechos desde una visión a través del tiempo. Desde la cual, la modificación de la estructura demográfica, las transformaciones socioculturales y tecnológicas, el funcionamiento de los mercados laborales, las desigualdades de género y las características y carencias de los sistemas de protección social, contribuyen a modificar las brechas intergeneracionales del bienestar.
- 3.- La acumulación de desventajas y privaciones en el tiempo y la reproducción intrageneracional de las desigualdades ocurridas mediante procesos incrementales a lo largo del ciclo de vida. Es decir, la acumulación y consolidación en el tiempo de cúmulo de desventajas sociales (pág. 45).

El ciclo de vida cuenta con al menos cuatro etapas posibles de distinguir: infancia, juventud, vida adulta y vejez. Desde la perspectiva de desarrollo humano es la infancia la etapa en que se sienta las bases del desarrollo, por ello la atención de las diferentes dimensiones que lo componen; como la salud, la educación, la nutrición y el ejercicio de sus derechos; tienen un impacto decisivo en la consolidación de sus oportunidades de acceder a una mejor calidad de vida. La infancia se encuentra permeada por una desigualdad exponencial, producto de la combinación de la desigualdad proveniente del ciclo de vida y su combinación con otras desigualdades como la desigualdad de género, socioeconómica o étnica-racial y territorial (CEPAL, 2016, págs. 45-48).

El desarrollo humano pone en el centro al individuo y es ahí donde la infancia cobra especial relevancia, pues su desarrollo comienza desde esta etapa y la consolidación del mismo se cimienta desde los primeros años de vida. La importancia de la infancia y su incidencia en el desarrollo inicia desde su noción, ya que es desde ésta que la configuración de la desigualdad comienza.

La noción de la infancia tiene un carácter cultural, dentro del cual su concepción va desde un ser indefenso y dependiente hasta un ser humano inacabado, pasando por su carácter de propiedad (Jaramillo, 2007, págs. 110-111). A estas consideraciones subyace la idea de que la infancia sólo importa en medida que es un paso para lograr la adultez, es decir, la infancia es vista como una etapa del desarrollo, que parte de una noción de “adultez” como un periodo “estático”, origen y destino del proceso. Así, ésta se identifica como un periodo de preparación para la vida adulta (Quinteros, 2003 , pág. 61).

Otra de las consideraciones importantes en la construcción cultural de dicha etapa son las expresiones mediante las cuales es definida, siendo las más comunes “infancia” y “niñez”. Sin embargo, referirse a las personas que se encuentran en el primer periodo de los cuatro reconocidos dentro del ciclo de vida como niñas, niños y adolescentes satisface en un mayor grado los criterios constitucionales, así como los de identidad de este grupo. En primera instancia, la diferencia expresa en el lenguaje sobre los términos niño y niña rompe con el

uso genérico de niño para aglutinar a las personas de los sexos femenino y masculino, lo cual da paso a la visibilización y diferenciación de ambos sexos. Por otro lado, la distinción jurídica que refiere a los niños y niñas como los menores de doce años y a los adolescentes como las personas entre los doce y diecisiete años alude al grado de responsabilidad que estos últimos tienen en el sentido penal (González, 2015, págs. 1-7).

En este sentido, pese a que desde la perspectiva del ciclo de vida el término infancia se utiliza de manera indistinta para referirse a niñas, niños y adolescentes la pertinencia de hacer esta diferencia se encuentra el reconocimiento al trabajo que existe detrás del logro de estas consideraciones conceptuales.

La concepción cultural sobre que los niños y niñas son seres humanos incompletos no es compatible con la de desarrollo humano, pues éste considera que todos los seres humanos, sin excepción, deben tener la posibilidad de desarrollar al máximo su potencial para tener una vida que ellos consideren valiosa. Si bien, niños y niñas son especialmente vulnerables debido principalmente a su alto nivel de dependencia a la hora de asegurar su bienestar y su nivel de desarrollo físico, intelectual y emocional, así como a su invisibilidad como sujetos de derechos (CEPAL, 2016, pág. 46); es necesario que, antes de observar a la niñez como una etapa en el proceso de desarrollo se considere al niño como un humano con su propia especificidad, así como un sujeto de derechos.

De esta manera, reconocer el carácter de seres humanos del que goza este grupo poblacional es el primer paso para poder paliar la desigualdad, pues si la desigualdad se estructura desde esta etapa, es posible considerar que su reversión también puede lograrse con acciones a partir de la misma. Por ello, es necesario que los gobiernos de los Estados tomen medidas tendientes a superar los obstáculos que convierten a niñas y niños en un grupo vulnerable.

Los grupos vulnerables y su atención se han colocado en la agenda internacional bajo la consideración de que el desarrollo sólo puede lograrse en medida que es incluyente. La inclusión se refiere no sólo al reconocimiento legal de ciertos derechos sino al ejercicio

efectivo de éstos por toda persona y a la capacidad del Estado de garantizarlos, sin importar el origen o condición de las personas.

La capacidad del Estado de garantizar las condiciones para el desarrollo humano de las personas en todas las etapas de su vida, refiere al fin último del Estado que, de acuerdo con Rousseau, es el bien común, es decir, el bienestar de todos los miembros de una comunidad. Ante esta justificación de la existencia del Estado, es él quien, mediante su gobierno, debe asegurar que la desigualdad sea al menos mitigada, a partir de las acciones que de éste emanan con miras hacia su objetivo principal (Schultze, 2014).

En el sentido estricto, son las acciones del gobierno las que determinan su legitimidad y es por ello que, en la satisfacción de las necesidades encuentra su sustento. La desigualdad abordada desde la perspectiva del ciclo de vida, muestra la preponderancia del papel del Estado en su superación, ya que, debido al grado de dependencia que este sector guarda con respecto a otros para poder asegurar su bienestar y su desarrollo, los mecanismos del Estado pueden satisfacer las especificidades que este sector requiere para alcanzarlos.

1.3 La incorporación de los enfoques de derechos humanos y de capacidades en las medidas tomadas para alcanzar el desarrollo

La centralidad del ingreso en el concepto de desarrollo ha ido en detrimento, redimensionando la manera en que éste es concebido dando mayor peso a otros elementos en su construcción. La igualdad ha comenzado a ocupar un papel central, dado que “es considerada un principio normativo y el horizonte estratégico del desarrollo y una condición central no solo para la superación de la pobreza, sino también para el goce efectivo de los derechos de toda la población” (CEPAL, 2016, pág. 9).

Los derechos en esta idea cobran especial relevancia y el pleno ejercicio de ellos se consolida no sólo como eje de la igualdad, sino como aspecto necesario hacia la superación de la desigualdad. Los derechos en un sentido más amplio se entienden como “derechos humanos”,

este concepto resultó de la contradicción creativa entre los actos o las situaciones de abuso de poder y los esfuerzos por oponerse a ellos y ha constituido una respuesta del derecho a los casos de desigualdad (Salinas & Gallo, 2008, pág. 19). La importancia de este concepto, en su sentido jurídico, fue plasmada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948, siendo su antecedente la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

La Declaración, como mecanismo articulador, reconoce que los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos establecen las bases para la libertad, la justicia y la paz en el mundo; mediante el reconocimiento de los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad, al no sometimiento a la esclavitud ni a la servidumbre, a tratos crueles ni inhumanos, a igual protección ante la ley y cualquier forma de discriminación, al debido proceso, a la libertad de circulación y de residencia, a la nacionalidad, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la libertad de opinión y expresión, libertad de reunión y asociación, a la participación, a la seguridad social, a la libre elección de empleo, a la educación y, a un nivel de vida adecuado que le asegure bienestar.

Con la finalidad de fortalecer el papel de los derechos humanos en torno a la toma de decisiones de los Estados, se ha formulado el enfoque de derechos humanos, el cual tiene sus bases en la Declaración Universal y busca fungir como eje para garantizar un nivel suficiente de bienestar mediante el aseguramiento al acceso a los derechos ya enunciados. Éste busca, según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), el cumplimiento de los derechos de las personas en lugar de la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios; lo cual otorga un sentido legal, pues ya no se habla de demandas insatisfechas sino de incumplimiento de obligaciones.

Este enfoque permite identificar la vulneración de derechos, centrándose en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación con la finalidad de que las intervenciones, dígame políticas públicas y/o programas, lleguen a los segmentos más marginados de la población. Esto a partir de un paradigma de desarrollo

participativo, no discriminatorio; basado en derechos y libertades fundamentales universales e inalienables; que potencie a las personas (Salinas & Gallo, 2008, pág. 26).

El enfoque de derechos humanos tiene gran alcance en el tópico de la desigualdad principalmente porque busca incidir en mayor medida en aquellos grupos con un alto índice de marginación y/o exclusión, esta idea retoma una de las premisas de John Rawls (1979) acerca de lo que una sociedad más justa significa, ya que dentro de su teoría las desigualdades sólo se justifican en medida que redundan en beneficio para los menos aventajados estableciendo que, “no hay injusticia en que unos pocos obtengan mayores beneficios, con tal de que con ello se mejore la situación de las personas menos afortunadas” (pág. 27). Los principios del enfoque de derechos humanos son:

Rendición de cuentas: Los Estados que deciden convertirse en Estados Parte de los mecanismos orientados a garantizar los derechos humanos están obligados a la protección de éstos. Los ciudadanos y los organismos creados en virtud de tratados pueden responsabilizar a los gobiernos por cualquier violación de los derechos humanos, y evaluar sus progresos en la aplicación de los acuerdos relativos a los mismos.

Universalidad: Los derechos humanos son universales e inalienables. Todas las personas nacen con derechos independientemente de sus características étnico-raciales y/ socioeconómicas, no obstante, el enfoque basado en derechos selecciona a los grupos con mayor marginación para su atención.

Indivisibilidad: Todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, lo que significa que no se debe conceder un carácter prioritario a ninguno de los derechos.

Participación: Los individuos como las comunidades deben ser actores partícipes del desarrollo tomando partido en las acciones tendientes a la salvaguarda de sus derechos (UNICEF, 2009, págs. 12-14).

Con el propósito de lograr que el enfoque fungiera como una verdadera directriz en la toma de decisiones, la Organización de las Naciones Unidas hizo un llamado a los miembros de ésta para la incorporación de este enfoque a sus políticas públicas orientadas al desarrollo. Para ello existe una Declaración de Entendimiento Común, la cual prevé que:

1. *Todos los programas de cooperación para el desarrollo, políticas y asistencia técnica deberían fomentar la realización de los derechos humanos tal como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.*
2. *Las normas de derechos humanos contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de la misma, orientan la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.*
3. *La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los "titulares de deberes" para cumplir con sus obligaciones y / o de los "titulares de derechos" para reclamar sus derechos (ONU, HRBA Portal, 2003).*

La igualdad de derechos, plasmada en dicho enfoque, se refiere a la plena titularidad los derechos económicos, sociales y culturales como horizonte normativo y práctico para todas las personas; sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, religión, origen, situación socioeconómica u otra condición; y a la inclusión de todas las personas en la dinámica del desarrollo. Este paradigma es el eje primordial de la igualdad; por tanto, la desigualdad se manifiesta en que no todos los individuos pueden ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales y, por tanto, en la vulneración del principio de universalidad (CEPAL, 2016, pág. 17).

Este enfoque se encuentra orientado a los gobiernos de los Estados como garantes del desarrollo, los cuales tienen tres niveles de obligación: respetar, proteger y hacer cumplir cada derecho. Respetar un derecho significa abstenerse de interferir en el disfrute de ese derecho. Proteger un derecho significa evitar que otras partes interfieran en el disfrute de ese derecho. Hacer cumplir un derecho significa adoptar medidas activas para poner en práctica leyes, políticas y procedimientos, incluida la asignación de recursos, que permitan a las personas disfrutar de sus derechos (UNFPA, 2013).

Pese al papel preponderante que tienen los gobiernos, también establece la necesidad de que los individuos se conviertan en actores de su propio desarrollo, por esa razón pese a que,

establece la responsabilidad política, jurídica y ética del Estado, a través de su gobierno para hacer cumplir y generar las condiciones de ejercicio pleno de derechos por parte de todos los ciudadanos, igualmente exhorta a éstos a exigir y reclamar sus derechos mediante vías legales y políticas. Así, se busca desarrollar la capacidad de los garantes de derechos para cumplir con sus obligaciones; por otro lado, alienta a los titulares de derechos a reivindicarlos. Al darle un papel más activo al individuo el desarrollo se vuelca en desarrollo humano, pues su premisa más importante es la centralidad del individuo como agente de su propio bienestar.

La protección de los derechos humanos en los mecanismos jurídicos da paso a un marco de actuación con perspectiva de igualdad de condiciones para su ejercicio para que así todos puedan vivir dignamente, sin embargo, esto es imposible sin libertad. De acuerdo con el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (2010), el cual cita a Amartya Sen y su teoría sobre el enfoque de capacidades, “el desarrollo puede entenderse como el incremento de las alternativas reales de vida, entre las cuales las personas pueden optar. Según este enfoque [enfoque de capacidades], el desarrollo es concebido como una expansión de la libertad” (pág. 17).

En este sentido la ONU (1989) ha declarado que, “los pueblos de las Naciones Unidas reafirmaron en la Carta (de las Naciones Unidas) su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y que han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

Un concepto más amplio de libertad puede preverse como una capacidad. Amartya Sen considera que una sociedad libre es aquella que cuenta con un conjunto de capacidades que le permite llevar el tipo de vida que considera valiosa, es decir, la libertad permite acceder al nivel de vida deseado, es poder definir la vida que se quiere llevar, es la capacidad de una persona para tomar decisiones, actuar por sí mismo e impactar en el mundo.

A partir de esta concepción de libertad se generó el enfoque de capacidades, el cual busca evaluar el nivel de vida de las personas logrado por ellas mismas. La relevancia de este enfoque recae en la preponderancia que se da justo al papel del individuo como agente de

cambio de su propio desarrollo, alcanzado mediante sus decisiones y ponderación de aquellos elementos básicos de desarrollo.

Este enfoque propuesto por Amartya Sen se explica a partir de dos elementos, funcionamientos y capacidades:

- Los funcionamientos se dividen en simples y en complejos. Los simples son estar bien alimentado, tener buena salud, no padecer enfermedades evitables ni mortalidad prematura. Los complejos son el ser feliz, tener dignidad y ser capaz de participar en la vida de la comunidad. Un funcionamiento es el logro de una persona, es decir, lo que consigue ser o hacer con lo que se posee. Los funcionamientos son constitutivos del estado de una persona y la evaluación de su bienestar consiste en la valoración de estos elementos constitutivos. Lo que importa no son los bienes sino lo que consigue con ellos.
- Capacidades: Las capacidades son las diversas combinaciones de los funcionamientos, estas combinaciones reflejan los logros reales de una persona, es decir, un funcionamiento es un logro mientras que la capacidad es el conjunto de esos logros. Es decir, las capacidades se refieren, a lo que las personas pueden ser o hacer (opciones) y lo que llegan efectivamente a ser o hacer (logros) y no a los bienes de los que disponen (Urquijo, 2008, págs. 63-68).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) define a las capacidades como *el conjunto de opciones entre las cuales las personas pueden elegir y a los funcionamientos como elementos específicos que materializan las capacidades al transformar el acceso a bienes y servicios en aquello que una persona efectivamente logra hacer o ser en distintas etapas de su vida* (pág. 17).

Los funcionamientos obtenidos por una persona son insuficientes para calcular el bienestar real de una persona, pues al hacer énfasis en la idea de libertad, sería necesario verificar entre aquellas oportunidades entre las que tuvo para elegir, el conjunto de opciones disponibles para los individuos en términos de sus posibilidades de “ser” o “hacer”, ya que ahí es donde radica la capacidad de un individuo como gestor de su propio desarrollo.

Una de las principales críticas a este enfoque está orientada a la imprecisión para poder medir estas oportunidades en datos duros ya que, es difícil poder definir la amplitud de posibilidades entre las que un individuo tuvo para elegir. No obstante, esto no minimiza el relevante papel de este enfoque para hablar del desarrollo centrado en la persona, pues es posible tener un panorama, aunque genérico, sobre las posibilidades entre las que una persona pudo elegir si se toman en cuenta los parámetros que se utilizan para medir el desarrollo humano; los cuales comprenden la salud, la educación y los ingresos.

Desarrollo, bienestar y calidad de vida son conceptos que desde este enfoque están ligados a la libertad del individuo. La libertad para elegir entre las diferentes oportunidades que tiene para llevar a cabo una vida que él considere valiosa. De acuerdo con Rafael Cejudo, quien cita a Sen, *el desarrollo puede verse como un proceso de expansión de las libertades reales de las personas*. Así, la noción de desarrollo “como proceso de expansión de las capacidades humanas”, muestra que si bien, la generación de riqueza (ingreso) es un medio privilegiado para promover el desarrollo de las personas, “las capacidades de los seres humanos” son consideradas como el centro de los esfuerzos tendientes a lograr el desarrollo. Consolidando con ello al ser humano como el fin primordial del desarrollo y no como un medio. En esta lógica el desarrollo humano se concibe como un proceso de retroalimentación en la lógica de que las personas, cuando cuentan con capacidades para participar en sociedad; por un lado, contribuyen al desarrollo económico y social de ésta y por otro, se desarrollan plenamente ellas mismas (Cejudo, 2006).

El desarrollo de capacidades y el ejercicio pleno de derechos incorporados en los enfoques antes expuestos se encuentran orientados a lograr la igualdad de oportunidades. La noción de “igualdad de oportunidades” se enfoca en las condiciones iniciales. Esta visión hace énfasis en el principio sobre que la distribución de cualquier logro alcanzado por las personas, no debe estar condicionada por las circunstancias de los individuos, de manera que los logros de bienestar reflejen aspectos aleatorios y de esfuerzo individual, independientes de las condiciones iniciales (PNUD, 2010, pág. 16).

Rawls (1979) hace énfasis en las condiciones iniciales, al asegurar que las desigualdades producto de las posiciones originales son especialmente profundas, pues al desprenderse de la estructura básica de toda sociedad no pueden ser justificadas apelando a nociones de mérito (pág. 21). En este tenor, se considera a las desigualdades, producto del mercado y la cultura, como arbitrarias, y sólo encuentran acomodo cuando son el producto de decisiones individuales y particulares de vida, pero no bajo efectos generacionales de acumulación de capital, en donde el esfuerzo y el mérito no tienen participación alguna, en una estructura social en la que la distribución de oportunidades se da de manera jerárquica y que ha institucionalizado desigualdades históricas como desigualdades categoriales (Echeverry & Jaramillo, 2006).

La igualdad de oportunidades evoca la necesidad de considerar las capacidades y derechos con los que se cuenta desde la infancia, es decir que, el eje del ciclo de vida en esta concepción es trascendental para su entendimiento. Sí las personas desde la infancia tienen satisfechos sus derechos y su capacidad no se encuentra mermada por la falta de características mínimas de desarrollo, podrán buscar un mejor nivel de vida hacia el logro de un desarrollo humano pleno.

En esta misma línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) establece la importancia de la igualdad en el espacio de las libertades efectivas; es decir, en términos de la ampliación para todos de las opciones de vida realmente disponibles para que puedan elegir con autonomía, es por ello que manifiesta que las oportunidades y el acceso a bienes y servicios importan, pero también el proceso mediante el cual las personas son sujetos activos de su propio desarrollo, dando así un lugar central al individuo en la superación de la desigualdad (pág. 6).

Sin embargo, pese al papel preponderante del individuo en su propio desarrollo, también es necesaria la valoración sobre el contexto de las personas, pues si éste no es propicio el desarrollo no podrá lograrse. Por ello es imperativo que existan ciertas características mínimas que permitan promover las libertades de las personas. El desarrollo humano requiere un nuevo concepto de cooperación basado en las capacidades humanas, lo que implica dar poder a la sociedad, respetar los derechos humanos, potenciar la participación en la toma de

decisiones, expandir la salud y los conocimientos en un marco de equidad, participación y libertad (Arteaga & Solis, 2005, pág. 73). En este sentido, el enfoque de derechos y el enfoque de capacidades, en conjunto, favorecen el desarrollo humano.

El desarrollo humano está intrínsecamente ligado a los enfoques de derechos y capacidades, la persona es el centro de ambos enfoques, pues la libertad y la dignidad de la persona, así como su calidad de vida son lo más importante por preservar. Ambos enfoques se consolidan como ejes transversales de las políticas de desarrollo, en un proceso de retroalimentación en el que no pueden concebirse de manera aislada, ya que la realización de los derechos de los individuos es parte esencial hacia el logro de un mejor nivel de vida.

Las políticas públicas deben estar enfocadas no sólo al crecimiento económico sino a lograr un mejor nivel de vida, a través de la provisión de medios para el pleno desarrollo de las habilidades de los individuos en un ambiente propicio en el que los derechos son respetados. Por ello, el objetivo de las mismas debe ser el desarrollo de la persona, así como su capacidad y la creación de oportunidades. Pues en las exigencias del mundo actual, los derechos humanos y la atención en la expansión de las capacidades de las personas se han volcado como prioridades sociales.

1.4 El análisis de políticas públicas como método para el proceso de toma de decisiones

La instrumentalización de políticas públicas requiere no sólo el reconocimiento de un problema sino de su conceptualización desde un marco integral, por ello su análisis no puede ser desdeñado. Dicho análisis en el marco de la desigualdad cobra especial relevancia ya que, al ser un problema multifactorial es necesario determinar qué solución de entre todas las posibles generan un mayor grado de bienestar, tomando en cuenta los elementos que la definen.

Al examinar las acciones posibles, mediante la aplicación de conocimientos técnicos y bajo una visión política del problema, se producen informaciones cualificadas que serán tomadas

en cuenta por los tomadores de decisiones para elegir aquella que satisfaga las variables consideradas al observar un problema determinado. El análisis de la política pública tiene relevancia en la toma de decisiones debido a su capacidad para integrar y ordenar lógicamente las mismas (Tamayo, 1997).

Joseph M. Vallès (2000), define a la política como una actividad colectiva, que los miembros de una sociedad llevan a cabo. La finalidad de esta actividad es regular los conflictos entre grupos mediante la adopción de decisiones que obligan a los miembros de la comunidad, es decir, la política es la gestión del conflicto. Asimismo, considera que las políticas públicas son la política como resultado. En este sentido las políticas públicas son decisiones vinculantes que permiten gestionar el conflicto y atender las demandas que surgen de la vida en sociedad.

Las políticas públicas fungen como una forma de solucionar un problema. Parsons (2007), quien retoma a Mead y Malinowski, dice que “los problemas son producto de la forma en que operan las sociedades y la forma en que las culturas enmarcan y condicionan la realidad de los individuos” (pág. 127).

El reconocimiento de la desigualdad como un problema ha significado la intervención por parte de los Estados, a través de sus gobiernos, para su atención en aras de su superación o al menos de su disminución. Dicha intervención es plausible mediante la implementación de políticas públicas. Las políticas públicas son entendidas como aquellas decisiones y acciones de gobierno que definen las problemáticas públicas específicas a solucionar y los mecanismos particulares a utilizar para ello (Arellano & Blanco, 2016, pág. 7).

La acción pública puede garantizar en muchos casos que los individuos tengan acceso a un conjunto equitativo de opciones de vida, sin importar las limitaciones individuales y el contexto (PNUD, 2010, pág. 17).

La política pública entendida como las acciones que lleva a cabo el gobierno no sólo puede, sino que debe contribuir a la generación de mecanismos para que la población logre obtener los medios necesarios para aumentar con solidez la calidad de vida y al mismo tiempo

fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social, prestando especial atención a la reducción del problema de la desigualdad (Ceja, 2004). Los gobiernos tienen la atribución y la capacidad, debido a los recursos y a la infraestructura con los que cuentan, de promover el desarrollo humano, mediante la implementación de políticas públicas que estén orientados a que las personas logren una mejor calidad de vida, en miras de permitir que todos logren acceder a él.

Las políticas públicas como acción pueden ser analizadas desde diversos enfoques, sin embargo, el enfoque “por etapas”, el ciclo de las políticas públicas o la toma racional de decisiones sigue siendo la base tanto del análisis como del proceso de las mismas. Este enfoque analiza las políticas públicas como un proceso, el cual inicia con la definición de la agenda y termina con la evaluación y resultado de las mismas. Parsons establece que las etapas del ciclo de políticas públicas pueden ser: definición del problema, identificación de respuestas/soluciones alternativas, evaluación de opciones, selección de opciones de políticas públicas, implementación y evaluación (Parsons, 2007).

Por su parte, Arellano y Blanco (2016) analizan dicho enfoque mediante cinco etapas: entrada en la agenda gubernamental, definición del problema, diseño, implementación y evaluación.

- Entrada en la agenda gubernamental: Para que un problema entre a la agenda gubernamental es necesario que éste tenga implicaciones negativas que afecten a la sociedad en su conjunto y que deban ser resueltas por o con ayuda del gobierno.
- Definición del problema: En esta etapa se busca comprender la naturaleza del problema con la finalidad de proponer soluciones acordes, bien informadas y con la mayor probabilidad de impactar positivamente sobre la situación considerada como negativa, cuando ello es factible.
- Diseño: Se trata de la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, a partir del establecimiento de una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables dadas las condiciones del entorno.
- Implementación: Se refiere a la fase de puesta en marcha de la estrategia formulada, a través de las organizaciones gubernamentales.

- Evaluación: Determinación de las fortalezas y debilidades de los programas y proyectos públicos una vez que estos se llevaron a cabo. Esta etapa busca ofrecer una retroalimentación útil respecto de lo que se hizo o se está haciendo de manera correcta o incorrecta, en función de los criterios usados para evaluar.

El análisis de políticas públicas, a través del entendimiento de éstas como un ciclo, incorpora diversas etapas para cada uno de los autores que lo retoma, las cuales se encuentran en función de las diferentes definiciones que le dan a cada una de ellas. Sin embargo, es necesario que el ciclo cuente con al menos tres fases: una de diseño, una de implementación y otra de evaluación (págs. 39-54).

Pese a que el enfoque “por etapas” tiene críticas, debido a la complejidad que supone su implementación en términos de que la sociedad es un ente cambiante y por tanto sus problemas también lo son, su trascendencia es inapelable, pues permite estructurar la manera en que se genera la toma de decisiones, proporcionando un marco de referencia para el entendimiento de cómo y porqué los gobiernos actúan de cierto modo.

Dicha estructuración funge como base del análisis de políticas públicas, el cual implica, además de la visualización de la acción gubernamental como un proceso, la *investigación para la acción*. La peculiaridad del análisis recae en el analista; Tamayo, quien cita a Weimer y Vining, destaca que, *el análisis lo realizan personas que filtran la realidad a través de sus valores, de su capacidad técnica, de sus intereses circunstanciales y de su grado de información. De modo que, las conclusiones del análisis se ven afectadas por estos factores*. En este sentido, la perspectiva del analista sobre la realidad y la información que éste proporciona permite establecer los criterios de decisión sobre los que una política pública es examinada (Tamayo, 1997).

De manera general, el análisis de las políticas públicas posibilita la mejora de los métodos de identificación y definición de los problemas, especificación de metas, evaluación de alternativas, selección de opciones y medición del desempeño (Parsons, 2007, pág. 91). Lo cual permite una mejora en la toma de decisiones por parte del gobierno al momento de instrumentar acciones.

Apartado 2. La estructuración de la desigualdad social en México

En el presente apartado se aborda la conformación de la desigualdad social como un problema a través de la historia de la sociedad mexicana, del marco jurídico-institucional que de ésta emana y fundamentalmente de su estructuración desde la infancia. Mostrando que, pese a la reciente centralidad del problema éste ha existido y se ha desarrollado a lo largo de la historia en México. Asimismo, se hace evidente que, la necesidad de abatirla ha estado presente y que, aunque sin mucho éxito, los gobiernos a través de su marco jurídico e institucional han establecido acciones para su combate.

Dentro de este apartado, en la primera parte se hace un recorrido sobre los principales hechos históricos que configuraron la desigualdad en México. Con base en dicho panorama histórico, en la segunda parte se expone el papel que las estructuras jurídico-institucionales han desempeñado en el proceso de mitigación de la desigualdad de la que han sido sujeto los grupos menos favorecidos. Este recorrido histórico y jurídico-institucional refiere a la Constitución de 1917 como el instrumento jurídico más importante en el camino hacia la superación de la desigualdad, por tanto, en la tercera sección se toma como base este documento para explicar el proceso de su consolidación desde la etapa de la infancia.

La desigualdad social se estructura a partir de diferentes ejes, más allá de los ingresos y el nivel socioeconómico, los cuales son: de género; étnicos y raciales; relacionados con el ciclo de vida y los territoriales. Cada uno de los cuales tiene raíces históricas distintas y es manifestado de distintas formas y mediante diversos mecanismos (CEPAL, 2016, pág. 19).

En este sentido, la desigualdad es producto de un proceso que en tanto histórico se ha perpetuado en las estructuras sociales y las instituciones que de éstas emanan. Es decir, la desigualdad no es sólo un fenómeno social, sino también histórico y cultural que se ha consolidado y que ha tenido consecuencias determinantes para el desarrollo de las personas.

2.1 Contexto histórico sobre la desigualdad social en México

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica (CEPAL, La matriz de la desigualdad social en América Latina, 2016, pág. 15). México comparte con la región latinoamericana, no sólo las características territoriales y climáticas sino también, la característica histórica del colonialismo. El colonialismo es la marca de Latinoamérica.

La dominación de México por parte de los europeos a partir de 1521 truncó el desarrollo de las culturas “aborígenes” y dio paso a una nueva cultura producto de la fusión de los elementos indígenas y europeos surgiendo así nuevos valores, costumbres e ideas, pero sobre todo nuevas formas de organización sobre todo de la sociedad. La sociedad novohispana se integró mediante la fusión de indígenas, europeos y afrodescendientes principalmente y algunos chinos y filipinos incorporados en virtud del contacto con Oriente, lo que dio origen a las castas (De la Torre, 2013).

Las castas o grupos sociales producto del mestizaje y la estratificación basada en éstas son el origen de la desigualdad social prevaleciente en México. “La estratificación social resulta de la desigual ubicación de los grupos en las sociedades humanas”. La estructuración de la sociedad mediante castas durante la colonia tiene la connotación de un rigor de “status invariable”, pues pertenecer a una categoría de éstas se hallaba totalmente predeterminado, lo cual impedía la movilidad entre posiciones sociales (Badía, 1974). Así la colonia es la base en que se sientan los cimientos de la sociedad mexicana desigual que prevalece hasta nuestros días.

Dentro de las principales castas se pueden identificar la unión de blancos e indígenas que dio origen a los llamados mestizos; a los mulatos fruto de la unión entre europeos o indígenas con afrodescendientes y; a los criollos hijos de europeos nacidos en territorio de Nueva España. Los criollos heredaron, en parte, la situación privilegiada de sus padres, pues los españoles habitantes de Nueva España, también llamados peninsulares, los consideraron

inferiores. Pese a ello, los criollos junto con los peninsulares constituyeron el núcleo gobernante, detentaron la riqueza, disfrutaron encomiendas y servicios personales, rechazaron las labores serviles ejecutadas por los indígenas y castas y recibieron los beneficios de la cultura (De la Torre, 2013, págs. 457-458).

Las desigualdades sociales producto del sistema de castas originaron motines y rebeliones. En 1537 los esclavos africanos comenzaron a sublevarse y tras algunos enfrentamientos con los españoles lograron establecerse de manera libre en San Lorenzo de los Negros. Los indígenas también se sublevaron tanto en el norte como en el sur en la búsqueda por el restablecimiento de su cultura, en algunos casos se lograron acuerdos y en otros el sometimiento por parte de los españoles (Reynoso, 2005).

Los criollos no fueron la excepción en estas movilizaciones y tras la imposición de la decisión de la corona española de no permitir que los hijos de los conquistadores heredaran sus riquezas, éstos comenzaron una rebelión con miras a independizarse de España y convertir en rey de Nueva España a Martín Cortés, hijo de Hernán Cortés, sin embargo, los rebeldes fueron denunciados y algunos criollos fueron decapitados (Salinero, 2015).

La conquista tuvo un impacto negativo en la población indígena lo cual es visible en su disminución, siendo las principales causas la desintegración de la economía nativa, las malas condiciones de vida y las nuevas enfermedades. En 1650, es decir, tras 100 años de conquista la población del centro del país pasó de 11 a 1.5 millones de personas de las cuales el 80% eran indígenas. A finales del siglo XVIII la población principalmente la conformada por mezclas aumentó, tendencia que continuo hasta finales del periodo colonial durante el cual la población indígena dejo de ser representativa, pues al igual que las mezclas la población total de este grupo representaba poco más de 2 millones de personas, por su parte los europeos y españoles eran ya alrededor de un millón (Tello, 2012).

A finales del siglo XVIII, España estableció una serie de reformas para la reorganización política de sus territorios coloniales conocidas como Reformas Borbónicas. Durante esta etapa de nuestro país los salarios cayeron en un 25%, la inflación golpeo a las clases

populares debido a que los bienes de consumo popular multiplicaron y en algunos casos triplicaron su valor, a nivel general aumentó la concentración de la riqueza y del ingreso (Tello, 2012, pág. 49). Estas nuevas reformas propiciaron el descontento, principalmente de los criollos cuyo estatus social y político era el más afectado, debido a que las medidas privilegiaban a los españoles dejando a los criollos fuera de la toma de decisiones (Fix-Zamudio, 2014). Por esta razón serían ellos los principales impulsores del movimiento iniciado en septiembre de 1810. De esta manera, el movimiento que perseguía la independencia, la justicia y la igualdad, también, al ser una lucha de intereses políticos de la sociedad novohispana, buscaría la reivindicación de los criollos en el poder.

El movimiento de independencia se consolidó como tal hasta 1813, durante el Congreso de Chilpancingo, en el cual se buscaba que América fuera independiente de España, que la esclavitud y la distinción por castas fuera prohibida con la finalidad de que todos fueran iguales ante la ley y que la única distinción entre las personas fuera consecuencia de su talento y sus capacidades. A partir de ese momento las ideas de libertad e igualdad de la Ilustración fueron adoptadas por el movimiento de Independencia.

Desde la conquista y durante los tres siglos de colonia en que se le consideró a territorio mexicano como la Nueva España se sentaron las bases de la histórica desigualdad social, ya que se establecieron privilegios, relaciones preferenciales para grupos particulares y una cultura política de expoliación y corrupción, rasgos que sobrevivieron a la Colonia en los siglos XIX y XX y se mantienen, aunque de manera anacrónica en el siglo XXI, obstaculizando la creación de riqueza social y agravando la pobreza colectiva (Ramírez, 2015, pág. 12).

La Nueva España dejó de existir con el triunfo del movimiento independentista el 27 de septiembre de 1821 naciendo así el Estado mexicano. Pese al triunfo, los problemas que existían durante la colonia y que se agudizaron en el tiempo que duró la lucha armada continuaron hasta los primeros 50 años de la vida independiente durante los cuales el producto interno bruto (PIB) por persona disminuyó en un 30% (Tello, 2012, pág. 61).

Tras la independencia el régimen porfirista dio paso a la primera etapa de estabilidad política y económica del recién nacido Estado mexicano, lo que conllevó al crecimiento del país después de una época de inestabilidad y bancarrota. El crecimiento en periodo fue acelerado, *el PIB por persona creció 2.5% en términos reales*. Sin embargo, este crecimiento gestó desigualdades sociales, ampliando la brecha entre ricos y pobres, ya que se encontraba basado en la apertura del mercado al extranjero, *del 10% del PIB que representaba este sector 1870 pasó al 30% para 1910*, lo cual dejó a los campesinos en una situación verdaderamente precaria (Tello, 2012, pág. 105).

El régimen porfirista se convirtió en uno de clases, en el que una pequeña minoría era dueña de grandes extensiones de tierra y bienes de capital y una gran mayoría, formada por campesinos y obreros, vivía una situación de miseria; asimismo, los liberales, humanistas, profesionistas, pequeños hacendados, comerciantes y pequeños fabricantes, que no concordaban con las políticas porfiristas, conformaban la clase media (Ross, 2013).

Estas desigualdades fueron las que llevaron a nuestro país al movimiento social más grande de nuestra historia como nación, la Revolución Mexicana que estalló el 20 de noviembre de 1910. En primera instancia el movimiento se encontraba motivado por la necesidad de apertura política después de treinta años de un régimen dictatorial; sin embargo, pronto y debido a la injusta desigualdad efecto de un régimen de clases sociales, el movimiento creció convirtiéndose en una lucha no sólo política sino también social.

La Revolución fue, de acuerdo con Alan Knight (1986), producto de un conflicto de clases, de la explosiva confrontación entre proletarios y capitalistas. Fue, en efecto, una revolución proletario-socialista fallida, que desafió, pero no pudo vencer a un orden burgués establecido y que ha dejado como herencia un intenso conflicto de clases. Asimismo, se ha considerado que “México no experimentó una transformación tan dramática”; en el mejor de los casos se trató de una rebelión, o de una forma de “protesta burguesa”, ya que no hubo cambios radicales en la estructura de clases ni en las relaciones de poder entre ellas. Esta idea se basa en el concepto de “Revolución”, el cual determina que una revolución que aspire a serlo debe

incluir exitosas transformaciones sociopolíticas, es decir, un cambio verdadero del Estado y de la estructura de clases (pág. 7).

No obstante, a este respecto Alan Knight (1986) pone de manifiesto la necesidad de entender a las revoluciones como procesos más que como hechos, ya que lo acontecido en estos movimientos no puede suscitar un cambio radical por sí sola, debe entenderse como una serie de cambios a largo plazo. La Revolución Mexicana se trató de un movimiento popular masivo en que se enfrentaron diferentes grupos, clases e ideologías con la finalidad de derrocar a la dictadura de Díaz y de tratar de construir una situación mejor con respecto a la cuestión agraria, las instituciones democráticas, la educación y/o a la justicia social; y en cuyo caso los cambios buscados no se dieron al terminó del mismo (pág. 8).

Pese a que el movimiento revolucionario dio fin al Porfiriato no definió una mejor situación del país de manera inmediata. Hasta entrados los años veinte, el Estado mexicano era demasiado débil para erigirse por encima de las clases, debido a que este no era agente de una sola clase hegemónica. Las clases no se asumían como inferiores ante otras, pues se encontraban en una lucha por definir de quien era el poder. El Estado necesitaba una urgente reestructuración de la que los diferentes líderes posrevolucionarios querían ser articuladores en correspondencia con su origen sociocultural, lo que conllevó a una lucha encarnecida por el poder que continuó hasta fines de los años treinta.

Los primeros años posteriores a la revolución no fueron del todo perdidos en el ámbito económico, pues para 1920 el PIB logró alcanzar el nivel registrado en 1910. Sin embargo, entre 1928 y 1932 el PIB por habitante se redujo en un 26% debido a los enfrentamientos que existían. La desigualdad se agravó, pues ante la lucha por el poder el cumplimiento de demandas de la revolución pasó a segundo término (Tello, 2012, pág. 155).

Con la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia el Estado mexicano comenzó a estabilizarse, la economía comenzó a crecer hasta llegar al 7% anual en términos reales (Tello, 2012, pág. 159). Así se estableció un Estado nacionalista que fungió como génesis de un gran proceso de transformación económico-social cuya principal característica giró

alrededor de la incorporación de la población excluida, durante la dictadura, de la vida sociopolítica y económica de la nación. Esta nueva etapa del Estado mexicano permitiría dar respuesta a las demandas gestadas durante la revolución, las cuales fueron ignoradas durante la lucha por el ascenso al poder; el proceso de integración social permitió un gobierno más fuerte capaz de sobreponerse a las luchas ideológicas.

A partir de 1938 y hasta prácticamente mediados de la década de los setentas se gesta el llamado “milagro mexicano”, que no sólo se presentó en aspectos económicos, sino también en condiciones políticas, sociales y de desarrollo. El “milagro mexicano” comenzó con el reparto agrario, las inversiones en la industria, las nuevas instituciones y el apoyo a la educación lo que redundó en la elevación del nivel de vida de la población. Al inicio de este periodo los sectores más vulnerables de la población, como el sector agrario, tuvieron un gran empuje, lo que permitió el afianzamiento de este sector, la industria mexicana también se vio favorecida con el impulso de la producción de artículos mexicanos para que estos sustituyeran a los artículos extranjeros (Cruz, 2017, págs. 17-18).

Durante el auge el analfabetismo se redujo del 54% al 16%, la escolaridad de la población de 15 años o más aumentó de 1.7 a 5.4 años y la mortalidad infantil se redujo de 159 a 53 por cada mil personas, lo que se debió principalmente a la expansión de instituciones públicas de intermediación financiera enfocadas a direccionar el proceso de la expansión de la economía (Tello, 2012, pág. 200).

Empero, esta época trajo consigo la polarización del país, pues pese a que en un principio significó el empoderamiento de los sectores más desprotegidos, a la larga se privilegió la estabilidad financiera a manos de la industrialización, dejando nuevamente a los sectores no industrializados fuera del desarrollo. “La participación en el ingreso de la población más rica aumentó del 37% en 1950 a alrededor del 50% en 1968, mientras que la participación del sector más pobre, para esos mismos años, pasó del 14% al 8%” (Tello, 2012, pág. 206).

Es decir, que los beneficios que trajo este periodo no significaron en el largo plazo beneficios para los intereses de las grandes masas de población, la acumulación de capital adoptada a

partir de la década de los años cincuenta generó la concentración del ingreso en manos de los más ricos dejó fuera del crecimiento a los más pobres aumentando la desigualdad existente en México.

A lo largo de la década de los 70 el modelo económico, adoptado durante los últimos treinta años, entró en crisis, situación que fue en aumento hasta la década de los 80. Ante el nulo crecimiento de la economía, se le denominó la “década pérdida”, ocasionando un cambio en la política económica (Cruz, 2017, pág. 10). Este cambio de política que dio paso al neoliberalismo en nuestro país, significó la apertura del mercado y la intervención mínima del gobierno en la economía.

El neoliberalismo dio paso a la privatización de las empresas estatales que producían bienes y servicios públicos para ofrecerlos a los sectores de la población con menores ingresos, esto trajo el aumento de precios y tarifas; también condujo a la desaparición de los mecanismos mediante los cuales el Estado intervenía en la economía, debilitando así la participación de los intereses sociales en la orientación del proceso económico. También hubo un recorte de la seguridad social y un relajamiento en el cumplimiento de la legislación laboral. Todo esto provocó, entre otras cosas, mayores niveles de pobreza social y regional, así como la agudización de la polarización entre las diferentes clases sociales sin que existieran mecanismos sociales de compensación (Ornelas, 2006).

Lo anterior generó que un amplio porcentaje de la sociedad mexicana cayera en condiciones de pobreza extrema. México pasó de la pobreza a la marginación, mediante la polarización de la riqueza. Entre 1980 y 1990 la incidencia de la pobreza aumentó de 40.5% a 48.4% (Caetano & de Armas, 2015). Por ello, el gobierno del Estado mexicano busco enfocar sus esfuerzos en políticas sociales.

Estas políticas, como determina Jaime Ornelas (2006), más que cambiar todo aquello que provocaba la pobreza buscaban asegurar la gobernabilidad, sin lograr la modificación de las causas estructurales de la pobreza. Las políticas se centraron en cuestiones de mercado, situación que subyació a la consideración de que los pobres lo son porque están fuera del

mercado, en consecuencia, sólo se trabaja en la incorporación a los mercados laboral y de mercancías; al laboral mediante el ajuste de las habilidades de las personas en situación de pobreza a las exigencias del aparato productivo, con la finalidad de que puedan emplearse para obtener un ingreso que les permita la adquisición de mercancías, esto es, participar en el mercado como consumidores a partir de calificar su fuerza de trabajo y aumentar su valor en el mercado laboral; al de mercancías mediante su integración como consumidores de bienes y servicios a través del otorgamiento de un subsidio monetario directo condicionado.

Las políticas de asistencia social continuaron y se acrecentaron durante la década de los 90 ante el estallido de la crisis de 1994-1995. Pues nuevamente las políticas públicas quedaron subyugadas a la cuestión económica, acrecentando la brecha entre ricos y pobres, cuestión que era visible en las apreciaciones de la cuestión social de México emitidas por los organismos internacionales. Las estadísticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestran que alrededor de los años noventa, la región presentaba, en el plano mundial, niveles de desigualdad aún más pronunciados que en África (Caetano & de Armas, 2015).

Las políticas de corte neoliberal muestran, que como asevera Bauman (2011) *los antojos del mercado batan para erosionar los cimientos de la seguridad existencial y agitar sobre la mayoría de los integrantes de la sociedad el espantajo de la degradación, la exclusión y las humillaciones sociales* (pág. 75). El neoliberalismo es el modelo que subsiste desde la crisis del “milagro mexicano” y que parece perpetuarse y afianzarse.

2.2 El proceso de mitigación de la desigualdad desde el marco jurídico- institucional

El proceso histórico muestra que los esquemas culturales estratificados, que son aceptados como parte del orden social, son producto de la institucionalización de la desigualdad en el sistema político y en el sistema de derecho. Como bien menciona Bobbio (1989), para el estudio del Estado, posterior a la observación de la historia viene el análisis de las leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, el conjunto de normas que constituyen el derecho público (págs. 68-69). Por, ello es importante analizar la desigualdad en México a través del sistema jurídico-institucional, el cual se constituye como el marco de acción del gobierno, así como de las atribuciones del Estado mexicano frente a esta problemática.

El sistema político es el sistema que emplea una sociedad para organizar la distribución y el ejercicio del poder, la autoridad y la toma de decisiones. El gobierno necesita la legitimidad que el derecho le brinda, para encuadrar su actuación, así, gobierno y derecho son un binomio necesario para el buen funcionamiento de cualquier sociedad (Márquez, 2008, pág. 211).

El sistema del derecho genera y ofrece al sistema de la política, procedimientos y programas condicionales jurídicamente regulados, es decir, que funciona como marco procedimental; por su parte, el sistema de la política evita que el derecho sea apropiado por intereses particulares que amenacen su diferenciación (Zamorano, 2018, pág. 310). Ambos sistemas deben fungir como inalienables en la estructuración de la vida en sociedad y es a partir de ellos que el desarrollo de ésta puede ser entendido.

En este sentido, el objeto de los sistemas político y jurídico radica en *garantizar y arbitrar un orden social, y desarrollar el instrumental normativo para su realización; es decir, la creación y promulgación de leyes generales (derecho), que contribuyan a la estabilización de la diferenciación social, delineando y manteniendo los límites institucionales entre las instituciones legales de los subsistemas, y el logro de una mayor y estructurada complejidad dentro de ellos* (Zamorano, 2018, pág. 308).

Durante la conquista, la sociedad se estructuró en diversos grupos, dentro de los cuales los indígenas contaban con un estatus de inferioridad en la vida en sociedad perpetuado por su incapacidad jurídica. Carlos Tello (2012) a este respecto dice *no reconocer como sujetos de derechos a los pueblos indios deriva en un menosprecio de su capacidad para definir sus propias alternativas de progreso basadas en sus culturas, y produce, en consecuencia, la subestimación de ellas para enfrentar exitosamente el futuro* (pág. 27).

Los indígenas, al igual que los afrodescendientes, no eran tratados como iguales por los españoles, siendo considerados esclavos; las rebeliones originadas por esta situación obligaron a los españoles a reconocer jurídicamente su libertad y a imponer de la misma

manera diversas formas de explotación como la encomienda y el cuatequil (sistemas tributarios), ejercidos inmoderadamente.

Los abusos por parte de los conquistadores hacia los indígenas eran evidentes, ante lo cual algunas órdenes eclesiásticas buscaron proteger a las comunidades de las situaciones de injusticia de las que eran objeto. El papel de la iglesia en la protección de los indígenas se institucionalizó con la llamada protectoría, fundada en la idea de que este grupo guardaba semejanza con el niño o el huérfano, es decir, apelaba a su necesidad de protección. La iglesia no era la única organización que se preocupaba por la situación prevaleciente, algunos grupos altruistas, que gozaban de una posición económica privilegiada, socorrieron a los más necesitados. Si bien, la iglesia en la consolidación de la desigualdad juega un rol contundente al considerar a las culturas aborígenes como bárbaras y faltas de razón también esta organización dio paso a la defensa de sus derechos, la cual se fundaba en la idea de que todos los seres humanos tienen el mismo valor ante los ojos de Dios y que nada muestra mejor el alejamiento de Dios que la desigualdad y pobreza. Esta idea constituye la base de la historia de los derechos humanos en nuestro país (Fuentes, 2002, págs. 13-28).

Dentro de la sociedad novohispana los criollos pertenecían a las clases privilegiadas, formando parte de la vida política de la nación, lo que les permitía participar en la toma de decisiones, esta participación era causa y efecto de los beneficios con que contaban, pues tenían la posibilidad de intervenir en la impartición de justicia. Los criollos formaban parte de la Real Audiencia, organización para evitar el abuso de poder de los conquistadores, y los distintos tribunales. Sin embargo, dichos privilegios les fueron quitados a través de las reformas borbónicas que establecían, entre otras cosas, el aumento del tributo a los indígenas, la creación de nuevos impuestos, la distribución del territorio en intendencias, la restricción de la autoridad del virrey, la reducción de número de criollos en la Real Audiencia y la disminución de órdenes religiosas (De la Torre, 2013)

La pérdida de privilegios por parte de los criollos trajo consigo la lucha armada por la independencia del territorio novohispano de España, la cual estalló en 1810. Pese a que en 1812 la Constitución de Cádiz fue jurada como un instrumento reivindicador de la clase

criolla de la Nueva España, el movimiento ya había logrado encender los ánimos no sólo de los criollos, sino de todas las clases. Así, aunque en sus inicios este movimiento luchaba por la reivindicación de los criollos en el poder más tarde se convertiría en una lucha legítima por la igualdad entre españoles y americanos ante la Ley.

De estas ideas de igualdad, producto del pensamiento ilustrado, surgieron documentos importantes como los Sentimientos de la Nación en 1813, documento que proclamaba a la Nueva España como una nación libre de España y que proscribía la esclavitud, así como la distinción de castas, para que todos fueran considerados como iguales y la única distinción entre personas fueran el vicio y la virtud. Este documento, al igual que la Constitución de Apatzingán de 1814, buscaba servir como marco de actuación, no sólo del gobierno bajo un sistema de contrapesos, federal y nacionalista sino también, para la sociedad y la conservación de los derechos de ésta.

Ambos documentos marcaron un hito en el marco jurídico de nuestro país, aun cuando ninguno estuvo vigente debido, principalmente, a que la clase política en turno no estaba de acuerdo con la independencia de Nueva España ni a perder sus privilegios como conquistadores, pues estos documentos dejaban a los extranjeros fuera de la vida política.

Fue hasta 1824 que, después del triunfo del movimiento independentista en 1821, entró en vigor la primera Constitución del México independiente, estableciendo como sistema político un régimen federalista, lo cual ponía de manifiesto el triunfo de los liberales; quienes buscaban la reestructuración de la sociedad a fin de borrar fueros, privilegios, castas, la explotación del hombre y la concentración de riqueza; sobre los conservadores, quienes pugnaban por un régimen similar al monárquico que les permitiera conservar sus privilegios con base en las clases sociales.

El nuevo régimen jurídico adoptó las “formas” de la democracia liberal constitucional de los Estados europeos, pero mantuvo y no transformó la estructura social, y menos aún las de poder (Zamorano, 2018, pág. 313). Ya que, pese a que la independencia política de la Nueva España produjo la igualdad jurídica de todos los ciudadanos, con lo cual los obstáculos

legales que se oponían a la integración de los indígenas a la vida nacional desaparecían, esto no logró que las diferencias económica y social de los indígenas lo hicieran. La igualdad se logró en la formalidad, pero no en la realidad.

La instauración del federalismo en México no fue una decisión homogénea y aun cuando esta forma de gobierno tenía adeptos también existía un grupo opositor que pugnaba por el centralismo en el país, el cual tuvo lugar en nuestro país en 1835, con las Siete Leyes Constitucionales que dieron lugar al *Supremo Poder Conservador*, detentado por el poder Ejecutivo, con facultades omnímodas y reforzadas en 1843 con las Bases Orgánicas de la República promulgadas ese mismo año. El centralismo no tuvo el éxito esperado y en 1847 se reinstauró el federalismo.

En 1856 se convocó a un Congreso Constituyente, cuya base era el Plan de Ayutla de 1854 que buscaba que la nación se formara como una república representativa popular. Dicho Congreso dio como resultado la Constitución de 1857, que introdujo reformas muy importantes en cuanto a los derechos del hombre se refiere, constituyéndose como la base de las instituciones sociales, aunque sin enunciar de manera puntual los derechos a que se aludía. Asimismo, hubo cambios en la estructuración del poder recayendo la soberanía nacional en el pueblo.

Esta nueva constitución avivaría nuevamente el conflicto entre liberales y conservadores, principalmente en torno al tema de la religión, por un lado, los conservadores deseaban que se retomaran los preceptos de la Constitución de 1824, en los que la religión católica era la oficial, por el otro, los liberales deseaban eliminar su preeminencia. Esto, aunado a las diferencias de pensamiento, desató la guerra de reforma en 1858 finalizando tres años más tarde con el triunfo de los liberales y la secularización del Estado.

La secularización del Estado tuvo repercusiones en el auxilio a los más necesitados. Las instituciones de beneficencia contaban con estructuras heredadas de la Colonia, las cuales dependían en gran medida de la atención privada y eclesiástica. Estas organizaciones, constituidas sobre la caridad privada y religiosa que habían imperado hasta 1861, fueron

sustituidas por la beneficencia pública por el gobierno liberal. Con lo cual el gobierno asumió las facultades de cuidar, dirigir y mantener los hospitales y establecimientos de beneficencia que desde la conquista se encontraban en manos de la Iglesia (Salud, 2015). Pese a que la beneficencia se consolidó institucionalmente, no hubo grandes logros en la atención a los más desprotegidos y durante la dictadura la situación de los más vulnerables era aún más evidente. Ante el alto grado de marginación y de pobreza existente en el país, estalló la Revolución Mexicana en 1910.

Durante el periodo que duró el movimiento armado, los gobiernos al mando intentaron hacer lo propio en términos de proteger a los más vulnerables. Debido al gasto que generaban la administración de la guerra, no se implementó un programa centralizado de beneficencia pública ofreciendo en su lugar algunos servicios de urgencia social como la protección de niños y mujeres en los centros de trabajo, construcción de escuelas y apoyo a estudiantes pobres. En el marco del levantamiento, la beneficencia sufría un deterioro sistemático, por lo cual, la solidaridad social jugó un papel muy importante en su ejecución (Fuentes, 2002, págs. 60-68).

Con miras hacia la incorporación en el bienestar nacional de todos los sectores de la sociedad en 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, de acuerdo con Emilio Rabasa, retomó la estructura política del documento de 1857; con la división de poderes, el pacto federal, los derechos del hombre y la supresión de la figura de vicepresidente. En materia de beneficencia el artículo 27 incorporó la diferencia entre las instituciones de índole privada y la pública, haciendo especial énfasis en que la administración de las mismas no podría estar a cargo de ninguna corporación religiosa (Rabasa, 2017).

La asistencia privada quedó regulada mediante la Ley de Beneficencia Privada, promulgada 1928, estableciendo con ésta su carácter civil. En el caso de la pública, ésta logró su reactivación gracias al decreto por el que se convirtió a la Lotería Nacional en Lotería Nacional para la Beneficencia Pública creada con fondos del gobierno federal. La regulación de la beneficencia pública estuvo en manos, durante el periodo posrevolucionario, de la

Secretaría de Gobernación de 1921 y hasta 1926 cuando paso a manos del gobierno del Distrito Federal. En 1929 mediante la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y Territorios se volvió a considerar el carácter federal de ésta.

En los años posteriores a la Revolución se buscó impulsar las obras de beneficencia pública, respondiendo al planteamiento de justicia social emanado de la Revolución, el cual consideraba el alivio de los más necesitados y el mejoramiento de vida en el nivel de vida de los mexicanos. Sin embargo, no fue sino hasta 1937 que, con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, la justicia social comenzó a cobrar sentido, pues en los años anteriores ésta estuvo supeditada a la caridad, producto de la herencia religiosa en nuestro país y aun con las reformas legislativas la herencia era evidente al establecer acciones invariablemente a cubrir las necesidades básicas de los más desprotegidos sin generar mecanismos que previeran su incorporación a la vida productiva del país (Fuentes, 2002, págs. 81-120).

De este modo se da paso de un modelo de beneficencia a uno de asistencia social, en el que el gobierno toma un papel central en el desarrollo del país a través de mecanismos de distribución y de empoderamiento de los individuos. Pese a este cambio, la situación en el país no mejoró, lo cual se debió principalmente a que las políticas que debieron ser asistenciales se convirtieron en medidas clientelares.

A partir de 2004 la asistencia social se encuentra normada por la Ley de Asistencia Social (2004), en cuyo texto se define a ésta como *las acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. Asimismo, se establece que los sujetos de la misma son aquellos que requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar. Con esta Ley se integra una perspectiva de desarrollo.*

A través de la historia en nuestro país se ha hecho patente el reconocimiento de la desigualdad, sin embargo, también es visible que los procesos mediante los que se ha

intentado mitigar no han sido exitosos. El desarrollo de las personas no ha sido visto como el fin último, sino hasta años recientes. Y las desigualdades se han acrecentado entorno a esas estructuras políticas y jurídicas anquilosadas.

La estructuración de las instituciones públicas, orientadas al desarrollo, se ha fundamentado en marcos jurídicos que responden a los intereses de diversos grupos políticos y a la reestructuración política y social que éstos consideran mejor. El triunfo de dichos grupos ha definido la estructura política y jurídica del país, de acuerdo con las corrientes ideológicas de las que son adeptos y sobre estas ideas es que se escribe la historia de la desigualdad (Rabasa, 2017).

El sistema jurídico en México encuentra sus bases en los idearios de la Revolución francesa y por tanto los principios que guiaron esta revolución fueron retomados para su construcción. Siendo el principio de la igualdad bajo el que se ha cimentado la organización social, con premisa de que, al nacer todos los hombres libres e iguales, deben en consecuencia recibir un trato igualitario por la ley, sin que puedan prevalecer privilegios o discriminaciones.

El principio de igualdad garantiza a todas las personas igualdad ante la ley y en el contenido de la ley como destinatarios de las normas. El principio de igualdad contiene la exigencia de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo tanto, en determinadas situaciones se prohíbe hacer cualquier distinción, no obstante, en otras circunstancias se permiten ciertas diferenciaciones siempre que éstas sean justificadas (Bundis & Morán, 2016, pág. 146).

No obstante, es evidente que, el principio de igualdad sobre el que sienta sus bases el marco jurídico mexicano, no se ha cumplido efectivamente y para que ello suceda es necesario que el legislador, para no discriminar, potencie o empodere a los desiguales, a los que están en desventaja en el ejercicio de sus derechos, mediante mecanismos legales que los igualen con los demás, es decir, que subsanen los desequilibrios. *Una condición no única, pero sí indispensable, para que podamos acercarnos al cumplimiento de la igualdad es que el derecho realmente atienda a él; que se subsane ese vicio de origen que ha tenido desde que,*

en las primeras leyes liberales, se reconoció la igualdad de todos, pero no se hizo a todos gozar de ella (Salinas & Gallo, 2008, pág. 11).

Pese a que en un sistema como en el nuestro; en el que, teóricamente, el marco jurídico debería fungir como contrapeso a las acciones del gobierno; las decisiones acerca de lo legal/ilegal son producidas generalmente por la política evidenciado cómo en la práctica éste se politiza o depende del “derecho” discrecional o del más fuerte. Así, las leyes se convierten en representaciones en las cuales se construye y estabiliza la forma de “inclusión y exclusión” político-social (Zamorano, 2018).

La politización de las normas jurídicas en México es visible a lo largo de la historia, pues más que responder a las necesidades sociales, se hace evidente que responden a los intereses del gobierno en turno y que las ideas de los dirigentes en turno son las que prevalecen, parece que las necesidades y los intereses de la sociedad sólo figuran en el marco jurídico cuando funciona para que cierto grupo permanezca en el poder.

Con lo cual, las condiciones de vida precarias se han amplificado y las desigualdades sociales se han acrecentado y con esto nuevas y diferentes formas de discriminación han surgido, lo que es visible en las prácticas discriminatorias en la calidad diferenciada de los bienes y servicios de acuerdo con el origen socioeconómico y étnico de las personas y su lugar de residencia (Ziccardi & Ramírez, 2008). Ante esta situación el gobierno debe tomar medidas tendientes a la igualdad y a la equidad a fin de lograr una sociedad más justa.

Asimismo, para mitigar esta situación es necesario que las normas jurídicas dirigidas a la desigualdad social tomen en cuenta la pertenencia a un grupo social determinado y las formas como dicha pertenencia influye en su condición de desigualdad, a fin de establecer un sistema institucional para transformar las relaciones desiguales en relaciones de colaboración pacífica y convivencia justa. Lo cual permite que quienes están en condición de desigualdad sean dotados de poder legal para igualarse con aquellos que sí están ejerciendo sus derechos humanos. Las nuevas exigencias del desarrollo integral deben ser satisfechas mediante leyes e instituciones que fomenten el crecimiento económico y el empleo, una más justa

distribución del ingreso y la riqueza; lo que propiciara el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos (Salinas & Gallo, 2008, pág. 26).

2.3 La desigualdad desde la infancia en el contexto mexicano

La infancia es un grupo especialmente vulnerable, debido tanto a su dependencia de otros como a su invisibilidad como sujetos de derechos. La concepción aceptada históricamente sobre los niños muestra que en la construcción cultural éstos son vistos como objetos de protección, lo cual ha sido legitimado en los instrumentos jurídicos, donde el Estado se concibe como un ente tutelar y de vigilancia; acompañada de una lógica en la que los niños son concebidos como seres incompletos. Sin embargo, los niños y niñas, como seres humanos que son, deben ser considerados como sujetos de derechos.

La adopción de medidas tendientes a la protección del ejercicio de los derechos es el primer paso en el camino hacia al desarrollo. Como bien lo establecía la Declaración Universal de Derechos Humanos:

[...] La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana [...]

Sin embargo, es difícil aseverar que todos los miembros de la *familia humana* han tenido asegurados de manera equitativa sus derechos, la infancia ha sido un grupo invisibilizado, pues se considera que los niños no tienen derechos o que pueden obtener sólo aquellos que les quieran ser otorgados principalmente por los adultos, debido al grado de dependencia que guardan con estos (CONAPRED, 2011). Esta percepción acerca de los derechos de los niños y niñas constituye una limitante en el ejercicio de sus derechos, lo cual debilita el proceso de desarrollo.

Dentro del marco jurídico mexicano, específicamente en la Constitución de 1917, los derechos humanos han sido reservados para las personas mayores de dieciocho años,

excluyendo por ende a la infancia. Sin embargo, es importante resaltar que la discusión sobre los derechos de la niñez tuvo lugar en la Constitución de 1857. A este respecto, Ignacio Ramírez señalaba: *“antes de pensar en la organización de los poderes públicos, se debe atender al buen orden de la familia, base verdadera de toda sociedad... Nada se dice del derecho de los niños, de los huérfanos, de los hijos naturales, que faltando a los deberes de la naturaleza, abandonan los autores de sus días para cubrir o disimular su debilidad”* (Paoli, 2017, pág. 135).

En México el reconocimiento de la necesidad de atender a este grupo poblacional ha sido evidente. En materia institucional, en 1921 se llevó a cabo el primer Congreso Nacional del Niño, arribando a la conclusión de que existía la necesidad de crear un centro de higiene y atención a los niños. A finales de 1929, la creación de la Asociación de la Protección de la Infancia, a pesar de ser una institución privada, sentó las bases para la organización de un proyecto nacional asistencial en favor de los niños. Esta asociación como fin brindar atención y protección a los niños de escasos recursos y principalmente distribuir desayunos (Fuentes, 2002, págs. 82-100).

La asistencia social pública a la infancia ha sido llevada a cabo principalmente por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), consolidándose como el organismo encargado de normar las acciones de asistencia social, enfocadas al desarrollo del individuo, la familia y la comunidad; así como de conducir las políticas públicas que promuevan el desarrollo integral de la familia y la comunidad.

El SNDIF se creó el 13 de enero de 1977 mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, como un organismo público descentralizado, con los objetivos de promover el bienestar social, el desarrollo de la comunidad, el fomento de acciones orientadas a la integración social y al sano crecimiento y la prestación de servicios asistenciales; para la consecución de dichos objetivos el Sistema debería poner en marcha los programas que fueran requeridos. La creación de esta dependencia surge de la necesidad de homologar las funciones de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez y del Instituto Mexicano para

la Infancia y la Familia a través de una sola administración, para la optimización de recursos y mayores beneficios para la colectividad (DOF, 1977).

El Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia tiene su origen en el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), el cual fue creado el 19 de febrero de 1961 con el propósito, por parte del Estado mexicano, de proteger a la niñez, extender servicios sociales que contribuyeran a la alimentación y desarrollar esfuerzos en pro de su salud y de su educación primaria. El principal objetivo del instituto era el suministro de servicios asistenciales complementarios, en especial la distribución de desayunos, a nivel pre-primaria y primaria. El INPI operaba bajo un marco de cooperación entre las entidades federativas, mediante la celebración de convenios, con la finalidad de que los beneficios se extendieran a la población de todos los estados cuya situación económica lo requiriera.

La Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), creada en 1968 como respuesta del Estado al gran número de menores abandonados por sus progenitores, buscaba dirigir y canalizar los servicios necesarios para un cuidado integral de los menores y disminuir el problema del abandono, así como los de explotación e invalidez; mediante el establecimiento, operación y vigilancia de casas hogares, hospitales y cualquier organismo, público o privado, dedicado a la protección de la niñez (DOF, 1968).

En 1974 el Instituto Nacional de Protección a la Infancia es reestructurado para que sus funciones fueran reorientadas a la procuración del bienestar de la población infantil del país, el fortalecimiento del núcleo familiar, la extensión de los sistemas de protección y cuidado; así como el acceso de los niños a la educación y a los beneficios del desarrollo de México.

Tomando en cuenta la naturaleza de sus funciones, se decretó el cambio de nombre, mediante decreto del 1 de febrero de 1976, a Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI). Este cambio de enfoque en los valores institucionales dejó de manifiesto la importancia del cuidado preventivo más que del correctivo. Este nuevo Instituto, tenía dentro de sus atribuciones el fomento de actividades que permitieran elevar el nivel de vida, especialmente

en las comunidades rurales del país, así como el desarrollo de programas y actividades relacionados con el bienestar poniendo especial atención en el cuidado del núcleo familiar.

La homologación de las funciones de ambas instituciones en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia constituyó un cambio coyuntural en la manera en que hasta ese momento se dirigía la política pública del país en el tema, aunque no sólo de la infancia, sino de la familia; lo que cual expresaba una visión general sobre lo que se necesitaba para lograr el desarrollo social, sin embargo, no se daba un carácter específico al tema de niñez.

La familia y la pertenencia de los niños y niñas a ésta ha significado una condicionante a sus derechos. Históricamente la familia se ha constituido como un ámbito privado, en el cual los hijos se han encontrado sometidos a la autoridad parental y pese a que en el sistema jurídico se han implementado disposiciones que buscan garantizar los derechos de los niños y niñas esta idea prevalece. Muestra de ello es la percepción de la sociedad sobre que, la titularidad de derechos de dicho grupo amenaza la autoridad de los padres y “no se ven como algo vinculado a la dignidad humana y el reconocimiento de las personas como tales, sino como algo externo, que dificulta la labor educativa” (Fuentes, González, Padrón, & Tapia, 2015, págs. 52-29).

En este sentido, la asistencia social dirigida a la infancia no ha sido diferente a la dirigida a otros grupos vulnerables, pues ha tenido un carácter proteccionista, en el que el desarrollo no ha sido considerado con todas las vertientes que a éste lo componen, como lo son los derechos y las capacidades. Por ello, es necesario que la desigualdad sea abatida desde sus inicios mediante diversos mecanismos.

En materia de instrumentos jurídicos, tanto en la legislación internacional como en la nacional los niños anteriormente tenían ciertos derechos, que les eran conferidos de manera diferenciada, es decir, que eran vistos como seres incompletos sin más derechos que aquellos que les fueran otorgados por los adultos. En este sentido, los niños eran invisibilizados como sujetos de derecho. Las implicaciones de su invisibilización, tanto jurídica como social,

conllevar a la disparidad en el desarrollo, debido a la falta de atención de las necesidades infantiles, pero sobre todo de su dignidad como personas.

El camino hacia la protección de los derechos de la niñez se dio en 1924 con la Declaración en Ginebra sobre los Derechos del Niño, texto en el cual se reconocen sus necesidades fundamentales, centrándose en el bienestar del niño y reconociendo su derecho al desarrollo, asistencia, socorro y a la protección. No obstante, carecía de fuerza jurídica vinculante. En 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el reconocimiento de derechos de la niñez dieron paso a la mejora de la anterior Declaración, así en 1959 se dio una nueva Declaración de los Derechos del Niño, donde enunciaban claramente el derecho a la protección, a la seguridad social, a la educación, a la identidad, pero sobre todo hacia énfasis en los principios de la No Discriminación, Participación, Supervivencia y Desarrollo e Interés Superior del Niño.

Sin Embargo, no fue sino hasta 1989 que los niños fueron vistos como sujetos de derecho y no como objetos de protección con la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de dicho año y puesta en vigor el 2 de septiembre de 1990, año en que México la ratificó. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas, actualmente existen 196 Estados Parte, los cuales están obligados a respetar y salvaguardar los derechos enunciados en la misma.

La Convención busca generar el mismo respeto que existe a los derechos de los adultos para los de la niñez. No obstante, también busca destacar las necesidades propias de la niñez, privilegiando la vida en familia, así como el reconocimiento del Interés Superior del Niño, entendido como:

el conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible (REDIM, 2003).

Este es un mecanismo de control de tipo preventivo, es decir, que permite entablar el diálogo entre los Estados con base en los informes que están invitados a realizar de manera periódica.

En el ámbito jurídico la Convención ha tenido grandes alcances en la articulación de esfuerzos de los actores preocupados por la niñez, debido al principio de corresponsabilidad entre gobierno, sociedad y familia.

La supervisión de la aplicación de la CDN es llevada a cabo por el Comité de los Derechos del Niño, mediante la revisión de los informes periódicos presentados por los Estados Parte sobre la manera en que se ejercitan los derechos de los niños. Inicialmente, los Estados deben presentar un informe dos años después de su adhesión a la Convención y posteriormente cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales". A través de las observaciones presentadas los Estados Parte son exhortados a implementar medidas tendientes a atender los aspectos donde falta mayor atención.

El 7 de febrero de 1994, el Comité de los Derecho del Niño emitió sus observaciones finales para el primer informe presentado por México, las principales recomendaciones giraban en torno a la necesidad de:

- Armonizar la legislación mexicana con la CDN;
- Incorporar los principios de igualdad y de Interés Superior del Niño en la legislación;
- Generar convenios de cooperación, en los tres ámbitos de gobierno y con las organizaciones no gubernamentales;
- Garantizar que los delitos cometidos contra los niños por fuerzas armadas se castigaran en tribunales civiles;
- Dar amplia publicidad a las disposiciones de la CDN;
- Implementar mecanismos de vigilancia sobre el cumplimiento de la CDN (CDN, 1994).

Las observaciones finales del segundo informe presentado por México fueron publicadas el 10 de noviembre de 1999 y sus recomendaciones fueron aún más severas, debido al tiempo transcurrido entre la aprobación y puesta en vigor de la CDN, por ello se exhortaba a:

- Aumentar las medidas de tutela en el caso de los niños privados del entorno familiar;
- Establecer programas para combatir el abuso y el maltrato de niños;

- Continuar el proceso de reforma legislativa;
- Reforzar las Procuradurías estatales de la defensa del menor y de la familia;
- Inclusión de organizaciones no gubernamentales en la aplicación de políticas y programas;
- Establecer mecanismos que permitan el acceso a estadísticas desglosadas sobre la situación de los niños y el ejercicio de sus derechos;
- Continuar con los programas de capacitación y educación sobre las disposiciones de la CDN;
- Dotación de presupuesto suficiente para servicios sociales en favor de la infancia, con especial atención en los grupos vulnerables y marginados;
- Introducir los principios de Igualdad, No Discriminación e Interés Superior del Niño en la legislación mexicana;
- Tomar medidas contra los efectos negativos de las confrontaciones con grupos civiles irregulares y militares;
- Reforzar las disposiciones para el registro inmediato del nacimiento de todos los niños;
- Promover la participación de todos los niños en la toma de decisiones;
- Tomar medidas para el acceso de todos los niños a servicios básicos de salud;
- Crear servicios de asesoramiento a niños con VIH/SIDA;
- Crear programas para evitar la deserción escolar;
- Tomar medidas contra el trabajo, la explotación sexual y la prostitución infantil;
- Aplicación de justicia al menor (CDN, 1999).

Estas últimas observaciones mostraban que, pese a la adhesión del Estado mexicano a mecanismos internacionales para la protección de los derechos del niño, las normas sobre la niñez en México se encontraban dispersas y fragmentadas, de tal forma que era evidente la falta de principios ordenadores y unificadores, que permitieran la existencia de un marco de interpretación y aplicación en concordancia con los preceptos de la Convención.

Esto conllevó a uno de los mayores logros del Estado mexicano en cuanto a protección de los derechos del niño en el marco jurídico, pues en el año 2000 con la reforma del artículo 4º constitucional:

“Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los ascendientes, tutores y custodios tienen el derecho de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez” (CPEUM, Reforma al art. 4º, 7 de abril 2000).

Con este cambio en la Constitución se dio la aprobación de la denominada Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. La nueva Ley representaba un importante avance en el cambio de enfoque sobre los derechos de la infancia, hacia el proceso de sensibilización sobre estos por parte de la sociedad y de los tomadores de decisiones.

En esta tesitura, el Comité aplaudía la creación de dicha Ley y la revisión de algunas de sus leyes federales en cuanto al debido proceso se refería, no obstante, en la emisión de sus observaciones finales para México en 2006 sus recomendaciones fueron más rigurosas. El principio de no discriminación parecía no satisfecho del todo, pues no se hacía suficiente énfasis en el respeto de los derechos de niños pertenecientes a grupos indígenas como sector especialmente vulnerable. A seis años de la implementación de la LPDNNA la armonización de leyes con la Convención no se encontraba sobre una senda apropiada, ya que el Comité exponía como una opción viable la enmienda de leyes federales y estatales para mejorar y fortalecer los mecanismos de vigilancia para la protección de derechos. La inexistencia de una instancia rectora y coordinadora de las políticas de las niñas, niños y adolescentes en el país, era un tema preocupante para el Comité (CDN, 2006).

Algunas de las recomendaciones emitidas con anterioridad fueron reconsideradas, por la poca o nula atención prestada por el Estado Parte, tal es el caso de la edad mínima autorizada para

contraer matrimonio y su diferencia entre niñas y niños. De igual manera, la disponibilidad de datos limitada para el análisis de la situación de la niñez y los esfuerzos insuficientes para lograr el registro total de los niños al nacer y de aquellos que se encontraban bajo la tutela del Estado en instituciones de acogimiento. Esto dificultada el ejercicio pleno de sus derechos, pues el alcance de las políticas y programas se mermaba ante un panorama incierto sobre el número real de infantes en el país.

Finalmente, en 2011 el Comité emitió nuevas observaciones, dentro de las cuales se enfatizaba la necesidad de incorporación de las siguientes medidas:

- Elaboración y aplicación de un sistema de recopilación, análisis y seguimiento de la situación de los niños y niñas mexicanas. Con el cual se tendría una amplia perspectiva sobre el impacto de programas y políticas.
- Establecimiento de un Sistema Integral Nacional para coordinar la aplicación de los Derechos del Niño.
- Establecimiento de las peores formas de trabajo infantil para su prohibición y eliminación.
- Implementación de programas en los que los niños participaran como difusores de derechos.
- Promoción de cooperación de la sociedad civil y los niños en la planeación e instrumentación de programas y políticas.
- Garantizar acceso universal a los servicios de enseñanza y de salud.
- Generación de mecanismos necesarios para que las adopciones se realizarán a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Modificación del marco regulatorio para la protección de niños participes en procesos penales.
- Armonización de la legislación interna (CDN, 2011).

En el marco de dichas recomendaciones, el Estado mexicano reformó el artículo 4º constitucional en ese mismo año, añadiendo lo siguiente:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación,

salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios (CPEUM, Reforma al art. 4° Constitucional, 2011).

A este respecto, Mónica González ha manifestado que, la redacción de este artículo fue desafortunada, considerando que, la integración del principio del Interés Superior de la Niñez da primacía a este principio, cuando existen cuatro principios rectores (no discriminación, interés superior, derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, y respeto a los puntos de vista del niño). Asimismo, el artículo 1° ya incorporaba el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales con lo que el artículo 4° estaba por demás en este rubro. Finalmente, el artículo mostraba la incompreensión de los legisladores sobre los derechos humanos de la niñez (González, 2017).

A la vez que el artículo 4° fue reformado también lo fue el artículo 73°, con la finalidad de cumplimentar las observaciones emitidas por el Comité, se otorgaba al Congreso la facultad de *expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte* (CPEUM, Reforma al art. 73° Constitucional, 2011).

En México las reformas en la legislación han significado un gran paso hacia la igualdad, sin embargo, ésta no ha tenido los efectos esperados, lo que se debe principalmente a la incompreensión de las especificidades de la infancia y a la cultura de discriminación que existe hacia este sector, principalmente en el ejercicio de sus derechos. La discriminación que sufre la infancia aumenta cuando este grupo presenta alguna otra característica objeto de exclusión. La raza, la etnia, el género y la discapacidad son algunas de estas características que impiden el ascenso social; ya que tiene implicaciones para el bienestar de las personas, pues al no existir un trato igualitario las oportunidades se ven afectadas, lo que acentúa la desigualdad social, así como las oportunidades de desarrollo.

La desigualdad social de la que es objeto la infancia en México no puede ser abatida sólo con reformas jurídicas. Si bien, es parte del proceso, es necesario que el Estado genere estrategias estructurales que permitan un cambio en la cultura y que ganen terreno para la infancia hacia el ascenso social, mediante el respeto hacia sus derechos y la creación de mejores oportunidades.

Apartado 3. Hacia la superación de la desigualdad social desde la infancia en México

El presente apartado tiene como finalidad mostrar cómo para alcanzar una sociedad más justa el ejercicio pleno de los derechos tiene un carácter imperante. El reconocimiento de los derechos de la infancia en México marcó un hito en cuanto a desarrollo se refiere, pues el carácter cultural que se ha atribuido a este sector como seres incompletos cambia para reconocerlos como sujetos de derechos.

A través del ciclo de políticas públicas se analiza la política pública a favor de la infancia puesta en marcha durante el gobierno que comprende el periodo 2012-2018, la importancia de este periodo recae en que, fue durante el cual se aprobó la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA). La Ley como mecanismo jurídico permitió la implementación de nuevas acciones a favor de la infancia en aras de paliar la desigualdad existente en este sector.

En la primera sección se abordan las principales problemáticas de las que era sujeto la infancia en el año 2014, tomando en cuenta este año debido a que este durante el cual se generó la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Asimismo, se expone el proceso que precedió a la promulgación de dicha ley. En la segunda parte se describen los mecanismos que se crearon a partir de la LGDNNA en torno a los derechos de la infancia y cómo éstos buscan favorecer el abatimiento de la desigualdad. Finalmente, en la tercera sección se muestra la evaluación que sucedió a la implementación de los mecanismos que la ley generó, a través de los resultados presentados por el gobierno.

3.1 Definiendo el problema de la desigualdad desde la infancia

De acuerdo con el ciclo de políticas públicas, para que un problema entre a la agenda gubernamental es necesario que éste tenga implicaciones negativas que afecten a la sociedad en su conjunto y que deban ser resueltas por o con ayuda del gobierno. La infancia se ha consolidado como un sector que, aunque quizá tenga las mismas carencias que los diferentes

sectores, cuenta con especificidades que hacen necesario tomar medidas diferentes a las previstas para otros sectores. De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en México la situación del sector infantil, el cual contaba con alrededor de 40 millones de personas en año 2014, era la siguiente:

- 1 de cada 2 niños, niñas y adolescentes era pobre; 1 de cada 9 se encontraba en pobreza extrema.
- 3 de cada 10 eran vulnerables por carencias sociales o por ingreso. En el caso de las carencias social, pese a contar con un ingreso mayor a la línea de bienestar contaban con una o más carencias sociales.¹ En lo referente al ingreso, su ingreso era suficiente para cubrir sus necesidades básicas aunque no presentaba carencias sociales.
- Sólo el 17 % de este sector no era pobre ni vulnerable.
- 1 de cada 4 personas de este sector tenía 3 o más carencias sociales. El porcentaje por carencia social era de 62.6% en cuanto al acceso a la seguridad social, 27.6% presentaba carencia por acceso a la alimentación, 24.8% carecían de servicios básicos en la vivienda, 16.7% presentaban carencia por calidad y espacios en la vivienda, 16.2% carecían de acceso a los servicios de salud y el 8% contaban con rezago educativo.
- Con respecto a otros grupos poblacionales la infancia muestra un índice mayor de pobreza, 12% más alto en correspondencia con el grupo de entre 18 y 64 años, 8% por encima del grupo de 65 años o más. Así como un 3% por arriba del resto de los grupos en cuanto a pobreza extrema se refiere.
- De las personas indígenas pertenecientes a este sector el 78.6% en hogares indígenas se encontraban en situación de pobreza, misma situación en la que se encontraban el 90.8% de quienes hablaban una lengua indígena.
- El mayor porcentaje de población infantil en pobreza se encuentra en las entidades de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla, con incidencias superiores a 70%. Mientras que los estados que presentan una menor proporción de población infantil pobre son la

¹ CONEVAL considera seis tipos de carencias sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, y acceso a la alimentación.

ciudad de México, Nuevo León, Baja California, Coahuila y Sonora (CONEVAL & UNICEF, 2014).

Estos datos reflejan la desigualdad social de la que es objeto la infancia, dentro de la cual el aspecto más básico es el relacionado con el estrato socioeconómico; este aspecto se relaciona y entre cruza con otros aspectos generando una desigualdad exponencial. Algunos aspectos de especial relevancia para determinar la situación de desigualdad en la infancia son las llamadas carencias sociales, dentro de las cuales se puede destacar que:

- En 2014 de la población infantil de entre 3 y 17 años, 6.1 millones no asistían a la escuela. Dentro del grupo que debería cursar la secundaria, el porcentaje de la población no indígena que asistía era de 83.9% en contraste con la población indígena que era del 69.3%.
- Dentro de este sector 1.5 millones personas menores de 5 años presentaban desnutrición crónica; en las zonas rurales 1 de cada 3 personas pertenecientes a este sector padecen dicha situación.
- Alrededor de 2.5 millones de infantes de entre 5 y 17 años trabajan.
- La Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) muestra que, pese a su reducción en términos nacionales, en las entidades con mayor rezago social ésta aún sigue siendo significativa. Chiapas, Guerrero y Oaxaca, que son las tres entidades más pobres del país, muestran una TMI bastante más elevada que la media nacional, oscilando entre el 14.0 por cada 1 000 nacidos vivos (UNICEF, 2014).

En México el territorio y la etnia juegan un papel preponderante en la conformación de la desigualdad. La niñez perteneciente a grupos indígenas presenta más carencias en comparación con aquellos que no son indígenas. En cuanto al territorio, quien nace en una población más pobre tiene mayor probabilidad de ser vulnerable, ya sea por ingreso o por carencia social.

Asimismo, es visible mediante los datos que la niñez presenta diferencias en el grado de bienestar con respecto a otros grupos poblacionales, principalmente en cuanto al índice de

pobreza se refiere, pues existe un grado de incidencia mayor en la infancia en cuanto a problemática se refiere. La desigualdad social limita el desarrollo humano de las personas, en la infancia esto se hacía patente con la situación prevaleciente en México, la cual mostraba que los derechos de los niños no se encontraban completamente satisfechos lo que hacía que éstos se encontraran vulnerados.

Además de las problemáticas ya descritas, la población infantil también ve vulnerados sus derechos por causas que van desde el no registro de su nacimiento, la orfandad, la discapacidad, su condición de migrantes, embarazos tempranos hasta violencia.

- En México, se reportan 412 456 niñas y niños privados de cuidado parental, de los cuales 29 310 se encuentran en las 703 instituciones enfocadas a la atención y cuidado de personas menores de edad (CDHDF, 2014, no. 4).
- El 6.6% de los infantes nacidos no son registrados en su primer año de vida, periodo comprendido como el adecuado. En las zonas rurales 1 de cada 5 niños no es registrado a tiempo.
- 12 301 niños fueron repatriados desde Estados Unidos sin la compañía de un familiar (UNICEF, 2014).
- El abandono escolar en 7.5% de los casos se debe al embarazo durante esta etapa.
- Respecto a la violencia, de acuerdo con el último dato actualizado para periodo analizado, 36 de cada 1 000 infantes entre 10 y 17 años habían sufrido algún tipo de agresión, siendo los espacios públicos donde existe un mayor grado de exposición a la violencia.
- Aproximadamente 696 000 niños, es decir, 1.6% de la población de este sector viven con alguna discapacidad (UNICEF, 2015). Las discapacidades más frecuentes son: para caminar (22%), ver (18.5%), hablar (17.1%) y poner atención (16%). Como bien señala el INEGI, al combinar esta información con la causa de la discapacidad se puede identificar el origen, de tal manera que se logre tener un punto de partida para la prevención, siendo porque nació así (68.9%) y por una enfermedad (20.8%) las causas más frecuentes (INEGI, 2015).

Desde la óptica de los enfoques de derechos y de capacidades es necesario que, para poder alcanzar el desarrollo humano todos tengan satisfechos sus derechos, para que ello asegure que las capacidades no se encuentren mermadas y esto a su vez permita obtener una vida que las personas consideren valiosa. Entonces, tomando en cuenta que la infancia es una etapa de especial relevancia, pues es desde este período que se cimientan las bases del desarrollo, es imperante que existan mecanismos capaces de asegurar estas condiciones.

Por ello, en 2014 el Presidente de la República Enrique Peña Nieto, presentó como iniciativa para trámite preferente la “Ley General para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes”. Esta iniciativa se daba en el marco de la transición gubernamental llevada a cabo durante el año 2012, las transiciones de poder representan la posibilidad de poner sobre la mesa temas de interés social, pues el cambio en el gobierno permite mostrar las expectativas que se tienen sobre la nueva administración y en esa ocasión no fue diferente.

En 2012, UNICEF en conjunto con la Red por los Derechos de la Infancia lanzaron la iniciativa “10 por la infancia”, a la cual se adhirió la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Dicha iniciativa buscaba incidir en el proceso de toma de decisiones para la formación y ejecución de políticas y programas, cuyo impacto favorece el ejercicio pleno de derechos de la niñez, mediante la implementación de diez puntos a tomar en cuenta como acciones estratégicas.

1. **Garantizar** a todas las niñas **salud y nutrición** adecuadas en la primera infancia para asegurar un buen comienzo en la vida.
2. **Asegurar el acceso a agua potable y alimentos saludables en todas las escuelas**, así como estrategias educativas para una buena nutrición.
3. **Disminuir las brechas de desigualdad** que afectan a los niños y las niñas **indígenas**.
4. **Otorgar actas de nacimiento gratuitas** a todos los niños en su **primer año de vida**.
5. **Garantizar una educación de calidad** para los casi 40 millones de niños y adolescentes en el país.
6. **Garantizar apoyos** para que todos los **adolescentes puedan ingresar y terminar la escuela media superior**.
7. **Abrir espacios de participación** para adolescentes en la familia, la escuela y la comunidad.

8. **Asegurar** que los adolescentes cuenten con **información y servicios de salud sexual y reproductiva para reducir los embarazos tempranos.**
9. **Impulsar la aprobación de la Ley Federal de Justicia para Adolescentes** y su efectiva implementación.
10. **Proteger a los niños contra la violencia** en la familia, la escuela y la comunidad (UNICEF, 2012).

A esta iniciativa se sumaron otros mecanismos para la discusión sobre los diversos temas de interés en torno a la problemática de los niños con la finalidad de llegar a un consenso sobre aquellos de mayor relevancia. Así, tuvieron lugar:

- El Foro “Hacia un Sistema Nacional de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia”, el cual buscaba enfatizar la necesidad de un órgano de rectoría y coordinación, el cual debía establecerse en el más alto nivel de la Administración Pública, de esta manera las instancias encargadas de trabajar con la niñez rendirían cuentas a este órgano siempre trabajando en pro de este sector, bajo ciertos parámetros básicos para su protección.
- El Foro “Construyendo la Agenda Nacional de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” que, rescataba la observación del Comité respecto a la implementación de un Sistema e Información disgregado sobre la situación de los niños en México. Es importante señalar que estas bases de datos ya habían sido implementadas por UNICEF y por la Red por los Derechos de la Infancia. No obstante, el Estado mexicano tenía como obligación la implementación de dicho Sistema. El manejo de datos era de suma relevancia, pues permitiría saber a quienes deberían estar dirigidas las políticas y los programas.
- Foro “Hacia una Ley General de Protección de Derechos de Niñas, niños y Adolescentes”, dentro de éste se destacó que más allá de que los derechos se encontraran enunciados por la Ley era necesario que fueran *dotados de mecanismos para la eficacia*. Los derechos de NNA ya habían sido puestos en la Ley de 2000 de manera enunciativa, empero el ejercicio pleno necesitaba de instituciones que aseguraran el ejercicio de éstos (Diputados, 2012).

Estos mecanismos de discusión dieron lugar a la iniciativa de Ley General para la Garantía de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, presentada por la Cámara de Diputados en 2012. Sin embargo, la misma no contó con el consenso necesario para su aprobación. Pese a ello, los mecanismos de discusión mostraron las principales inquietudes en torno al tema de la infancia, dentro de las cuales se reconocía el papel del Estado, a través de su gobierno, para generar mecanismos de protección a los derechos de la infancia. Dentro de dichos mecanismos se encontraban:

- ✓ Creación de un sistema de información.
- ✓ Creación de un sistema integral, capaz de articular la toma de decisiones en torno a los derechos de la niñez.
- ✓ Creación de una ley que retomara los cuatro ejes rectores de la Convención de los Derechos del Niño (No Discriminación, Participación, Supervivencia y Desarrollo, Interés Superior del Niño).

Estos tres puntos, resumían de manera puntual las principales temáticas necesarias a abordar por el Estado mexicano en torno al tema de la niñez. La Organización de las Naciones Unidas, recalca la necesidad de la incorporación de los principios de universalidad, igualdad, no discriminación y participación en las estrategias de desarrollo para obtener resultados más equitativos (UNICEF, 2004).

Con la implementación de estos mecanismos de diálogo, la niñez cobró especial relevancia durante la transición gubernamental y se colocó en el escenario político como un tema especialmente relevante. Asimismo, se hacía patente que, la desigualdad en la infancia en México se presenta a partir de la dificultad para poder ejercer sus derechos. El ejercicio pleno de los derechos de la niñez comienza desde su reconocimiento.

Así, la iniciativa de Ley presentada por el entonces presidente de la República buscó retomar las inquietudes en torno al tema de la infancia. En la exposición de motivos se aludía al poco impacto de la Ley del 2000, hasta entonces vigente. Atribuyendo esto principalmente a que al ser una disposición de carácter Federal y no ser materia concurrente, carecía de la

distribución de competencias. El tema de la armonización era recurrente, el Comité sobre los Derechos del Niño había hecho hincapié en más de una ocasión sobre la necesidad de una normatividad plena en el tema de derechos de la niñez. Por lo cual, se planteaba que la nueva ley tuviera un carácter concurrente, es decir, que pudiera distribuir competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Dentro de los principales aspectos que contenía la iniciativa se puede resaltar la idea de protección hacia la infancia que se buscaba, pues se hablaba de “protección activa del Estado en favor de su niñez”, refiriendo que, no sólo se buscaba la protección de los derechos sino del sector en sí. En cuanto a la dependencia de la infancia con respecto a otros para reclamar sus derechos se creaban mecanismos de representación por parte de quienes ejercitan la patria potestad o por medio de las llamadas Procuradurías de Protección.

Esta iniciativa fue puesta a discusión en el Congreso, el Senado de la República fue el primero en analizar y discutir esta iniciativa; para lo cual, se llevaron a cabo una serie de audiencias públicas, con el propósito de retroalimentar la iniciativa presentada. Isabel Crowley, representante en México del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Javier Esteban Hernández Valencia, representante de la oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos y Alfonso Sandoval Arriaga, representante del Fondo de Población de la ONU; emitieron, sin duda alguna, los comentarios más certeros respecto a las exigencias que la Ley debía satisfacer, los cuales versaban sobre las necesidades de:

- Romper con el paradigma de la visión de los niños como objetos de asistencia y considerarlos como titulares de derechos.
- Definir un órgano capaz de llevar a cabo la integración de las diversas instancias encargadas de asuntos que involucraran a la niñez.
- Distribución de competencias para definir la concurrencia.
- Fortalecimiento del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia como sistema de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Contemplación de un presupuesto adecuado, suficiente, sostenible para la implementación de los mecanismos operativos de la ley.

- Implementación de los derechos ligados con la salud sexual y reproductiva, otorgando así una educación integral de la sexualidad (Senado, 2014).

La Cámara de Diputados también analizó la ley, aunado a los temas que ya se abordaron en el Senado, el tema sobre la educación integral de la sexualidad fue motivo de debate. Se consideraba que la educación en este tópico generaría un impacto negativo para los niños. Sin embargo, esto se debió principalmente al impacto que tuvieron los grupos facticos, particularmente algunos grupos de ideología católica, al considerar que esto era riesgoso para los niños.

La Cámara de Diputados reconoció la ley como un paso que, aunque pequeño, sentaba las bases para el reconocimiento de los derechos de la infancia. También se consideraba como una herramienta pensada para olvidar los aspectos proteccionistas que permitía la consolidación del papel del Estado en tareas específicas en materia de garantías sociales para la infancia. Aunque también se expresó que la ley tenía un carácter oportunista, pues un país en el que se violan los derechos cotidianamente, está iniciativa buscaba ser una solución mínima a un gran problema (Diputados, 2014).

Finalmente se aprobaron cambios para la iniciativa de ley, pasando de “Ley General para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes” a “Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, pues se consideraba que desde el cambio de nombre se daba un gran paso de un carácter proteccionista a un reconocimiento activo de los derechos de la niñez.

La discusión llevada antes y durante el proceso de la formulación de la ley permitió comprender la naturaleza de los diversos factores que inciden de manera negativa en el desarrollo de la infancia, pudiendo definir el problema. De acuerdo con el ciclo de políticas públicas ésta es la segunda fase en la formulación de las mismas. Así, se dio paso a la tercera etapa, la cual se refiere a la formulación de estrategias con la finalidad resolver el mismo.

La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes entró en vigor el 4 de diciembre de 2014. Uno de los principales cambios que introdujo la nueva ley fue el cambio en estatus jurídico de niños, niñas y adolescentes, pues se introducía su carácter de sujetos de derecho,

es decir que, a partir de ese momento en más podrían exigir el cumplimiento de los derechos inherentes a su condición de humanos. Con lo que, se daba un paso hacia el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos. La ley traía consigo la posibilidad de transformar la percepción cultural sobre la apreciación del niño para ser concebidos como sujetos de derechos capaces de ser gestores de su propio desarrollo y dejar atrás su concepción como un ser humano incompleto.

Los derechos tienen un papel preponderante en la superación de desigualdad y el reconocimiento de éstos es el primer paso, el artículo 13° de la LGDNNA, enuncia los siguientes derechos:

- Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;
- Derecho de prioridad;
- Derecho a la identidad;
- Derecho a vivir en familia;
- Derecho a la igualdad sustantiva;
- Derecho a no ser discriminado;
- Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;
- Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal;
- Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social;
- Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;
- Derecho a la educación;
- Derecho al descanso y al esparcimiento;
- Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;
- Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información;
- Derecho de participación;
- Derecho de asociación y reunión;
- Derecho a la intimidad;
- Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso;
- Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y
- Derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación.

La Ley, además de reconocer estos derechos, tiene como ejes transversales los principios de No Discriminación, Supervivencia y Desarrollo, Participación y el Interés Superior del Niño, reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Si bien, la ley parecía redundar en los derechos humanos, ya que finalmente todos los derechos a los que alude ya se

encontraban consagrados en la Constitución para todos los seres humanos, la importancia de dicho mecanismo jurídico recae en la idea que recalca John Rawls cuando alude a una sociedad más justa, en la que establece que, las desigualdades sólo se justifican en medida que redundan en beneficios para los menos aventajados, en este caso para la infancia.

Aunado a lo anterior la importancia de la ley recae en que su existencia, no sólo reconocía los derechos de la infancia, sino que, dio paso a la creación de mecanismos para el ejercicio de los mismos. El capítulo tercero de la LGDNNA establecía la creación de un Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), de conformidad con el artículo 125 éste se creaba con la finalidad de:

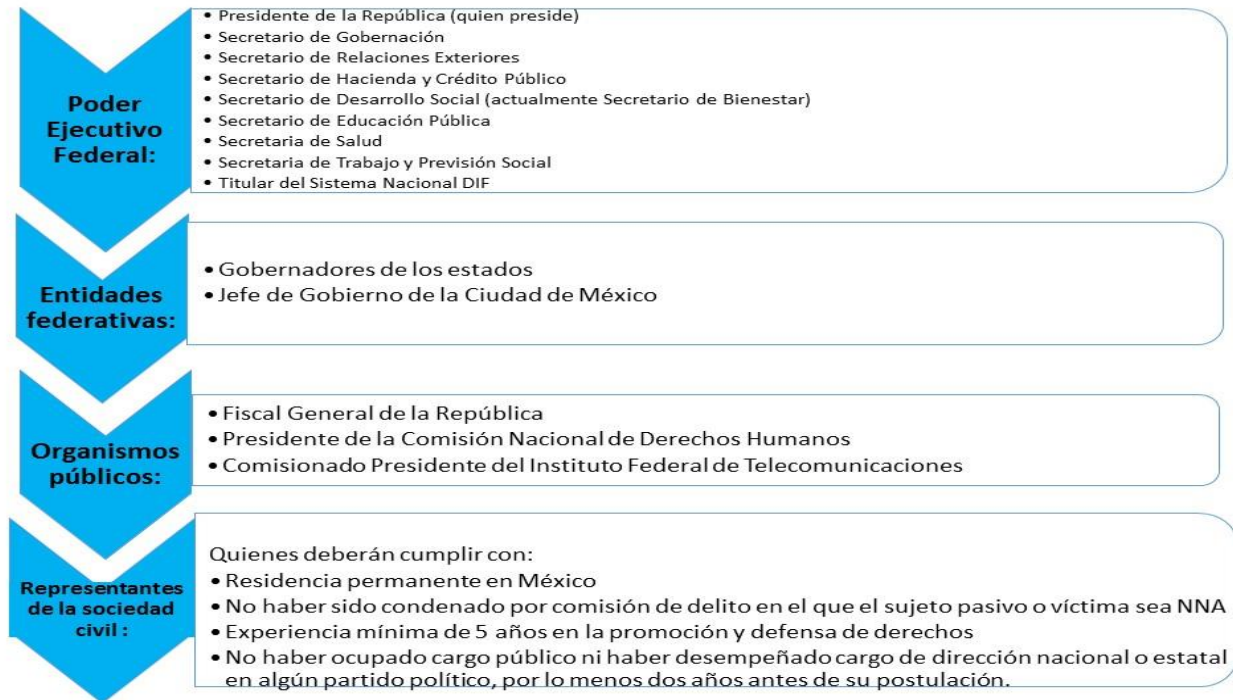
Asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se crea el Sistema Nacional de Protección Integral, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes (LGDNNA, 2014).

Para cumplir con su objetivo este Sistema tenía como atribuciones principales la coordinación de los diferentes ámbitos de gobierno, de los sectores de la sociedad (público, privado y de la sociedad civil) y de la infancia en la conformación de políticas públicas orientadas a la protección de los derechos de ésta última. Para ello, se consideraba la transversalidad del enfoque de derechos en la coordinación para la toma de decisiones y se establecía la consideración de medidas especiales en correspondencia con las especificidades propias de la infancia.

La conformación del SIPINNA se ciñe a lo establecido en los mecanismos de discusión en torno a este tema:

- ✓ Sistema que ponga en el centro a los niños, niñas y adolescentes y que sienta condiciones efectivas para la realización del principio del Interés Superior del Niño.
- ✓ El Sistema deberá contar con un órgano rector encargado de la coordinación de las instancias ya existentes responsables de la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia. Este órgano quedo conformado como la Secretaría Ejecutiva, en los artículos 130, 131, 132, 133, 134 y 135.

- ✓ La rectoría del Sistema debe establecerse al más alto nivel posible dentro de la administración pública. En su artículo 127 se prevé la organización de la siguiente manera:



Fuente: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el reglamento de la LGDNNA.

De igual manera la conformación del Sistema de esta manera ponía de manifiesto el principio de corresponsabilidad, pues se preveía la participación, no sólo del gobierno, sino también de la sociedad en la protección de los derechos de la infancia. El sistema integral fungía como el diseño organizacional y operativo creado para la implementación de las políticas públicas de la infancia (Morlachetti, 2013, págs. 11-12).

El SNDIF ya contaba con un mando importante en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, sin embargo, debido a que este organismo se centra en la atención a personas en condiciones de riesgo y desamparo y prácticamente de cualquier necesidad social de la familia en general, el SIPINNA representa un gran cambio en la institucionalidad en este rubro al enfocarse específicamente en la población infantil y la garantía de sus derechos (Fuentes, González, Padrón, & Tapia, 2015).

Además del Sistema la ley preveía la creación de un Plan Nacional, cuya ejecución se encontraría a cargo del mismo. De acuerdo con el artículo 142 debía contener *las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias en materia de ejercicio, respeto, promoción y protección integral de niñas, niños y adolescentes* (LGDNNA, 2014).

La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Sistema Nacional de Protección Integral y el Plan Nacional se consolidaban como la estrategia del Estado para el desarrollo humano de la infancia; pues el reconocimiento, la protección y el ejercicio pleno de los derechos es pieza fundamental en su consecución.

3.2 Implementación de estrategias para el abatimiento de la desigualdad

La teoría de sistemas establece que la relación entre el conjunto de las instituciones políticas y el sistema social, en general, está representada como una relación demanda-respuesta (inputs-outputs). En este sentido, las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de su gobierno y su administración con la finalidad de satisfacer las necesidades de la sociedad (Bobbio, 1989, pág. 78).

El Estado mexicano había formulado una serie de estrategias en materia de protección de derechos de la infancia, tras el diseño de las mismas su implementación fue el siguiente paso. Dentro del ciclo de políticas públicas, la fase de implementación refiere a la puesta en marcha de la estrategia formulada, a través de las organizaciones gubernamentales.

En términos de la nueva ley, la organización encargada de la implementación de la política diseñada es el Sistema. Los sistemas de protección se entienden como el *conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas y reparar el daño ante la vulneración de los mismos* (Morlachetti, 2013, pág. 12).

La importancia del sistema recaía en que, como reconoce John Rawls (1979) *la justicia de un esquema social depende esencialmente de cómo se asignan los derechos y deberes*

fundamentales (pág. 21). Al tiempo que la definición de derechos y deberes influye sobre la perspectiva de vida de los diversos sectores de la población. La implementación de las políticas no es posible sin organizaciones fuertes y bien estructuradas, así el sistema como conjunto de organizaciones daba paso no sólo a la protección y en su caso de restitución de derechos de la infancia, sino que también permitía aumentar las expectativas de vida de la niñez.

El 2 de diciembre de 2015 se instaló el SIPINNA, pese a que el artículo séptimo transitorio establecía que éste debería instalarse dentro de los 180 naturales posteriores a la publicación del decreto que expedía la LGDNNA. Durante la sesión de instalación se nombró al titular de la Secretaria Ejecutiva del Sistema, su principal atribución en términos de la implementación es la creación del anteproyecto del Programa Nacional. Así, la instalación posibilitaba la elaboración y la expedición del Programa Nacional.

Para lograr la participación de los tres órdenes de gobierno, tal como lo preveía la ley y en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño, era necesaria la instalación de los Sistemas Locales y Municipales de Protección. Sin embargo, fue hasta la primera mitad de 2016 que las 32 entidades federativas armonizaron y publicaron sus leyes locales y, para fines del mismo año los 32 estados y 782 municipios instalaron sus sistemas de protección (UNICEF, 2018).

Debido al tiempo que tardó en instalarse el Sistema Nacional y aún más los Sistemas Locales, el diseño y aprobación del Programa Nacional fue lento y por tanto errático, pues si bien la ley establece que el Programa debía aprobarse en los 180 días naturales posteriores a la instalación del Sistema su publicación se dio hasta agosto de 2017. De acuerdo con la ley la implementación de ésta debería haber tardado un año, mientras que en tiempo real se dio prácticamente 3 años después.

El Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016- 2018, de acuerdo con el artículo 142 de la LGDNNA, contenía las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias en materia de ejercicio, respeto, promoción y protección integral de niñas,

niños y adolescentes. El contenido del Programa se encontraba en concordancia con la problemática identificada para el diseño de las estrategias establecidas por el Estado mexicano. Además, su elaboración se alineaba al Programa Nacional de Desarrollo, en atención a la CPEUM:

Art. 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación [...] (CPEUM).

Asimismo, se tomaba en cuenta lo establecido por la Ley de Planeación, la cual establece las disposiciones a partir de las cuales se llevarán a cabo las actividades de planeación con la participación de los tres niveles de gobierno y las diferentes instancias que lo conforman. En su Artículo 21 se prevé la creación de un Plan Nacional de Desarrollo que se constituye como la base para el ejercicio de planeación sexenal, del cual emanan los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, que deberán determinar las prioridades nacionales y orientarán las políticas públicas de los diversos sectores.

La estructura del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (PRONAPINNA), se pensó en concordancia con dicha normatividad y se organizó a partir de cinco objetivos, 33 estrategias y 237 líneas de acción, sin embargo, en el presente trabajo no se enuncian las líneas de acción debido a lo extenso de éstas (SIPINNA, 2017).

Objetivo 1. Generar cambios para una cultura de acceso a información y participación efectiva y sistemática con enfoque de derechos de niñez. Para este objetivo se contemplaban 7 estrategias:

- Revisar y en su caso modificar el marco legal para identificar obstáculos legales en la garantía de los derechos NNA.
- Asegurar mecanismos de participación efectiva, igualitaria y sistemática de NNA.
- Garantizar a NNA el acceso a actividades culturales, deportivas y de esparcimiento libres de violencia.
- Garantizar la generación de contenidos desde el enfoque de derechos de NNA.

- Promover que la difusión y comunicación social del servicio público ubique en el centro los derechos de NNA.
- Impulsar la sensibilización, capacitación, formación y profesionalización del servicio público sobre el enfoque de derechos de NNA.
- Asegurar a NNA el acceso a información y comunicación, y reducir la brecha digital.

Este objetivo se alineaba primordialmente al principio de Participación de la Convención sobre los Derechos del Niño, aunque también lo hacía con los de No Discriminación y del Interés Superior del Niño. Respecto al PND, se alineaba con el objetivo “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”, del eje “México en Paz”.

En harás de superar la desigualdad, este objetivo se orientaba a uno de los principales obstáculos para superarla, la cultura. No basta con que las personas sepan que exista una ley y que ésta reconozca ciertos derechos, la introspección en el imaginario colectivo sobre la participación de la infancia y la consideración de la misma como seres humanos. Recordar que, no se les está dando la posibilidad de ser tomados en cuenta se les está reconociendo su carácter de seres humanos sujetos de derechos.

Objetivo 2. Garantizar el acceso de NNA al ejercicio de sus derechos relacionados con la supervivencia. Las líneas de acción eran:

- Asegurar el acceso universal a servicios de calidad en salud para el logro del bienestar físico y mental de NNA.
- Asegurar un enfoque integral para reducir significativamente la mortalidad infantil y adolescente.
- Asegurar un enfoque integral y la participación de todos los involucrados para reducir la mortalidad materna.
- Garantizar la seguridad alimentaria y buenos hábitos alimenticios y combatir la desnutrición y malnutrición crónica entre NNA.
- Garantizar el acceso de NNA a la salud sexual y reproductiva.
- Fortalecer las acciones de prevención y atención del embarazo infantil y adolescente.
- Asegurar las condiciones necesarias y el acceso universal a servicios de atención para el pleno desarrollo infantil temprano.

Objetivo 3. Garantizar el acceso de NNA al ejercicio de sus derechos relacionados con el desarrollo. Las líneas de acción eran:

- Garantizar el acceso, permanencia, conclusión oportuna y el aprendizaje efectivo de NNA en todos los niveles educativos.
- Combatir la pobreza extrema y moderada entre la población infantil y adolescente en todas sus dimensiones.
- Impulsar la igualdad sustantiva y no discriminación entre NNA.
- Implementar políticas públicas efectivas que garanticen la igualdad y la no discriminación de NNA con discapacidad.
- Implementar políticas públicas efectivas que garanticen la igualdad y la no discriminación de NNA indígenas y afrodescendientes.
- Promover y garantizar entornos seguros y ambientes saludables, así como viviendas dignas, con acceso universal a agua potable y saneamiento.
- Garantizar el derecho a la identidad mediante el registro de nacimiento universal, gratuito y oportuno, así como la protección de sus datos personales.

Los objetivos dos y tres estaban orientados a la satisfacción del principio de Supervivencia y Desarrollo, aunque como en objetivo uno, los principios de No Discriminación y del Interés Superior del Niño también se satisfacen. Ambos objetivos se entrelazan con el eje “México incluyente” del PND. Los derechos relacionados con la supervivencia y el desarrollo al que se refieren los objetivos son preponderantes en la superación de la desigualdad, pues se refieren a las condiciones mínimas necesarias para alcanzar el desarrollo humano.

Asimismo, la educación y la salud, desde el enfoque de derechos y de capacidades juegan un rol especial, pues cuando existen limitaciones en estas esferas, las oportunidades se ven mermadas y resulta más difícil llevar a cabo vidas que las personas consideren valiosas. En este sentido, las intervenciones en dichas materias son fundamentales a fin de fomentar las capacidades básicas desde los primeros años de vida, los cuales son críticos (PNUD, 2014).

Objetivo 4. Garantizar medidas de protección especial y restitución de derechos de NNA. Dentro del cual las estrategias eran:

- Garantizar servicios efectivos de protección especial para la restitución de derechos y reparación del daño en NNA.
- Fortalecer los entornos familiares, disminuir la institucionalización de NNA, homologar procedimientos de adopción y regularizar los CAS.

- Fortalecer la protección y restitución de derechos de NNA migrantes acompañados, no acompañados o en condición de refugiados.
- Garantizar en todo momento todos los derechos de NNA en las situaciones de emergencias.
- Asegurar el acceso a la justicia a NNA garantizando el ISN en todo proceso judicial o administrativo.
- Erradicar el trabajo infantil y proteger a las y los adolescentes trabajadores en edad permitida.
- Impulsar y fortalecer los mecanismos de coordinación para reducir las violaciones a derechos de NNA relacionadas al abuso, explotación, tráfico y trata y otras formas de violencia.

Objetivo 5. Coordinar y vincular a actores involucrados para formular, ejecutar y acompañar articuladamente programas de protección de niñez y adolescencia.

- Asegurar el enfoque de derechos de NNA en la gestión de la Administración Pública Federal.
- Fortalecer la implementación de los sistemas locales y municipales de protección integral de NNA.
- Fortalecer la coordinación multisectorial y colaboración con instancias públicas y privadas en la instrumentación de programas sociales y de protección.
- Facilitar la generación y acceso a información que permita monitorear y dar seguimiento al cumplimiento de derechos de NNA.
- Promover la evaluación de políticas de desarrollo social vinculadas a la protección de los derechos de la infancia.

Los objetivos cuatro y cinco se alinean con el eje del PND “México en paz”. Con respecto a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño todos los principios se encuentran satisfechos dentro de estos objetivos. En lo correspondiente al objetivo cuatro, la vulneración de derechos humanos en México no es ajeno a lo cotidiano y su restitución tiene que ver con la satisfacción de los cuatro principios a los que evoca la CDN, pues éstos se encuentran correlacionados en términos de comprender que cuando se viola un derecho se tiende a violar otros. En cuanto al objetivo cinco, los cuatro principios de la CDN deben fungir como articuladores de los programas orientados a la infancia.

3.3 La evaluación de la política pública dirigida a la infancia

De acuerdo con el ciclo de políticas públicas la evaluación es la última etapa en el proceso de las mismas, esta etapa se refiere a la determinación de las fortalezas y debilidades de los

programas y proyectos públicos una vez que estos se llevaron a cabo. Esta etapa busca ofrecer una retroalimentación útil respecto de lo que se hizo o se está haciendo de manera correcta o incorrecta, en función de los criterios usados para evaluar.

La evaluación de la política social, y de la política pública en general, es una herramienta fundamental para mejorar constantemente su desempeño y conocer cuáles de las acciones son o no efectivas para resolver los grandes problemas, principalmente sociales, que aquejan al país. Si bien, no existen fórmulas preestablecidas para reducir la vulnerabilidad, la desigualdad y la pobreza, existen acciones posibles para enfrentar estos retos (CONEVAL). Dentro del Programa Nacional se establecían indicadores, para cada uno de los objetivos, en torno al criterio de evaluación y de acuerdo con el Informe de Avances y Resultados 2018 (SIPINNA, 2019) las conclusiones fueron las siguientes:

1. Generar cambios para una cultura de acceso a información y participación efectiva y sistemática con enfoque de derechos de niñez y adolescencia.

1.1 Porcentaje de niños/as de entre 1 y 14 años que experimentaron agresión psicológica o castigo físico durante el último mes.

Este indicador pretendía medir el cambio en las relaciones intrafamiliares o interpersonales libres de violencia, a partir de las acciones del programa enfocadas a la concepción que se tiene de la infancia por parte de los adultos. Pese a que, dentro del objetivo pareciera que el cambio de cultura con respecto a la concepción que se tiene sobre la infancia como seres incompletos se refiere sólo al ámbito de la información y la participación, es preciso decir que, las estrategias y líneas de acción para el mismo sí prevén que dicho cambio impacte en todos los ámbitos de su vida.

Para el indicador se toma como base el año 2015, sin embargo, aunque se habla de violencia en todos los ámbitos, la información a tomar en cuenta para medir este indicador sólo se centra en la violencia como disciplina, enfocándose únicamente al ámbito familiar, lo cual no obedece al diagnóstico sobre la infancia que indica que los niños son más propensos a la violencia en los lugares públicos. Si bien es cierto que, el primer paso para cambiar la cultura

sobre la infancia ocurre al interior del ámbito familiar, el indicador parece insuficiente en términos de lograr un avance integral.

Aunada a la incapacidad del indicador para medir de manera integral la violencia en todos los aspectos, de acuerdo con el informe sobre resultados del PRONAPINNA, este indicador no presenta avances, aunque no menciona el grado de impacto que se tuvo en el mismo. Asimismo, no es posible determinar el impacto con datos externos, pues se tomó como base la Encuesta Nacional de Salud y nutrición realizada en 2012 y los resultados para el año 2018 aún no han sido publicados. Pese a que se implementaron campañas de difusión sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes, orientadas tanto como a adultos como a niños, no hay datos para determinar el impacto sobre las mismas en la percepción de la infancia.

1.2 Porcentaje de avance en la incorporación de los principios establecidos en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en al menos un instrumento legal de las entidades federativas.

Este indicador buscaba medir el porcentaje de avance en la incorporación de los principios establecidos en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), en al menos un instrumento legal de las entidades federativas, ya sea en materia de matrimonio infantil (código civil), trabajo infantil (legislación laboral en entidades federativas) o adopciones (legislación civil en entidades federativas).

El informe de resultados del PRONAPINNA reporta que, este indicador prácticamente cumplió la meta al llegar al 96.9% de avance. Las temáticas sobre las que se centró la evaluación son: edad permitida para el matrimonio, el informe establece que 32 entidades ya prohíben el matrimonio antes de los 18 años; violencia, ámbito sobre el cual 17 entidades prohibieron el castigo corporal; en la temática de adopciones se habla de que ésta se presentaría para dictamen en 2019, sin embargo, a la fecha no se ha aprobado.

Los datos presentados para este indicador son ambiguos, pues se considera como avance el hecho de que se incorpore al menos una de las temáticas ya sea matrimonio infantil, trabajo

infantil o adopciones, cuando todas estas temáticas tienen impactos negativos en el ejercicio de los derechos de la infancia y no puede considerarse que la incorporación de sólo una de las temáticas mejora las condiciones de los niños.

1.3. Porcentaje de dependencias y entidades de la APF, integrantes del SIPINNA, que cuentan con al menos un mecanismo de participación de niñas, niños y adolescentes en los procesos de elaboración de las propuestas de programas y políticas públicas de su sector.

El indicador buscaba medir Porcentaje de dependencias y entidades de la APF, integrantes del SIPINNA, que cuentan con al menos un mecanismo de participación de niñas, niños y adolescentes en los procesos de elaboración de las propuestas de programas y políticas públicas de su sector. Es decir, que la implementación de mecanismos sólo se cualificaría en las secretarías de Estado, con lo que se dejaba fuera a los niveles locales.

Dentro de los resultados presentados por este indicador, el avance que presentó al 31 diciembre de 2018 era del 71.43%. Además, se reporta la creación de mecanismos institucionales para la participación de la infancia como lo fueron foros y consultas infantiles, sin embargo, pese a la existencia de estos mecanismos. El indicador no establece la medición de impacto, pueden existir mecanismos, pero si estos no se ven reflejados en la cantidad de niños que participan el problema de fondo sigue estando presente.

Objetivo 2. Garantizar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al ejercicio de sus derechos relacionados con la supervivencia.

2.1 Tasa de mortalidad de niñas, niños y adolescentes.

De acuerdo con la ficha del indicador, se consideraba que la tasa de mortalidad mediría indirectamente la efectividad del conjunto de acciones del programa para mejorar las condiciones de vida de la población de niñas, niños y adolescentes, siendo por tanto la disminución de la mortalidad un efecto colateral. La línea base para este indicador es el año

2014 con 10.21 defunciones por cada 10 000 habitantes de entre 0 y 17 años de edad, siendo la meta su disminución en 1.18 defunciones, llegando a 9.03.

El informe de resultados de 2018, establece que las acciones para este objetivo se centraron en la primera infancia y en la prevención del embarazo adolescente. Por lo cual, la mortalidad se contempló de los 0 a los 17 años, tomando en cuenta que la incidencia en mortalidad infantil no sólo se presenta por problemas de salud o al momento del nacimiento, sino que también se da en las niñas con embarazos tempranos y mala atención a la hora del parto.

El informe no arroja datos sobre el avance en este indicador, pues no existen datos disponibles para la medición del mismo. Se indica dentro de los resultados que no existen datos disponibles para 2018, no obstante, el dato disponible para el año anterior inmediato muestra un aumento en la tasa de mortalidad de 0.03 alcanzando 10.24 defunciones por cada 10 000 habitantes. Lo que muestra, que al menos para 2017 el número no iba en detrimento y aunque quizá mínimamente estaba aumentando.

2.2 Prevalencia de desnutrición, peso para la edad (porcentaje de niños menores de cinco años)

La medición de este indicador se basaba en la incidencia de las acciones del programa para mejorar las condiciones de vida de la población de niñas, niños y adolescentes y por lo tanto para disminuir la prevalencia de desnutrición de niñas y niños menores de 5 años. La línea base fue el año 2012 con el 2.8% de prevalencia, la meta para 2018 era de 2.2%, con lo que se disminuirían 0.6% el total de niños menores de 5 años en estado de desnutrición.

Al igual que para el indicador anterior de este objetivo, para este tampoco se cuenta con datos para la medición del impacto. El último dato disponible es para el año 2016 con una prevalencia del 3.9% mostrando un aumento de alrededor de un punto porcentual con respecto a la línea base. Sin embargo, no se puede determinar un impacto positivo o negativo tomando en cuenta el aumento que se obtuvo en 2 años es posible que la disminución haya sido la misma para los siguientes 2 años.

Objetivo 3. Garantizar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al ejercicio de sus derechos relacionados con el desarrollo.

3.1 Porcentaje de niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza extrema, según la medición de pobreza multidimensional de CONEVAL.

Con este indicador se buscaba medir la incidencia en favor de aquellas niñas, niños y adolescentes que presentan un mayor grado de carencias sociales o que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades alimentarias básicas. La línea base fue el año 2014 con una incidencia para este año del 11.5% siendo la meta a alcanzar la disminución hasta alcanzar el 10.1% en 2018.

La medición de este indicador no es posible para el año 2018, pues no se cuenta con la información disponible. De acuerdo con el informe de resultados del PRONAPINNA para el año 2016 la situación de pobreza extrema se había disminuido en 2.5 puntos porcentuales alcanzando el 9.0% de prevalencia. La disminución en 2 años fue significativa, no obstante, no hay datos que muestren los resultados para el año 2018, establecido como meta.

3.2 Tasa neta de cobertura en educación media superior.

Con este indicador se buscaba reflejar el porcentaje de la matrícula contenida en el rango de edad de 15 a 17 años para el nivel educativo de media superior, respecto a la población de ese mismo rango de edad. Siendo la variante principal el número de niños que se encuentran inscritos al inicio del año escolar en el nivel educativo medio superior.

Este indicador presenta un problema con respecto al impacto real en el bienestar de la infancia, si bien es cierto que, la matriculación de alumnos en la educación media superior supone un aumento en el número de personas que ingresan a un nivel más de educación, esto no supone una mejora en las capacidades ni en las oportunidades a largo plazo. Al medir la matriculación durante el primer año, se deja fuera la eficiencia terminal como factor cuantitativo de oportunidades. No es lo mismo ingresar que terminar, de manera que este indicador es engañoso a la hora de medir los derechos relacionados con el desarrollo.

El informe de resultados del PRONAPINNA muestra que durante el ciclo 2015-2016 tomado como base presentaba una tasa de cobertura del 70.6%, la estimación realizada para el ciclo 2017-2018 es de 79.6%, lo cual representaría no sólo un aumento también sobrepasaría la meta del 75.4%. No obstante, los datos son una estimación y no se presentan datos reales que permitan hacer una valoración sobre el impacto real.

Objetivo 4. Garantizar medidas de protección especial y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.

4.1 Porcentaje de egresos hospitalarios totales de niñas, niños y adolescentes por causas de lesiones.

La medición de éste buscaba mostrar la disminución en los casos de violencia a los que se encuentran expuestos los niños y los casos de lesiones a consecuencia de las acciones del programa. Para la obtención de resultados se tomaron como variables el total de egresos hospitalarios en personas de entre 0 y 17 años sobre el total de egresos hospitalarios.

De acuerdo con el PRONAPINNA la medición establecida permite verificar la violencia a la que son expuestos los niños, sin embargo, si el total de egresos hospitalarios de niños se mantuviera constante y el número de egresos hospitalarios aumentara o disminuyera sustancialmente, el indicador no mostraría la violencia real de la que es sujeto la infancia. De igual manera, el egreso hospitalario no mide de manera integral la violencia, ya que muchos niños no acuden al médico cuando presentan lesiones por dicha causa, asimismo, muchos de los que ingresan por esa causa no egresan.

Para el indicador se estableció como línea base el año 2013, con un porcentaje de 36.34%, siendo la meta para 2018 32.34%. De acuerdo a lo reportado la meta se rebasó al llegar a 30.8%. Pese al aparente avance, las consideraciones sobre este indicador muestran su incapacidad para determinar que las medidas de protección y restitución son las adecuadas.

4.2 Tasa de ocupación de niñas, niños y adolescentes de 5 a 14 años.

La medición de este indicador se basaba en la proporción de niñas, niños y adolescentes menores de 14 años que se encuentran ocupados en alguna actividad económica, condición que está prohibida por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Así, del total de población de entre 5 y 14 años se determina el porcentaje que se encuentra ocupado.

La base para ese indicador fue el año 2013 con un total de 4.6% estableciendo como meta el año 2018 y un porcentaje del 3.0%. De acuerdo con el informe de avances del PRONAPINNA, este indicador no logró alcanzar la meta prevista. Aunque para el año 2017 el dato es bastante favorable al llegar al 3.6% de ocupación, mostrando una disminución significativa con respecto al año base.

4.3 Porcentaje de solicitudes de adopción nacional e internacional resueltas por el Comité Técnico de Adopción.

Como se estableció en el nombre del indicador, se buscaba medir el total de casos resueltos por el Comité con respecto al número de solicitudes recibidas. El informe de resultados muestra un avance del 100% para este indicador, sin embargo, no ofrece mayor información con datos disgregados sobre el total de adopciones nacionales e internacionales. La línea base muestra que no existen datos para saber la situación de la que se parte. Si bien es cierto que, el porcentaje muestra que todos los casos recibidos han sido resueltos. Dentro de este indicador no se identifican el total de solicitudes ni aquellos casos que por algún motivo no llegan a manos del Comité y que también merman los derechos de la infancia en esta temática.

Objetivo 5. Coordinar y vincular a actores involucrados para formular, ejecutar y acompañar articuladamente programas de protección de niñez y adolescencia.

5.1 Incidencia de carencias sociales en niñas, niños y adolescentes.

Este indicador medía el porcentaje de la población de entre 0 y 17 años con alguna de las seis carencias sociales, siendo el año base 2014 y la meta 2018, no obstante, el informe de resultados establece que no existen datos disponibles para el 2018, siendo 2016 el último año

con datos disponibles. Siendo la carencia a la seguridad social y la alimentación las únicas carencias en las que los datos reflejan avance.

Carencia social	Línea base/2014	Meta/2018	Últimos datos disponibles/2016
Rezago educativo	8.0%	6.0%	7.1%
Carencia de Acceso a servicios de salud	16.2%	13.0%	13.3%
Carencia de Acceso a seguridad social	62.6%	61.9%	60.8%
Carencia en Calidad y espacios en la vivienda	16.7%	13.2%	16.5%
Carencia de Servicios básicos en la vivienda	24.8%	22.0%	22.7%
Carencia en Alimentación	27.6%	25.6%	23.3%

***Fuente: Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018.**

El que la medición de la incidencia de las carencias sociales sea considerada para la medición de este objetivo parece inadecuado, las carencias sociales disgregadas tienen un mayor impacto en los objetivos relacionados con los derechos de desarrollo y supervivencia. Aunque es cierto que la medición de estas carencias es necesaria para contar con información para la articulación de programas, en realidad debería haberse medido la capacidad de las entidades integrantes del SIPINNA para generar dicha información, la cual es evidente que no se tiene debido a que no es posible medir los resultados de la mayoría de los indicadores por no contar con la misma.

5.2 Porcentaje de avance en la implementación de los 32 Sistemas Estatales de Información y de 1 Sistema Nacional de Información de niñas, niños y adolescentes.

Tal cual su nombre lo menciona se consideró para la medición de este indicador la implementación en las entidades federativas de los Sistemas Estatales de Información y el avance de implementación del Sistema Nacional de Información. Así como la existencia de indicadores cualitativos y cuantitativos de los derechos de niñas, niños y adolescentes en las dimensiones de Supervivencia, Desarrollo, Protección y Participación.

Para la medición de Sistemas Estatales se consideró como base el año 2016 con un avance del 12.5%. En el caso del Sistema de Información para el mismo año el avance era del 0%. La meta prevista para el año 2018, de acuerdo con el informe de resultados del PRONAPINNA fue del 100%. No obstante, el Sistema de Información no funciona actualmente, el sitio web diseñado para dicho Sistema provee de una liga, la cual muestra una ruptura de información. Es decir, que el Sistema no funciona actualmente.

Conclusiones

La creación de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, aunque con ciertos puntos críticos, sentó las bases para el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho y no como entes objeto de protección. El cambio de estatus jurídico de la infancia provee a los gobiernos de un marco de acción para la toma de decisiones a favor de su pleno desarrollo, sin embargo, sin una modificación integral sobre la percepción social e institucional que se tiene de este grupo el desarrollo no será plausible.

En este sentido, los mecanismos que prevé la ley deben ser fortalecidos. El Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes como organismo encargado de la articulación de la política pública a favor de la infancia debe ser dotado de recursos financieros y humanos para que el diseño, implementación y evaluación de la misma se haga con apego a los principios de No Discriminación, Participación, Supervivencia y Desarrollo e Interés Superior del Niño.

Para el diseño de la política pública es necesario que el sistema de información previsto en la ley sea puesto en operación, pues pese a que de acuerdo con el informe de resultados de 2018 este sistema se encontraba operando, el sitio web previsto para la visualización de datos no ofrece información y se muestra como un enlace roto. Sin datos disgregados sobre la situación de los niños y niñas en México no es posible saber cuáles son las problemáticas que deben ser atendidas y en dónde deben tomarse medidas para su combate.

Con respecto al Programa Nacional que debe fungir como eje de las políticas y programas que son puestos en marcha para atender a la infancia, es visible que la implementación de éste ha sido lenta debido a que la armonización de la ley tardó en concretarse y a que la instalación de los sistemas locales no cumplió con el tiempo estipulado. El Programa que debía guiar las acciones encaminadas a la infancia durante el periodo 2016-2018 fue aprobado hasta agosto de 2017, lo cual sin duda representó un atraso para su correcta implementación.

Los objetivos establecidos en el Programa fueron acordes con los principios establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño y se encontraban en concordancia con los derechos establecidos en la Ley General de los Derechos de Niños, Niños y Adolescentes. Al mismo tiempo los objetivos satisfacen los enfoques de derechos y de capacidades, pues al promover el ejercicio pleno de derechos de la niñez se busca potenciar al máximo sus capacidades a fin de generar oportunidades que les permitan alcanzar una vida que ellos consideren valiosa.

Por ello, con la entrada del nuevo gobierno, la creación del Programa Nacional de este sexenio debería ser una prioridad, pues como eje rector puede generar objetivos y líneas de acción de manera estratégica a favor del pleno ejercicio de los derechos de niños y niñas. Para ello, como se hizo en el sexenio anterior, los niños deberán ser tomados en cuenta, pero no sólo en un sentido formal sino en un sentido integral en el que ellos a partir de su visión aporten sobre las circunstancias que ellos consideran desfavorables para alcanzar su desarrollo pleno.

La percepción social e institucional que se tiene sobre la infancia es la que impacta en mayor grado la consolidación de la desigualdad desde esta etapa, al no contar con la plena satisfacción de todos sus derechos las perspectivas de vida van en detrimento dificultado el proceso de desarrollo, por lo cual la sensibilización de la sociedad y del gobierno acerca de los niños y niñas como sujetos de derechos debería ser un tema prioritario en la implementación de políticas públicas dirigidas a este sector.

Respecto a la creación de mecanismos para la evaluación de la política pública los indicadores previstos para tal fin muestran su ineficiencia, pues para el Programa se establecieron cinco objetivos, 33 estrategias y 237 líneas de acción, previendo la existencia de sólo 12 indicadores, los cuales no hacían una valoración integral sobre las acciones emprendidas.

Los indicadores que presentó el Programa cuentan con sesgos de información a la hora evaluar, no se consideraron los aspectos relevantes de la evaluación, haciendo parecer que

los indicadores sólo se centraron en la posibilidad de mostrar aspectos positivos de la política implementada, lo cual tendría implicaciones positivas al evaluar el papel de la administración llevada a cabo por el gobierno saliente.

El informe de resultados publicado en febrero de 2019 mostraba la ineficiencia de los indicadores en materia de evaluación, pues no se cumplía con su papel central, ya que su existencia debería permitir verificar qué es lo que se está haciendo bien y qué requiere modificaciones. Sin embargo, en su caso la evaluación sólo mostró, por parte del gobierno saliente, un intento desesperado por presentar avances y con ello señalar que las cosas se estaban haciendo de conformidad a lo estipulado, sin producir datos que favorecieran un cambio en los aspectos negativos. Es importante mencionar que, pese a que la política pública no contó con una evaluación de impacto acorde a todo el trabajo que se había realizado en favor de la infancia, sí marcó un hito en la manera en que hasta antes de 2014 se tomaban decisiones y se implementaban acciones en torno a la infancia.

Dentro del nuevo programa, que deberá ser puesto en marcha durante el nuevo gobierno, la evaluación debería ser contemplada como una herramienta de medición del impacto de las acciones puestas en marcha y no como una forma de legitimar que la política a favor de la infancia tiene repercusiones positivas. Por ello los indicadores deberían medir los aspectos relevantes del desarrollo como la eficiencia terminal en el ámbito educativo, la esperanza de vida al nacer y el ingreso real de las personas.

Finalmente, a manera de síntesis se da respuesta a las preguntas que guiaron la presente investigación:

¿El Estado mexicano considera la desigualdad como un problema o como una cuestión natural? La investigación realizada permite observar que la desigualdad ha sido un problema presente a lo largo de la historia de México y durante la etapa de la infancia este problema se ha debido principalmente a su concepción como seres humanos inacabados o como propiedad de los adultos. Aseveraciones como “los niños son el futuro de México” han mostrado la incompreensión por parte de los Estados sobre la infancia, pues no se toma en

cuenta que aquí y ahora ellos necesitan ser reconocidos, porque si bien algún día crecerán, sin intervenciones acertadas por parte del gobierno muy probablemente ese día no llegará.

El que la desigualdad deba ser paleada responde a la idea de lograr una sociedad más justa, en términos de lo expuesto por John Rawls, en la que todos puedan tener las mismas oportunidades y en la que las desigualdades existentes sólo puedan ser aceptadas en medida que representan ventajas para los menos afortunados. En este sentido, la existencia de políticas públicas orientadas específicamente a la infancia con contenidos similares a las ya existentes responde a la necesidad de generar acciones particulares en aras de atender a las especificidades propias de dicho sector.

¿Qué medidas ha tomado el gobierno en México para lograr el bien común de todas las personas que habitan su territorio? El gobierno mexicano ha implementado acciones a lo largo de la historia con la finalidad de que las personas puedan alcanzar su desarrollo, las políticas de asistencia social son muestra de ello. La creación de mecanismos jurídicos para atribuir al gobierno un papel central en el desarrollo del país a través de mecanismos de distribución y de empoderamiento de los individuos ha sido la medida más importante para lograr que todos puedan lograr su bienestar.

¿Ha sido el desarrollo de las niñas y niños una prioridad en la agenda pública del gobierno mexicano, a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, es decir, en los últimos veinte años? A pesar del tiempo que ha llevado la consideración de crear políticas públicas hacia la infancia como seres humanos y no únicamente como entes vulnerables, el Estado mexicano ha dado un gran paso en el abatimiento de la desigualdad desde la infancia.

La firma de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte del Estado mexicano significó la ratificación de su compromiso con la infancia y con el cumplimiento de sus derechos, la creación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes coloca a la infancia como un tema prioritario, pero sin duda la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes tuvo un mayor alcance en el tema de derechos de

la infancia y por ende en t3pico del desarrollo al generar una serie de mecanismos enfocados a su consecuci3n. Pese a que, es posible aseverar que estos mecanismos s3lo son las bases de lo que los ni1os requieren para el pleno ejercicio de sus derechos, de la obtenci3n de capacidades y de mejores oportunidades, lo que conllevar3a a un mejor nivel de vida, el esfuerzo realizado por el Estado mexicano es evidente.

La desigualdad es un problema multifactorial, por lo cual no puede ser vista a la luz de un s3lo enfoque y por ello la implementaci3n de diferentes mecanismos para su abatimiento son indispensables. El desarrollo humano como un concepto relativamente nuevo, ha significado un cambio en la manera en que los gobiernos toman decisiones, pues al poner al individuo en el centro del desarrollo las pol3ticas se orientan de manera distinta, siendo los derechos humanos uno de los cambios m3s significativos, dada la val3a que se le otorga a cada individuo.

Asimismo, se hace patente el hecho de que gobierno y derecho son un binomio necesario para el buen funcionamiento de cualquier sociedad, ya que sin la creaci3n de la Ley General de Derechos de Ni1as, Ni1os y Adolescentes el gobierno seguir3a contando con el marco de actuaci3n obsoleto que era la Ley para la Protecci3n de los Derechos de Ni1as, Ni1os y Adolescentes, la cual no favorec3a el pleno ejercicio de los derechos de la infancia y por ende sus alternativas reales de vida eran reducidas.

El an3lisis de la desigualdad y la infancia desde la administraci3n p3blica tiene implicaciones positivas para 3sta como disciplina, pues abre el debate sobre las acciones que pueden implementarse para lograr el fin 3ltimo del Estado, el cual es el bien com3n. Asimismo, permite repensar los problemas sociales existentes en M3xico y las acciones que pueden ser implementadas para su soluci3n.

Referencias

- Arellano, D., & Blanco, F. (2016). Políticas Públicas y Democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. INE, 1-85.
- Arteaga, C., & Solís, S. (2005). *Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*. México: Plaza y Valdés.
- Atkinson, A. (2016). *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?* México: FCE.
- Badía, J. (1974). Casta, estamento y clase social. *Revista de estudios políticos*, 23-66.
- Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. México: FCE.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría General de la Política*. México: FCE.
- Bundis, A., & Morán, S. (2016). El derecho humano a la igualdad en la Constitución mexicana, algunas consideraciones. *Ciencia jurídica*, 137-154.
- Caetano, G., & de Armas, G. (15 de marzo de 2015). Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014). *El País*.
- CDHDF. (2014, no. 4). El derecho fundamental: la vida en familia. *DFensor*, 5-8.
- CDN. (1994). *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México*. Estados Unidos: ONU.
- CDN. (1999). *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México*. Estados Unidos: ONU.
- CDN. (2006). *Observaciones finales del Comité sobre los Derechos del Niño: México*. Estados Unidos: ONU.
- CDN. (2011). *Observaciones finales del Comité sobre los Derechos del Niño: México*. Estados Unidos: ONU.
- Ceja, C. (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza. *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 157-180.
- Cejudo, R. (2006). Desarrollo humano y capacidades, aplicaciones de la teoría de las capacidades de Amartya Sen a la educación. *Revista española de pedagogía*, 365-382.
- CEPAL. (1991). *Panorama Social de América Latina 1991*. CEPAL.
- CEPAL. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. República Dominicana: CEPAL.
- CEPAL. (2017). *Panorama Social de América Latina 2016*. Chile: CEPAL.
- CONAPRED. (2011). *Encuesta Nacional sobre discriminación en México 2010*. México: CONAPRED. Obtenido de Discriminación, Niñas, Niños y Adolescentes: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=127&id_opcion=45&op=45
- CONEVAL. (s.f.). *Evaluación de la política social*. Obtenido de Monitoreo y evaluación de programas sociales: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion-de-Programas-Federales.aspx>
- CONEVAL, & UNICEF. (2014). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México*. México: UNICEF.
- CPEUM. (s.f.). México.

- CPEUM. (2011). *Reforma al art. 4° Constitucional*. México.
- CPEUM. (2011). *Reforma al art. 73° Constitucional*. México.
- CPEUM. (7 de abril 2000). *Reforma al art. 4°*. México.
- Cruz, J. (2017). *Reflexiones sobre las desigualdades y el desarrollo en México: una visión económica y social*. México: Instituto de Investigaciones Bibliográficas. UNAM.
- De la Torre, E. (2013). Época colonial. Siglos XVI y XVII. En M. León-Portilla, *Historia documental de México 1* (págs. 455-644). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Diputados, C. d. (2012). *Exposición de motivos del Proyecto de Ley General para la Garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes*. Obtenido de http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/298764/986085/file/INICIATIVA_DE_LEY_GENERAL_PARA_LA_GARANT%C3%8DA_DE_LOS_DERECHOS_DE_NI%C3%91AS_2.pdf.
- Diputados, C. d. (23 de octubre de 2014). *Boletín no. 4464*. Obtenido de Diputados aprueban, en lo general, minuta de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Octubre/23/4464-Diputados-aprueban-en-lo-general-minuta-de-la-Ley-General-de-los-Derechos-de-Ninas-Ninos-y-Adolescentes>
- DOF. (19 de agosto de 1968). *DOF*. Obtenido de DDecreto que crea un organismo descentralizado denominado Institución Mexicana de Asistencia, que tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4826852&fecha=19/08/1968&cod_diario=207756
- DOF. (13 de 01 de 1977). *Decreto por el que se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*. Obtenido de DOF: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4600445&fecha=13/01/1977
- Echeverry, Y., & Jaramillo, J. (2006). El concepto de justicia en John Rawls. *Guillermo de Ockham*, 27-52.
- Elizondo, C. (2017). *Los de adelante corren mucho. Desigualdad, privilegios y democracia*. México: Debate.
- Fix-Zamudio, H. (2014). *Reflexiones sobre el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Fuentes, M. (2002). *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*. México: Paideia.
- Fuentes, M., González, M., Padrón, M., & Tapia, E. (2015). *Conocimiento, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad?* México: Instituto de Investigaciones jurídicas.
- González, M. (2015). *Derechos de las niñas y los niños*. México: Instituto de Investigaciones jurídicas.
- González, M. (2017). Niñas, niños y adolescentes: la evolución de su reconocimiento constitucional como personas. En G. Esquivel, F. Ibarra, & P. Salazar, *Cien*

- ensayos para el centenario. Tomo II* (págs. 185-196). México: Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM.
- INEGI. (2015). *Estadísticas a propósito del día del niño*. México: INEGI.
- Jaramillo, L. (2007). Concepciones de infancia. *zona próxima*, 108-123.
- Knight, A. (1986). La Revolución mexicana: ¿burguesa, nacionalista, o simplemente gran rebelión? *Cuadernos políticos*, 5-32.
- Ley de Asistencia Social. (2 de septiembre de 2004). México.
- LGDNNA. (2014). Art. 125°. México.
- LGDNNA. (2014). Art. 142°. México.
- López-Aranguren, E. (2005). *Problemas sociales: desigualdad, pobreza, exclusión social*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Macías, A. (2014). Crecimiento, desigualdad y pobreza: estado de la cuestión. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 6, No. 31, 101-126.
- Márquez, S. (2008). Estado de derecho en México. En C. David, *Estado, derecho y democracia en el momento actual* (págs. 211-230). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas Integrales de Protección a la Infancia. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL.
- Ochaita, E., & Espinosa, A. (2012). Los Derechos de la Infancia desde la perspectiva de las necesidades. *Educatio Siglo XXI*, 25-46.
- ONU. (29 de noviembre de 1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York, Estados Unidos.
- ONU. (2003). *HRBA Portal*. Obtenido de <https://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>
- Ornelas, J. (2006). La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005. *Papeles de población*, 86-114.
- Paoli, F. (2017). *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- PNUD. (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. Costa Rica: PNUD.
- PNUD. (2014). *Informe sobre desarrollo humano*. Estados Unidos: ONU.
- PNUD. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*. Canadá: PNUD.
- Quinteros, G. (2003). Desarrollo humano e infancia. *Tramas*, 61-79.
- Rabasa, E. (2017). Las constituciones mexicanas: una visión histórica. En F. Palafox, & P. Salazar, *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (págs. 305-316). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Ramírez, L. (2015). *Pobres, pero globales. Desarrollo y desigualdad en el sureste de México*. . México : Miguel Ángel Porrúa.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- REDIM. (2003). *REDIM*. Obtenido de El principio del interés superior de la niñez:
http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/conv_3.htm
- Reynoso, A. (2005). Revueltas y rebeliones de los esclavos africanos en la Nueva España. *Revista del CESLA*, No. 7, 125-134.
- Ross, S. (2013). La etapa contemporánea. En M. León-Potilla, *Historia documental de México 2* (págs. 535-785). México: Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.
- Salinas, L., & Gallo, K. (2008). *Marco jurídico de la política Social en México*. México, México: SEDESOL.
- Salinero, G. (2015). Rebeliones coloniales y gobierno de las Indias en la segunda mitad del siglo XVI. *Historia mexicana*, No. 64, 895-936.
- Salud, S. d. (6 de mayo de 2015). *Secretaría de Salud*. Obtenido de Antecedentes de la Beneficiencia Pública en México:
<http://apbp.salud.gob.mx/contenidos/antecedenteshistoricos1.html>
- Schultze, R.-O. (2014). El bien común. En H. Sánchez, *Fundamentos, ideas y teorías políticas* (págs. 157-165). México: Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM.
- Senado. (10 de septiembre de 2014). *Coordinación de Comunicación Social*. Obtenido de Análisis de la Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes:
<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/15159-analisis-de-la-ley-general-para-la-proteccion-de-ninas-ninos-y-adolescentes.html>
- SIPINNA. (26 de octubre de 2017). *PRONAPINNA*. Obtenido de PRONAPINNA:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331413/PRONAPINNA_-.pdf
- SIPINNA. (28 de febrero de 2019). *Informe de Avances y Resultados 2018*. Obtenido de Informe de Avances y Resultados 2018:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442768/INFORME_2018_PRONAPINNA_V_28.02.19_BAX.pdf
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Baño, & E. (. Carrillo, *La nueva Administración Pública* (págs. 281-312). España: Alianza Editorial.
- Tello, C. (2012). *Sobre la desigualdad en México*. México: Facultad de Economía.
- UNFPA. (2013). *Fondo de Población de las Naciones Unidas*. Obtenido de
<https://www.unfpa.org/publications/icpd-and-human-rights>
- UNICEF. (2004). *Estado Mundial de la Infancia*. México : UNICEF.
- UNICEF. (2009). *Estado Mundial de la Infancia. Conmemoración de los 20 años de la CDN*. Estados Unidos: Naciones Unidas.
- UNICEF. (4 de octubre de 2012). 10 x infancia. La agenda de la infancia y la adolescencia 2012-2018. México.
- UNICEF. (2014). *Informe anual UNICEF México*. México : UNICEF.
- UNICEF. (2015). *Informe anual UNICEF México* . México: UNICEF.
- UNICEF. (2018). *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México*. México: UNICEF.
- Urquijo, M. (2008). *La libertad como capacidad. El enfoque de capacidades de Amartya Sen y sus implicaciones en la ética social y política*. Colombia: Universidad del Valle.
- Vallès, J. (2000). *Ciencia Política. Una introducción*. España: Ariel.

- Zamorano, R. (2018). La relación entre el sistema de la política y el sistema del derecho en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 303-333.
- Ziccardi, A., & Ramírez, P. (2008). Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del S. XXI, una introducción. En R. Cordera, *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del S. XXI* (págs. 23-48). España: Siglo XXI.