

Ensayos sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos

Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Programa Universitario de Estudios del
Desarrollo – UNAM



CNDH
M É X I C O

Comisión Nacional
de los Derechos Humanos



**Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo**

UNAM

28 de noviembre de 2016

Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

PRESIDENTE

Luis Raúl González Pérez

VI Visitaduría General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Universidad Nacional Autónoma de México

RECTOR

Enrique Luis Graue Wiechers

Secretario General

Leonardo Lomelí Vanegas

Coordinación de Humanidades

Domingo Alberto Vital Díaz

Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Rolando Cordera Campos

Coordinador y autor del estudio

Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara

Índice

1. La cuestión social como eje ordenador de los derechos humanos.	5
Rolando Cordera Campos.	
2. Derechos humanos, ciudadanía y democracia.	25
Nguyen Huu Dong.	
3. El proceso presupuestal y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos: retos y obstáculos.	46
Carlos Tello Macías.	
4. Tres progresividades: derechos, fiscal, presupuestal.	55
Pablo Yanes.	
5. Los Derechos Humanos y el Curso de Desarrollo:	67
Retos para la implementación del Artículo 1º Constitucional	
Mario Luis Fuentes	

La cuestión social como eje ordenador de los derechos humanos¹

Rolando Cordera Campos²

I

La aciaga circunstancia de la situación actual debería conducir a replantear los términos de la estrategia y a revisar nuestras maneras establecidas de concebir las relaciones entre la economía y la política, así como el lugar de la primera en el conjunto de la sociedad. La autonomía de la economía, su desvinculación respecto de los otros planos de la vida social vuelve a reclamar una revisión radical que el neoliberalismo presumía haber superado. En palabras del jurista italiano Ferrajoli: “La globalización de la economía en ausencia de reglas ha producido un crecimiento exponencial de las desigualdades (...) legitimada por las ideologías neoliberales que han conseguido acreditar la idea de que la economía empresarial no es un poder, en cuanto tal sujeto de regulación jurídica, sino una libertad, y el mercado no sólo no tiene necesidad de reglas sino que tiene necesidad, para producir riqueza y empleo, de no encontrar ningún límite (...)”.³

Después de varias décadas en las que se mantuvo el dogma de que el mercado (y sólo el mercado) era suficiente no sólo para encarar y superar problemas sino para *asegurar* el crecimiento económico, ahora se empieza a reclamar, aunque todavía de manera

¹ Seminario “Presupuesto y derechos humanos”, convocado por CNDH, UNAM y PUED. Ciudad Universitaria 22 y 23 de septiembre 2016.

² Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

³ Luigi Ferrajoli, “Sobre los derechos fundamentales”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 15, julio-diciembre de 2006, p. 135.

retraída, el retorno de “la mano visible del Estado” para lograr un mejor y sustentable aprovechamiento de los recursos disponibles y abrir paso a una recuperación que, a su vez, sea portadora de una nueva ola de crecimiento económico sostenido e incluyente. Para ello requerimos recuperar al Estado entendiéndolo como un espacio común, público, desde el cual y a partir de cuya acción e intervención sea posible (re)plantear como objetivos generales de las naciones el pleno empleo, la inclusión social, la no discriminación, la universalización de los derechos. Preguntarnos por la conveniencia de “*repolitizar*” y hasta “*remoralizar*” las economías (De Aristóteles a Karl Polanyi).

En consecuencia, lo que se impone ahora es imaginar combinaciones productivas entre lo privado y lo público que permitan rehabilitar los mecanismos de protección social y dotarlos de nuevas conexiones capaces de asegurar que los objetivos sociales no estén divorciados de los de estabilidad y crecimiento. “Estamos frente a la necesidad de definir una nueva agenda global (...) que contemple los nuevos desafíos políticos, económicos, sociales y ambientales (...) se requiere de una fortalecida institucionalidad financiera global para enfrentar la crisis; y una arquitectura institucional legítima y representativa, cimentada en un multilateralismo real y efectivo (...)”.⁴

No menos Estado sino su renovación y ampliación; no menos sector público sino más, ahora sostenido en formas efectivas de descentralización administrativa, transparencia y deliberación política. Como lo advirtiera con antelación la CEPAL: “Uno de los más serios errores hechos en el último cuarto del siglo XX fue el de promover una ‘*sola solución*’ (...) que se apoyaba en el principio de la liberalización plena del mercado. La tendencia a equiparar una integración exitosa al mundo globalizado con la liberación

⁴ Cfr., Comisión Económica de América Latina y el Caribe, “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, 2010, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-ses.33-3_la_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

económica, no considera el hecho de que muchas estrategias exitosas no se han apoyado en una apertura total al mercado sino, más bien, en varios caminos para armar, articular un 'círculo virtuoso' entre el Estado y el mercado".⁵

La consigna de sustituir o relegar al Estado por el mercado es cada vez menos convincente. "(...) cada vez más evidente que el propio desarrollo del mercado no puede asegurarse sin un Estado democrático, que entre otras cuestiones preserve la propia competencia en tanto bien público y ejerza las funciones protectoras, mediadoras y redistributivas necesarias al desarrollo socioeconómico".⁶

Así, la agenda para reformar el Estado no tiene nada que ver con un discurso de *tabula rasa*. Por el contrario, busca ser fruto de una puesta al día del orden político que, sin renunciar a la historia, ayude a abrir cauces para un proyecto de inclusión social y de consolidación democrática. Se trata de rescatar aciertos y señalar excesos, asumir los abusos del Estado, pero también sus indispensables usos. "El principal bloqueo del Estado de bienestar no tiene su origen en un problema financiero –aunque este problema sea evidente- sino en el cambio imperceptible pero continuado que ha tenido lugar en las relaciones sociales. La principal causa de este bloqueo es de índole cultural y social".⁷

El retorno, ¿o el rescate? del Estado mediante su reforma y la expansión de la política democrática, ciertamente seguirá sujeto a las limitaciones emanadas de las historias mundiales y nacionales, así como de las experiencias específicas, idiosincráticas

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Globalización y desarrollo", vigésimo noveno periodo de sesiones, Brasil, 2002. Consulta en línea <http://archivo.cepal.org/pdfs/2002/S2002024.pdf>

⁶ Luis Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau, "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", p.29 en http://www.catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Bresser_Pereira.pdf

⁷ Daniel Innerarity, *Ética...*, *Óp. Cit.*, p. 320.

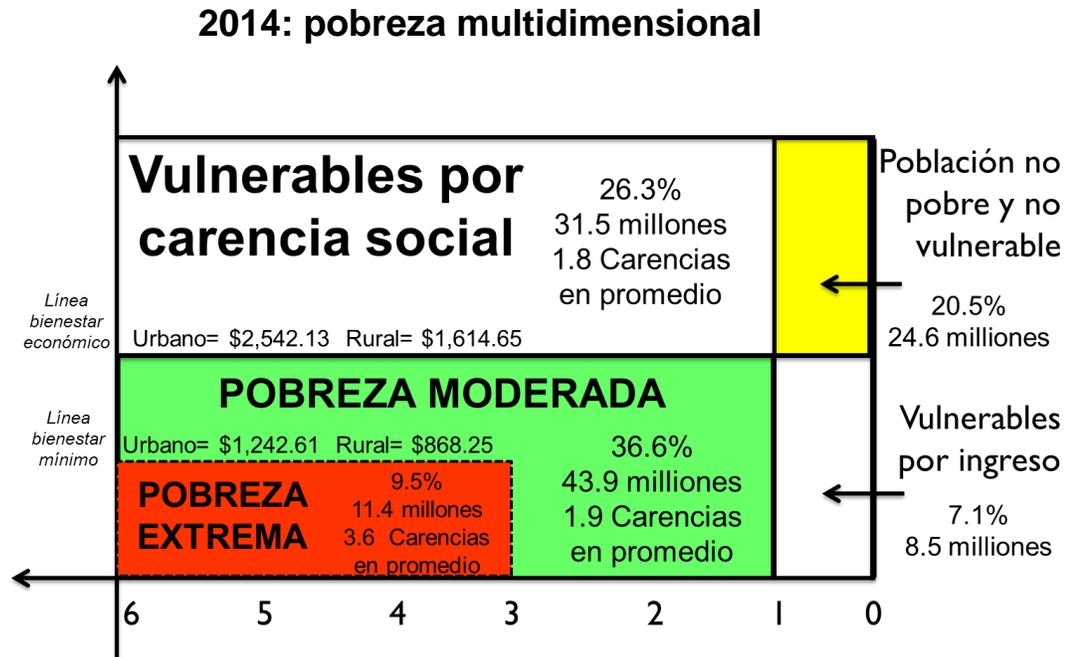
de las formaciones nacionales. Empero, la reforma del Estado que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental debe tener como eje maestro una reforma social del propio Estado. Y esto, tanto en los países que cuentan con Estados de bienestar como en aquellos que como el nuestro no han podido constituirlos.

Esta reforma, no puede reducirse a satisfacer demandas específicas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional; para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical “*reforma de las reformas*”, debe centrarse en la reconstrucción de los tejidos y procesos sociales básicos, lo cual implica, a su vez, una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. Colocar lo social como punto de partida para reordenar objetivos y visiones de la macroeconomía puede probarse no sólo útil para la estabilidad social, sino convertirse en una fuente de renovación de la legitimidad de la política y del propio Estado.

Tanto la desprotección social, como la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades, constituyen realidades duras que invitan a imaginar nuevas maneras de estructurar los Estados nacionales para así auspiciar novedosas o renovadas combinaciones entre Estados y mercados, entre acumulación y distribución. En nuestro caso el saldo social de los ya largos años de crisis, cambios estructurales y ajustes, puede aquilatarse al observar el empobrecimiento masivo y extremo, así como los crecientes déficit en materia de empleo: la pobreza –que se ha urbanizado- afecta a casi la mitad de la población, 55.3 millones de personas están en condición de pobreza (2.3 carencias sociales promedio),⁸ de ellas, 11.4 millones se encuentran en pobreza extrema (con 3.6 carencias sociales en promedio).

⁸ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) considera seis indicadores sociales para sus mediciones de vulnerabilidad de las personas en pobreza, éstos son:

Asimismo, 8.5 millones de mexicanos viven por debajo de la línea de bienestar económico (“vulnerables por ingreso”); hay 31.5 millones de personas con 1.8 carencias promedio (vulnerables por carencia social), y únicamente 20.5% de la población nacional (24.6 millones), no es pobre ni vulnerable por ingreso o carencia social.



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014.

Por su parte, datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) indican que, en 2012, 65.1% de la población nacional tenía entre 15 y 64 años (de 12 a 29 años representaban 32.1%) y se prevé que para el año 2050 la relación entre la población adulta mayor y la población joven sea prácticamente de uno a uno, lo que implica que, de seguir

rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

las cosas como van, el llamado bono demográfico puede convertirse en un pagaré que el país no podrá pagar.

Este cuadro se ha visto agravado por el despliegue de una “*brecha laboral*”,⁹ que muestra una acrecida carencia de empleos formales o adecuados a las ingentes necesidades de la mayoría de los trabajadores. La cuestión del empleo decente o digno, se ha vuelto parte decisiva del inventario nacional de carencias y asignaturas pendientes. Fuente primordial de los derechos sociales, el derecho al y del trabajo reclama hoy, como en siglo XIX y la primera mitad del XX de atención urgente y prioritaria.

Además, de acuerdo con datos recientes del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL), la sociedad se ha vuelto mayoritariamente vulnerable en lo que toca a sus ingresos y garantías en materia de derechos sociales. No más de 20% de los mexicanos tienen ingresos por encima de las líneas de bienestar y no más de 10% de los que trabajan obtiene ingresos superiores a los cinco salarios mínimos.

Vale la pena reiterarlo: la equidad y la justicia social no sólo son objetivos legítimos y centrales del desarrollo; también son condiciones esenciales de una estabilidad macroeconómica socialmente responsable y comprometida con el crecimiento económico. La consigna de “*volver a lo básico*”, apropiada y desnaturalizada por el canon neoliberal, debe convocar a redescubrir la pertinencia y la vigencia de un nuevo acuerdo que nos permita empujar la cohesión y la inclusión sociales. También, la de contar con un Estado capaz de crear y sostener financieramente regímenes de seguridad humana y protección del entorno. Desde el mirador de la primacía de los derechos se requiere que la economía

⁹ Para el centro de estudios económicos del sector privado, CEESP, la brecha laboral es un indicador que, con mayor claridad, da cuenta de la necesidad de nuevas plazas que requiere el país; para ello contempla tanto a los mexicanos sin empleo, a quienes se encuentran en subocupación laboral, jóvenes de 15 y más años que necesitan mayores recursos por lo que tienen la disposición de trabajar más horas y, también, considera a los “no ocupados disponibles”, personas que por considerar que no tenían oportunidad desistieron de la búsqueda de un empleo.

ofrezca empleos dignos y duraderos, entendidos como la fuente principal y la base material (por ahora insustituible) de un régimen republicano basado en los derechos sociales. Mientras el sistema económico siga organizado a partir de criterios de máxima rentabilidad, el empleo seguirá siendo la contraparte obligada de cualquier método de evaluación social y económica de su desempeño. Del mismo modo en que es la base primaria de los diversos vectores de la protección y la seguridad sociales. En ellos habría que imaginar la concreción de un efectivo régimen de acceso universal a los derechos sociales fundamentales.

México, señala el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano (2016), “puede abrir la puerta a un nuevo capítulo de su historia para acabar con la elevada y persistente desigualdad. Para que en el México de hoy se supere la pobreza (...) y se reduzcan las diferencias en desarrollo humano, se requiere fortalecer el combate a la desigualdad que inmoviliza (...) implica cambiar programas sociales, políticas públicas, instituciones y leyes”.¹⁰ Entre otras cosas, esta “apertura de un nuevo capítulo” significaría incorporar de manera explícita la perspectiva la transversalidad del enfoque de los derechos humanos que, entre otras tareas, implica: tener a los DESCAs como objetivo expreso de las políticas económicas y sociales; asegurar la accesibilidad de todos a todos los derechos; identificar indicadores para monitorear la progresiva realización de los derechos y, con esto, ir cerrando las brechas de la desigualdad y, por último, que no al último, rendir cuentas y transparentar el uso de los recursos en todo momento.

La asunción de la democracia como orden planetario, la inscripción en su código de unos principios fundamentales que se conciben de observancia universal,

¹⁰ PNUD, “Informe sobre desarrollo humano en México”, México, 2016, p. 89. file:///Users/usuario/Downloads/PNUD%20IDH2016.pdf

impone a su vez resaltar la importancia crucial que tienen los pactos sociales y la búsqueda de acuerdos en lo fundamental a través de la política. Esta perspectiva nos aleja de la versión simplista de la democracia como una extensión economicista de la competencia del mercado y obliga a entenderla más bien en los términos definidos en el artículo tercero de la Constitución política.

Para la Comisión Económica de América Latina, los pactos deben ser vistos como componente principal de toda estrategia de desarrollo redistributiva e igualitaria. Como la contraparte de la plataforma de derechos humanos convertidos en objetivos y sustento de un desarrollo sustentable. Así, la CEPAL propone que: “La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos. La agenda de igualdad exige (...) generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo (...) Dicha agenda pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal (...) implica una estructura y una carga tributarias que permitan fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar (...)”.¹¹

Asimismo, la justicia social, venerable concepto heredado de la era revolucionaria mexicana, debe entenderse como inseparable del derecho al desarrollo. La noción de justicia social, postulaba Jorge Carpizo,¹² “no se encuentra en desuso (...) La fuerza especial del concepto de justicia social se encuentra en que, además de su significado

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La hora de la igualdad...”, cit., p. 257.

¹² Jorge Carpizo, “El estado de los derechos de la justicia social” *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012, p.6.

jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en particular, de un sentido de equidad”.

Hay que insistir en que la ruta para una economía y un desarrollo diferentes supone entender y asumir que la construcción de regímenes de bienestar y protección social, bajo un enfoque de derechos humanos, es tema central e impostergable de las agendas democráticas. Y, también, de las estrategias para un desarrollo concebido como un proceso de cambio social y pedagogía democrática. Articular nuestra evolución política en torno al desarrollo de los derechos y el derecho al desarrollo, nos debe llevar a que estos sean no sólo un componente indisoluble y central de las políticas públicas, sino el basamento y la estructura de una política de Estado que, por incluyente, pueda demostrarse efectivamente democrática.

II

La institucionalización de los derechos humanos ha sido el resultado de un largo proceso, un largo arco, como diría Eric Hobsbawm. Los derechos incluyen una vastedad amplísima de aspectos: filosóficos, políticos, económicos, sociológicos, educativos, sanitarios, culturales. No son prebendas que “se *conceden*” graciosamente a unas personas sí y a otras no, sino que se reconocen en todas y cada una de las personas por el hecho de serlo. Asimismo, la historia nos enseña que no se trata de atributos naturales, ni de dones otorgados desde el poder. En su gran mayoría, han sido el fruto de arduas luchas y movilizaciones políticas, movimientos sociales y argumentaciones reflexivas sobre el hombre y su entorno. No es casual que, para nosotros, rumbo al primer cuarto del siglo XXI, 1776, 1789 o 1945 sean efemérides obligadas, recordatorios ineludibles de que la larga marcha iniciada entonces no ha terminado.

Los derechos humanos son vistos hoy como uno de los fundamentos de la cultura universal, como un conjunto de facultades e instituciones que, en determinados momentos históricos, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas que deben ser reconocidas por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales. Se supone, de forma cada vez más explícita, que este conjunto normativo debe dar lugar a regímenes políticos articulados por su vigencia e imperio.

Como tendremos que mostrarlo o por lo menos ilustrarlo en estos trabajos, esa vigencia debe desplegarse a todos los planos de la organización social, a las formas de la política y los distintos órdenes a través de los cuales adquieren sentido las economías políticas de las naciones, la elaboración y aplicación de las políticas específicas, económicas y sociales, pero también las modalidades para constituir las jerarquías del poder, la división del trabajo y los mecanismos distributivos del esfuerzo social empeñado en la producción. Tal es la exigencia de que es portadora la pretensión universalista que inspira y acompaña al discurso de los derechos humanos.

El hecho de que la vigencia global de estos derechos se haya convertido, junto con la democracia, en la *linguae franca* de la política moderna no debía llevarnos a soslayar su complejidad, como sustento de un régimen político abierto y cosmopolita, portador de capacidades de auto reproducción y auto regulación permanentes. Como lo sugiriera el gran pensador italiano Norberto Bobbio: “El reconocimiento y la protección de los derechos humanos están en la base de las Constituciones democráticas modernas. La paz es, a su vez, el presupuesto necesario para el reconocimiento y la efectiva protección de los derechos humanos (...) el proceso de democratización del sistema internacional, que es el camino obligado para la realización del ideal de la ‘*paz perpetua*’, en el sentido kantiano de la palabra, no puede avanzar sin una extensión gradual del reconocimiento y protección de los derechos humanos por encima de los Estados”.

“Derechos humanos, democracia y paz son tres elementos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos”.¹³ Alcanzar esta combinatoria y dotarla de dinamismo y sustentabilidad puede ser vista entonces como el gran proyecto civilizatorio de una globalización nueva, corregida de sus excesos y pretensiones uniformadoras y dispuesta a servir de base y vehículo para un efectivo y duradero orden planetario.

Se trataría, al final de cuentas, de imaginar y progresivamente poner en acto una nueva modernidad que, por sus capacidades instaladas y por colocar, pudiera servir a su vez de sustento, de cimiento, a una economía mundial impulsora de un desarrollo efectivo, creíble por sus contenidos y realidades de equidad para la igualdad, innovación para la inclusión social y global. De ello también nos habla la filósofa española Adela Cortina: “Estado democrático, economía ética y ciudadanía activa forman el trípode en el que se sustenta una sociedad desarrollada. En articular los esfuerzos de estos tres poderes –el político, el económico y el cívico- reside la piedra filosofal de los nuevos tiempos (...)”.¹⁴

Sin embargo, tanto la ampliación de los derechos como su respeto y reconocimiento no son “*cosa dada*” u otorgada de una vez y para siempre. En palabras del mismo Bobbio: “los derechos no nacen todos en un momento. Nacen cuando deben o pueden nacer”.¹⁵ Por ello es que en tiempos de crisis o de resquebrajamiento de paradigmas, las creencias y los derechos si bien se “*tambalean*” pueden también dar lugar a nuevas generaciones de derechos, como ocurrió en el periodo de entreguerras del siglo XX cuando frente a la Gran Depresión el presidente Roosevelt acuñara su “*nuevo trato*” y poco después se desplegara,

¹³ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Fundación Sistema, 1991, p.14.

¹⁴ Adela Cortina, “Ética del desarrollo: un camino hacia la paz”, en <http://www.etnor.org/doc/A.Cortina-Etica-Desarrollo-Paz.pdf>.

¹⁵ Norberto Bobbio, *El tiempo...*, *Óp. cit.*, p. 128.

en la segunda posguerra, en el formidable régimen de ampliación democrática resumido en el Estado de bienestar.

Así ocurrió también en los años ochenta del siglo pasado, cuando a la globalización se le encasilló y se le redujo a meras combinaciones de apertura externa sin control, adelgazamiento de los Estados y predominio del mercado y sus “reglas”, lo que propició la ampliación de las brechas sociales y de bienestar dentro de los países sin, a su vez, dar lugar a una efectiva y generalizada convergencia entre las economías políticas nacionales. Paradójicamente, en la década final del segundo milenio se asistió a una auténtica celebración prácticamente universal del valor de los derechos humanos, sin duda asociada a las promesas de la globalización que irrumpía y, desde luego, a las enormes transformaciones que trajo consigo el derrumbe del comunismo soviético como régimen pretendidamente alternativo de alcance universal. Fue también entonces que el mundo empezó a descubrir y experimentar una oleada también planetaria de reconcentración de la riqueza, los ingresos y los accesos a los derechos y bienes públicos esenciales que se afirmarían como realidad dominante al calor de la crisis global que arrancara en 2008.¹⁶

Esta nueva era auspició y se apoyó en formas culturales que privilegiaban y promovían el culto a la riqueza y derivaban en una “cultura de la satisfacción”,¹⁷ poniendo en la picota grandes acuerdos, vastas redes institucionales y de recursos públicos que tras la Segunda guerra se habían orientado a la ampliación de los derechos y el impulso a la democracia como régimen político. Se trató, como postularan Carlos Tello y Jorge Ibarra, de una abierta y expansiva “*revolución de los ricos*”.

Hoy, en que de imaginario paraíso universal de las mercancías la globalización

¹⁶ Datos del informe OXFAM, 2015, indican que la riqueza de los cuatro millonarios mexicanos más ricos representa 9% del PIB.

¹⁷ Entre otros *Cfr.*, John K. Galbraith, *La cultura de la satisfacción*, España, Planeta, 2011; Carlos Tello y Jorge Ibarra, *La revolución de los ricos*, México, UNAM, 2012.

devino en una crisis de enorme profundidad cuyos efectos sobre los tejidos económicos y sociales son aún imprevisibles, la vigencia y expansión, interdependencia y progresividad de los derechos que todos proclamamos siguen en cuestión. Los enormes daños que la crisis ha infligido a la población mundial, de una manera ostensiblemente desigual, por cierto, no han traído consigo el despliegue del “*doble movimiento*” de la sociedad que habría de corregir y enmendar hierros y entuertos para dar lugar a nuevas y más justas formas de convivencia y cooperación, como quería Karl Polanyi.

Los panoramas y escenarios del presente son, como se dijo, sumamente complejos y el camino de salida de este entrampamiento cada vez más extendido se nos presenta muy cuesta arriba, poblado de obstáculos e incertidumbres, bloqueado por una confrontación social y política que semeja una suma cero que amenaza reproducirse sin fecha de término. El mundo y nosotros con él, hemos reaccionado de manera tardía e insuficiente, como lo muestra la lentitud de las recuperaciones y lo azaroso de su durabilidad.

La complejidad que marca estos tiempos tiene sin duda distintas aristas y determinaciones particulares, emanadas de las diferentes historias nacionales y de las formas diversas de inscribirse en el sistema internacional. Más esta diversidad no permite soñar en una superación del estancamiento relativo que vive el mundo si no se asume expresamente la necesidad de un nuevo orden mundial, tejido por los Estados nacionales, pero a la vez orientado a impulsar nuevas formas de cooperación entre ellos como punto de partida para que ese nuevo orden pueda volverse efectivamente planetario.

En esta perspectiva debe contemplarse la formulación y el impulso de agendas cuyas prioridades estelares sean precisamente el cumplimiento universal e integral de los derechos humanos y su traducción en estrategias y políticas justicieras inspiradas *por* y centradas *en* la satisfacción de los reclamos sociales. El derecho al desarrollo aparece aquí

como un pilar insustituible de una recuperación portadora de potencialidades para iniciar una nueva y novedosa ola de expansión económica y social. No hay un recetario de validez general ni las llamadas mejores prácticas pueden acercarnos sin más al puerto de refugio que buscamos. Las respuestas no son sencillas; sin embargo, en nuestro caso, el nuevo contenido del artículo primero constitucional¹⁸ bien podría ayudarnos a trazar la ruta a seguir. Se trataría de un trayecto explícitamente alineado en sus restricciones y propósitos por el respeto y la protección a los derechos humanos y el impulso al desarrollo.

Para avanzar en esa dirección, hay que trascender las recetas pretendidamente únicas que, en la economía y la política económica, han impuesto y mantenido prácticas imperturbables basadas en nociones simplistas de la estabilidad fiscal y financiera, de equilibrios macro económicos unidimensionales, que irremediablemente llevan a y justifican revisiones drásticas, las más de las veces por la vía de los hechos y no del derecho, en materia de derechos sociales y laborales; recortes a diestra y siniestra de los dineros públicos que no se compadecen con la naturaleza y las funciones de las áreas dañadas por las reducciones.¹⁹ Y que no hacen honor a los mandatos constitucionales establecidos como principales por la reforma del año 2011.

Dicho con otras palabras, para dar cumplimiento al paradigma constitucional abierto con la modificación al artículo 1ero., requerimos recuperar la idea del desarrollo y asumir la necesidad de erigir un nuevo curso para nuestra evolución social, un crecimiento económico que contemple a la equidad como una vía para la igualdad, capaz de retomar la vocación universalista y, por ende, redistributiva, de los grandes rubros del desarrollo social. Así se

¹⁸ El avance en materia legislativa se concretó en 2011 al incorporar los derechos humanos como eje rector de nuestra Carta Magna; referencia importante del proceso que ha llevado, en México, tanto a la aceptación del enfoque de derechos humanos en la política pública como a aceptar el escrutinio de los organismos internacionales en la materia.

¹⁹ Para muestra, revisar el Paquete económico 2017 presentado “en tiempo y forma” por la Secretaría de Hacienda el 8 de septiembre pasado.

les concebía en la primera fase de nuestro devenir constitucional en las primera décadas del siglo XX, en la era de las reformas hacia abajo, pero también en la desarrollista de la industrialización dirigida por el Estado, sin soslayar el cambio de ritmo y forma, que se fue imponiendo a dicha evolución.

Hoy, lo que urge es poner a flote valores y objetivos que, como la redistribución de ingresos, el impulso y la protección del empleo; la expansión educativa, la universalización de la salud y la seguridad social, pueden ser propósitos articuladores de nuevos esfuerzos cooperativos y visiones públicas que sirvan de base para una revisión congruente de las políticas actuales. Podríamos aspirar así, a forjar una estrategia nacional de transformación productiva que, a la vez, pueda inscribirse en el gran propósito de configurar los nuevos mundos de una modernidad global pero comprometida con el desarrollo igualitario de las naciones.

Por ello es que proponer(nos) la reflexión sobre los derechos humanos y su lugar en el diseño, la confección y la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación como tema central de un Seminario organizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y nuestra máxima casa de estudios con el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, tiene indudable actualidad y sentido de urgencia. Lo anterior, no sólo porque se “visibiliza” el tema, sino porque es precisamente en el presupuesto donde se da cuenta, o debía hacerse, de las prioridades que una sociedad establece, de sus metas y propósitos, de su congruencia con los mandatos superiores, que provienen del edificio constitucional que nos rige.

Esta perspectiva supone una inversión valorativa de las actitudes públicas imperantes, así como de las políticas concretas. Esta alteración implica pasar por la (re)incorporación de variables persistentemente pospuestas, para volver a poner en el centro las problemáticas vinculadas con la redistribución social y darle el estatuto central

indispensable al cuidado y la protección del entorno. Así, se buscaría reconocer la universalidad, inalienabilidad, la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, como el fundamento insustituible para la construcción de un nuevo Estado de bienestar.

III

El “*derecho al desarrollo*” antecede a la ola actual de universalización de los derechos humanos. Sin embargo, el desarrollo moderno es inseparable de la aspiración a crear un régimen universal de derechos. Sólo así, postula la ONU, la civilización podrá hacer realidad los viejos sueños de la Ilustración y darles contenido y vigencia a los compromisos actuales de la democracia.

La idea del desarrollo como progreso, como “estar al día”, a la par de lo que se considera lo más avanzado, es tan vieja como la modernidad; forma parte del pensamiento clásico de las ciencias sociales. Sin embargo, la preocupación por este proceso central de la modernidad sólo se volvió estratégica y universal hasta la segunda mitad del siglo XX cuando, a partir del estallamiento de la Segunda Guerra, el mundo se topó con un gran punto de inflexión histórico.

Si bien el conflicto bélico fue tremendamente destructivo, también resultó ser una enorme “*licuadora*” para las culturas y las experiencias humanas. De hecho, en más de un sentido aquella fue la primera gran vivencia masiva de la globalización, poniendo en contacto a hombres de todas las latitudes, desplazándolos por territorios hasta entonces desconocidos para el habitante promedio, e introduciendo a poblaciones enteras de las regiones atrasadas en lo que hoy llamaríamos la modernidad.

Cierto que esto se hizo por medio de la destrucción más violenta imaginable, pero sus lecciones fueron asimiladas y pronto fueron plasmadas en reclamos de descolonización, mejoramiento material, independencia nacional y avance social. Así, el derecho al desarrollo empezó a plantearse como un reclamo universal, y la autonomía de los Estados y la soberanía de las naciones como componentes indisolubles del nuevo orden. Desde los centros del nuevo sistema internacional que surgía de la guerra se (re)descubría, racional y políticamente, la centralidad del desarrollo que, para serlo, tendría que estar acompañado de equidad y bienestar social.

Tanto el crecimiento económico sostenido como la industrialización y la urbanización, fueron vistos como vías para arribar a plataformas de progreso social que entonces se condensaban en los nacientes y pujantes Estados de bienestar. Por décadas, las naciones empeñaron esfuerzos y recursos materiales e institucionales para abrir y trazar nuevas rutas para su desarrollo.

Los resultados de esos esfuerzos han sido muy dispares y no pudieron modificar sustancialmente las asimetrías que definen al mundo. Sin embargo, con todo y sus insuficiencias y la insatisfacción resultante, no se corresponden con lo que después se trataría de imponer como "*leyenda negra*" del desarrollo. Es verdad que hubo desaciertos y excesos, pero en lo fundamental, aquellos fueron tiempos de crecimiento productivo y cambio social. A pesar de esto, se fue tan lejos en el empeño por "corregir" lo que se tenía como excesos y adiposidades del Estado y sus tareas, que incluso se pretendió desaparecer del mapa de las prioridades internacionales la idea misma del desarrollo.²⁰

²⁰ Habría que decir que, más allá de cómo se le hubiera entendido en los centros del poder internacional, el desarrollo refiere siempre a cambio y desequilibrios; por ello era "incompatible" con los equilibrios, mandato que empezaba a establecerse como muralla impenetrable.

Más allá de las disonancias propiciadas por un mundo convulso y abrumado por el estancamiento combinado con la inflación o, quizá, “empujada” por la búsqueda de equilibrios y acomodos político-sociales que modularan las efervescencias resultado del conflicto estructural planteado por las crisis petroleras de entonces, en 1986 la Organización de las Naciones Unidas adoptó el derecho al desarrollo como uno de los derechos humanos inalienables. El desarrollo, se afirmaba, era la realización de todos los derechos civiles, económicos, sociales y culturales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”.²¹

Más tarde, en 1993, se consigna el derecho y el deber de los Estados de formular políticas nacionales de desarrollo destinadas al mejoramiento constante del bienestar de las poblaciones, asegurar igualdad de oportunidades para todos en el acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la habitación y el empleo, y una justa distribución del ingreso.

Podemos decir así, que el derecho al desarrollo se nutre de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que, no obstante, las dificultades para concretarlos en el tiempo y en el espacio, deben verse como derechos que responden a los valores globales de la igualdad, la solidaridad, la no discriminación. Además de que, como plantea la ONU, deben entenderse como universales, indivisibles y progresivos, a más de interdependientes, con los derechos civiles y políticos.

²¹ Artículo 1.1, Declaración del derecho al desarrollo Asamblea general de la ONU, 1986.

Estos derechos socioeconómicos, culturales y ambientales aluden a objetivos y metas cuyo cumplimiento depende de las respectivas capacidades de las economías y de los Estados para darles no sólo realidad sino sustentabilidad. De ahí la insistencia en algunos medios y corredores del poder en verlos sobre todo como “derechos programáticos”, cuando no como “ideales” cuyo cumplimiento depende de la viabilidad financiera o de la coyuntura económica. Y de la interpretación que desde el poder constituido o, de hecho, se haga de esa viabilidad y de la profundidad y gravedad de dicha coyuntura.

Estas especies implican cercenar la perspectiva y los alcances que esta expansión de los derechos nos ofrece. Por ello, habría que afirmar que su valor estriba más bien en que definen un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas dirigidas a superar las carencias, disminuir las desigualdades y proteger el medio ambiente. Reconocer los (DESCA) como parte indisoluble del paquete de la ciudadanía jurídica y política, lleva a su vez a recuperar el tema de la “tercera” ciudadanía, la ciudadanía social, estudiada por T. H. Marshall,²² para quien la titularidad de los derechos sociales, entendida como el acceso universal a un mínimo de prestaciones e ingresos constituye la definición misma de ciudadanía social.

En el mismo sentido hay que decir que su realización depende no sólo de la generación de recursos materiales e institucionales suficientes, sino de cómo se distribuyan; también, de que se implante como un reflejo esencial de los Estados y las sociedades esta indivisibilidad de los derechos, así como su centralidad. Lo ideal, entonces, es que “esos *mínimos*” se fijen democráticamente, mediante procesos de concertación

²² Cfr. T.H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, editorial Losada, 2005.

política, lo que relaja las tensiones entre lo judicial y lo político en materia de exigibilidad. De aquí la necesidad de que la sociedad “(deba) ponerse de acuerdo en cuál es el mínimo, económicamente factible, que va a garantizar a todos sus miembros (...) que es exigible y justiciable”.²³

Así, la evolución de la ciudadanía podría deslizarse del reclamo elemental de los derechos y las libertades democráticas y cívicas a la participación social en la construcción de economías políticas organizadas para la equidad y la igualdad, no sólo por su nivel y ritmo de crecimiento sino por el marco político y ético de exigencias que podría erigirse en torno a su centralidad. Entonces el derecho al desarrollo devendría un efectivo desarrollo de los derechos. Como lo planteara Norberto Bobbio: “La razón de ser de los derechos sociales como a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria; tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no (...) (individuos) menos desiguales respecto a más afortunados por nacimiento o condición social”.²⁴

²³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad, Colombia, serie Estudios y perspectivas, núm. 4, 2004, p. 25.

²⁴ Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda*, España, 1995, p. 15.

DERECHOS HUMANOS, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA.

Nguyen Huu Dong²⁵

Este documento tiene el objetivo de presentar los derechos humanos desde dos perspectivas: la de la ciudadanía y la de la democracia. En el lenguaje común estos tres conceptos o, más bien, estos tres campos son presentados como aliados naturales y nunca se precisa las condiciones por las cuales se vinculan y, sobre todo, sin analizar sus contradicciones internas. Muchas veces la explicación más sencilla es: la democracia significa el respeto de los derechos humanos y, de acuerdo con las organizaciones internacionales²⁶, la democracia sería *una forma de organización del poder en la sociedad y tiene el objetivo de ampliar la ciudadanía*²⁷. Este tipo de definición es inquietante porque no invita a una lectura política, teórica o histórica de las formas de creación de los campos y, sobre todo, de lo que tienen en común.

Una lectura política: Los derechos humanos como derechos de los ciudadanos.

Conocemos bien los debates intensos que llevan a cabo desde los 80's sobre el concepto mismo de los derechos humanos como política y de la política de los derechos humanos²⁸. Sin pretender intervenir en ese debate, que ya tiene consecuencias tanto teóricas como prácticas, si los derechos humanos son

²⁵ International Foundation for Electoral Systems. IFES

²⁶ OEA PNUD: Nuestra Democracia. Fondo de Cultura Económica. México DF.2010 p.2 y sig.

²⁷ Op. cit pág. 33

²⁸ Marcel Gauchet: La condición histórica- Paris Stock 2003 Etienne Balibar: Las fronteras de la democracia, Paris La Decourverte 1992.

derechos naturales que se dan una sola vez, no se puede aplicar otra política que no sea una de protección, de garantía y de su aplicación. Pero en el caso de que éstos cambien bajo presión de la coyuntura histórica, ¿cómo concebirllos, proclamarlos y aplicarlos sin una política apropiada?

En la comunidad internacional actual, los derechos humanos son una parte integral y una referencia obligatoria del discurso político, incluido el de los países donde solo mencionarlos es una provocación para los gobiernos en el poder. Sin embargo, podemos contar con los dedos de una mano los países que definen claramente una política de derechos humanos como la describimos antes. Este punto por sí solo justifica las observaciones que haremos a continuación sobre la necesidad de reflexionar sobre la política de los derechos humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (DUDH) es el único documento adoptado por toda la comunidad internacional. Obviamente, tiene su origen en otras, como la Declaración de los Derechos Humanos y del Ciudadano de la Revolución Francesa (DDHC), ésta, inspirada en la declaración de Independencia de los Estados Unidos (DI). Por primera vez y de manera muy solemne, gente sencilla se proclaman ciudadanos y declaran públicamente sus derechos. No se los “pidieron” a ninguna autoridad. Si la Declaración de Independencia todavía hace referencia a los derechos dados por el Creador, tal referencia desaparece de la DUDH. La idea fundamental de una declaración como ésta, es la de autonomía de los seres libres e iguales, que solo se la deben a sí mismos, que son poseedores de derechos inalienables que obtuvieron ellos mismos y, para defenderlos y fortalecerlos, se arman de instituciones y prácticas *capaces de imponer el “reconocimiento de la dignidad natural de todos los miembros de la familia humana.”*²⁹

²⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, primera frase.

Aunque desde su origen la DUDH es un acto político, también hay que recordar el uso que se le dio durante la guerra fría. Ante el totalitarismo que se propagaba en una parte importante del mundo (el todo Estado), la contrapartida era reclamar los derechos individuales (lo que ciertos autores llaman el individualismo democrático), defender los derechos fundamentales que son la libertad de expresión, de opinión, de creencia y asociación. Sin embargo, los defensores de estos derechos no son del todo liberales; saben que la vida en sociedad es una vida de obligaciones y responsabilidades colectivas. Para los más lúcidos la libertad, que es lo más importante, viene de la obediencia a las leyes libremente adoptadas.

Estos son los términos con los que Hans Kelsen³⁰ define la democracia, ese ideal de organización social en la que los que obedecen las leyes son los que las pensaron y votaron.

El fin de la guerra fría no implicó la desaparición del enfrentamiento entre los derechos humanos y los derechos comunitarios. Para darse cuenta, basta con mirar las imágenes originarias de Hong Kong donde la diosa de la Libertad encabeza las manifestaciones estudiantiles. Sin embargo, este enfrentamiento puede volverse más teórico y no solamente ideológico. Si es aceptable pensar en la igualdad entre individuos, luego entonces ¿cómo pensar y poner en práctica la igualdad entre los grupos, sean religiosos, étnicos o sociales?

Los derechos humanos se convierten también en propuesta política por las razones que sostiene Etienne Balibar³¹. La primera es la crisis del Estado Providencia o Estado de bienestar en muchos países de Europa Occidental. La evaporación del

³⁰ Hans Kelsen: La Democracia, Paris Dalloz 2004. Traducción de la edición de 1931.

³¹ Etienne Balibar. Op.cit pagina 240 y sig.

sueño de la Gran Sociedad del presidente Johnson es un ejemplo de lo que está pasando en este lado del Atlántico. Esta crisis es una invitación para reflexionar sobre las prioridades, sobre la jerarquía de los derechos y el papel de árbitro o de la toma de decisiones del Estado. En esa discusión volvemos a descubrir el hecho de que ciertos derechos, comúnmente llamados *derechos sociales*, han sido protegidos durante los años de desarrollo económico y también han estado en el centro de las políticas de posguerra.

Efectivamente, al terminar la segunda guerra mundial, en la comunidad internacional y en los países que con su alianza derrotaron el nazismo se ven grandes mejorías al poner en práctica algunos derechos sociales, como la legislación laboral, de la salud pública, del seguro social o educación pública. En los términos de la Declaración de Filadelfia³², la organización económica debería de ser subordinada a la “justicia social” y que “una paz duradera solo se puede establecer sobre la base de la justicia social”.

Cuáles son entonces los contornos de esta justicia social. T. H. Marshall es uno de los primeros que pretende explicar ese concepto en el plano académico. En su texto él distingue tres dimensiones de la ciudadanía que son: la civil (derechos y libertades individuales), la política (derecho de votar y de ser elegido), y la social (un mínimo de bienestar). Es el sentido mismo de este artículo que retoma los desarrollos de los autores antes mencionados³³.

La falla está en la ausencia de una rigurosa reflexión teórica. El ciudadano es primero un concepto abstracto que permite construir una sociedad política. Todos los miembros de la comunidad política son iguales y libres. Eso hace que el

³² Declaración de Filadelfia sobre las metas y objetivos de la Organización Internacional del travail. 10 de mayo 1944.

³³ OEA PNUD: Nuestra Democracia op.cit. página 32.

ciudadano sea un individuo de derecho, pero también es “*el principio de legitimidad política*” porque tiene una parte de la soberanía política³⁴. Hay que agregar que esto es posible únicamente si el ser social real le deja el lugar a un ser político abstracto, el único capaz de asumir su igualdad en el campo político, a fin de estar presente en la representación de la soberanía popular³⁵. Entonces, hay que despojar al ciudadano de todos los atributos sociales reales, que se trate del sexo, fortuna, salud, o educación. Entonces esta igualdad ficticia y necesaria no representa una verdadera igualdad. En términos más generales, hay que reconocer la distancia abismal entre la sociedad política y la sociedad real. La generalización del sufragio universal revela de manera clara la fuerza política de la cantidad y su debilidad económica frente a los grupos de interés.

Poner en perspectiva las tres dimensiones de la ciudadanía no permite un trato diferente de estas tres dimensiones: una abstracta (la dimensión política), la otra (civil) del orden jurídico y la tercera (social) del orden de los deseos colectivos.

Se han realizado muchos esfuerzos para llenar el vacío entre la sociedad política (igual) y la real (desigual). El Estado de bienestar es uno de esos esfuerzos sobre todo cuando la pobreza se ha vuelto un concepto social. También hubo esfuerzos como la asistencia y la caridad: es sabido que desde que la sociedad humana se ha vuelto sociedad han existido formas de solidaridad con los indigentes, los enfermos o minusválidos, estas formas son esencialmente familiares y religiosas. Las iglesias (cristianas) lo saben muy bien y la caridad también es un pilar del islam.

³⁴ Dominique Schnapper: Qué es la ciudadanía. Pari Gallimard página 10.

³⁵ Esa es la razón por la cual no se puede vender el voto, no es propiedad del individuo, es responsabilidad cívica. Ver Michael J.Sandel. What money Can't Buy. London 2012 p.10

Sin embargo, estas diferentes acciones no responden a las exigencias fundamentales de la Declaración Universal: la dignidad no se otorga, ni siquiera por el Estado. El bienestar, base mínima de esa dignidad, es un derecho declarado y no un favor solicitado.

A esa discusión sobre los derechos fundamentales hay que agregarle otra observación. La evolución de la composición de las instituciones políticas de hoy evidencia claramente la necesidad de revisar el concepto de la división de los poderes heredados de Montesquieu. El fortalecimiento del ejecutivo, la debilidad relativa del poder legislativo y la necesidad de buscar una acción gubernamental cada vez más eficaz han generado una tendencia generalizada de fortalecimiento de la autoridad judicial, en primer lugar, del papel regulador de la Constitución. La proliferación de las cortes constitucionales es la prueba de ello.

Hay que notar que los derechos “libertades” los cuales son, en el análisis de Marshall, los derechos civiles y políticos (que el autor limita al derecho de votar y de ser elegido), son de los derechos los más protegidos, por eso existe todo un aparato de instituciones de control y sanciones. Pero los derechos llamados civiles siguen siendo el pariente pobre del orden jurídico, al punto que algunos se preguntan si realmente son derechos constitucionales. Si el derecho no está acompañado de una sanción, no se puede tratar de derecho. ¿Pero quién sanciona el desempleo, la falta de seguridad y la debilidad de la educación pública? Muchos factores contribuyen a ese obstáculo, la complejidad de la organización social hace que sea más difícil determinar el responsable del delito social. Cuando un trabajador sufre un accidente de trabajo, ¿cómo se puede castigar al responsable si el propietario de la empresa es una multinacional con su sede a miles de kilómetros del lugar de trabajo y los consejos de administración son organismos colectivos no responsables por definición? ¿Quién es responsable de la polución que afecta a millones?

Una última observación de orden general. Los derechos políticos en cuestión, por más bien protegidos que estén, también están amenazados por lo que Balibar llama el regreso de la guerra. Por supuesto los conflictos armados nunca han dejado de afectar el mundo, fuera de Europa occidental (lo que no fue el caso de Europa oriental, como la situación de los Balcanes) pero el día que afecta los Estados Unidos y Europa con ataques tan espectaculares como indiscriminados, ese conflicto conlleva una nueva interpretación de los derechos humanos mismos. Entonces, ¿cómo conciliar el respeto a la dignidad y el derecho a la seguridad; cómo reconciliar el Estado de derecho con el derecho de excepción prolongados? Cómo evitar la trampa de la lógica infernal que es la de la soberanía fundada sobre la pareja/enemiga importante para Carl Schmitt³⁶.

Este rápido análisis se puede resumir así: los derechos humanos escritos en la DUDH pueden constituir el eje de la organización social fundada sobre la libertad y la igualdad de estas tres condiciones:

-La primera es tener claro que los derechos humanos no son todos derechos positivos en el orden jurídico estático conocido, también hay derechos morales que no son naturales o que no son sujetos de una sanción legal en el caso de no ser respetados³⁷. Estos derechos tal y como son presentados en la DUDH, son la guía y los límites para indicar cuáles son las posibles consecuencias si no son respetados. Su verdadera adopción no es evidente y su concepto mismo depende de la coyuntura histórica y sobre todo del juicio político. Geuss agrega que no hay “algoritmos” en este tema, pero el carácter inaplicable de estos derechos no les quita importancia en la reflexión sobre la organización social, hay que estar consciente de ello.

³⁶ La Noción de Política: Teoría del partidario. Trad. Fr Paris Flammarion 1992

³⁷ Raymond Geuss: Historia e Ilusión en Política, Cambridge University Press, 2001. P.138 y sig.

-La segunda es insistir sobre un derecho, que a lo largo de la historia de las construcciones de los derechos positivos y morales parece absolutamente trascendental, el de dignidad. Sabemos que los otros derechos individuales, como el de la vida, libertad de movimiento, libre expresión entre otros, pueden ser limitados y hasta desaparecer en coyunturas específicas, bajo el control estricto de la Ley. Pero la violación del derecho a la dignidad es inadmisibles, por ejemplo, la prohibición firme de usar la tortura como instrumento de lucha contra el terrorismo.

-La tercera es reconocer que no puede haber jerarquías entre estos derechos, aunque es más fácil medir el grado de respeto de ciertos derechos que de otros. La sanción de una violación del derecho positivo es un problema de institución y de tiempo. La violación de los derechos morales es mucho más difícil de evaluar, por esa razón los debates de tipo “hay que escoger entre derechos políticos y derechos sociales” (libertad versus desarrollo) son desde el principio sesgados.

Históricamente, en Europa occidental por lo menos es un dilema falso. Al salir de la Guerra mundial Europa tenía la obligación de reconstruirse e implementar los derechos sociales que todavía son relevantes hoy en día, aunque varios aparecieron en los últimos 60 años. El sistema de salud, el seguro social, la protección de los desempleados, la educación obligatoria y gratuita son prácticas que nacieron de los planes de posguerra, bajo la presión de la población entera.

Sobre el plan teórico, Amartya Sen fue de los más importantes pensadores en notar que el asunto de escoger entre pan y libertad es un asunto evasivo y sin

fundamento, hay que pensarlo en una situación concreta, aunque el asunto tiene un alcance universal³⁸.

La última observación consiste en insistir sobre el hecho que los derechos humanos son derechos que los hombres han declarado, no han sido otorgados por ninguna autoridad que no sea de la voluntad de los hombres libres e iguales. En ese sentido, los programas de apoyo, a la educación, al empleo, a la seguridad o a la salud, son la expresión de derechos y no productos de asistencia. Entonces son derechos ciudadanos que evolucionan con el tiempo. No existen derechos naturales y/o definitivos, hace cincuenta años no se hablaba del derecho de igualdad, ni del derecho a la no-violencia familiar o del derecho a un medioambiente sano.

Si es relativamente fácil entenderse sobre estos últimos puntos, queda un aspecto práctico algo controversial en la coyuntura actual: si estos derechos son derechos ciudadanos y que los ciudadanos son primero definidos como los miembros de una comunidad política rodeada de una frontera nacional, qué significa una Declaración Universal de estos derechos, ¿Significa que son válidos y aplicables en todo el Universo? En lo abstracto la respuesta puede ser afirmativa porque hablamos del hombre en general y claramente podemos imaginar un mundo estable, ordenado y jurídicamente homogéneo, el único capaz de abrigar dichos derechos. Pero es cierto que en lo abstracto la imaginación no tiene límites, lo que podemos retener de estas observaciones es que los derechos humanos tienen una vocación a lo universal y una limitación nacional. Ese será el primer punto en común entre derechos humanos con el concepto de ciudadanía.

La vocación universal de la ciudadanía.

³⁸ Amartya Sen: Desarrollo como Libertad. Oxford University Press 1999.

Empezaré con una anécdota, hace algunos años. Cuando todavía existía la tradición de colocar delante de los panelistas su nombre con su título universitario primero: Lic. (para licenciado), Dr. (para doctor), antes de mi nombre encontré una C., una compañera me explicó, riendo, que es para Ciudadano, y agregó con un poco de malicia que los organizadores se habían equivocado porque un extranjero no podría ser un ciudadano. En parte tenía razón, en una primera lectura el ciudadano es un sujeto de derecho, como lo vimos antes³⁹, que tiene derechos civiles y políticos pero también obligaciones que son por ejemplo el impuesto, el respeto de la leyes y, por supuesto, la obligación suprema que es el servicio militar.

Además, la ciudadanía también es un principio de legitimidad política, que requiere que la obligación de obedecer las leyes venga del hecho de que estas leyes han sido promulgadas por representantes libre y conscientemente escogidos y controlables, sino en todo momento por lo menos periódicamente. Finalmente, la ciudadanía es la fuente del vínculo social de naturaleza profundamente política y fundada sobre la dignidad igual de todos⁴⁰. Hasta ahora esta ciudadanía está limitada en el espacio nacional y sabemos cuando el debate es apasionado, cuando se trata de derecho político (y sobre todo electoral) de los no miembros de la comunidad nacional o el derecho de voto para nacionales que no viven en los límites de las fronteras nacionales.

Antes dije que mi amiga tenía parcialmente razón, porque mirando de cerca me da cuenta que hay que ir más allá de este análisis, ahora clásico de la ciudadanía. Hay

³⁹ Dominique Schnapper. Op. cit.

⁴⁰ También hay un aspecto cultural importante en la construcción de la ciudadanía, reforzado por un sentimiento de pertenencia, identidad, construido por el tiempo, los ritos y símbolos sociales con la historia del idioma. Ver sobre todo Siobhan Harty & Michael Murphy: *Pour une Citoyennete Multiculturelle*. 451 Editores. Madrid 2005 (Traducción del mismo libro publicado por University of Wales Press, 2003. Esta dimensión cultural es la base de las discusiones actuales sobre los derechos colectivos (Oaxaca), y sobre la integración de las poblaciones que vienen de la inmigración.

otra lectura posible y me la voy a apropiar con los riesgos habituales. Con una letra C. los organizadores afirmaron que la ciudadanía tal y como la conocemos, la que está en la base de nuestro régimen político, es una ciudadanía con vocación universal. Los griegos nos dieron la formalización de los principios de vida en la ciudad⁴¹; sabemos que la ciudadanía en las ciudades griegas excluía las mujeres, los esclavos y los “metecos”. En el imperio Romano se propaga la idea de una ciudadanía accesible a los no romanos, aunque todavía estén excluidos de lo que conocemos como la “*mitad del cielo*”. Tendremos que esperar a las revoluciones americana y francesa del siglo XVIII para ver la idea de ciudadanos como miembros de una comunidad de seres iguales y libres.

Aquí se impone una primera observación, sí es cierto que el contenido de la ciudadanía ha cambiado a lo largo de nuestra historia, que la ciudadanía no es, ni otorgada, ni permanente y que se crea, se inventa según los movimientos de rebelión que hoy llamamos los momentos constituyentes⁴². Un ejemplo, entre otros, es el movimiento por los derechos civiles en los Estados Unidos en los años 60 que le permitió a la población afro-americana integrar realmente la comunidad de electores.

Volviendo a leer los textos fundadores de la política moderna que son la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América (Julio 1776), la Declaración de los Derechos Humanos y del Ciudadano (agosto 1789) (DDHC) o más cerca de nuestro tiempo la Declaración Universal de los Derechos Humanos (diciembre 1948) (DUDH), a la luz de los debates actuales sobre el funcionamiento de nuestra sociedad, nos siguen sorprendiendo su relevancia. Que se trate de representación

⁴¹ De hecho, se entiende la seducción del modelo griego en el ámbito universitario: ¡el ciudadano tipo, es el juez, el magistrado! Ver Bernard Manin: Principios del gobierno representativo. Calmann-Levy. París 1994.

⁴² Etienne Balibar: La Propuesta de Igual libertad: Presses Universitaires de France Paris 2010

política, de transparencia o de la necesidad de reportar sobre el uso de fondos públicos o que se trate de formas de control del poder para que nadie pueda abusar de ello en desventaja de los otros miembros de la comunidad, todo está allí⁴³.

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos ya es muy conocida para extenderme sobre el tema. No puedo resistir al placer de subrayar de nuevo esta frase célebre (que fue usada en la primera Declaración de Independencia de Vietnam en 1945): *“todos los hombres son creados iguales; son dotados por el Creador de ciertos derechos inalienables”; entre estos derechos hay el derecho a la vida, la libertad y la búsqueda de la alegría.*” O también: *cuando “una serie de abusos y usurpaciones con el mismo objetivo, muestran la intención de someterlos al despotismo absoluto, es su derecho y deber rechazar tal gobierno y proveer a su seguridad futura con nuevas medidas”.* (Letras en itálica por el autor). Cuáles son estas medidas, si no son diferentes formas de control del poder para impedir su abuso⁴⁴.

Siguiendo estos textos, sobre todo el que todavía hoy es el fundamento de nuestra civilización, la Declaración Universal de los Derechos Humanos; me vienen a la mente los comentarios siguientes:

⁴³ «Todos los ciudadanos tienen el derecho de ver por ellos mismos o a través de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentir libremente, de constatar su uso, de determinar la cualidad, el plazo el recubrimiento y la duración» (Artículo XIV DDHC). El artículo XV: «La sociedad tiene derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración». Encontraremos en E. Balibar, op.cit. un análisis excepcional de la estructura teórica y política de la DDHC. Larry Diamond (autor prolijo sobre la democracia, hasta en el Iraq de posguerra del 2001) redescubrió la Transparencia en la rendición de cuentas en su última obra: *The Spirit of Democracy*. New York 2009.

⁴⁴ Sin anticipar lo que sigue de la presentación, pienso que los debates y reflexión de actualidad sobre el federalismo, el origen de los derechos de las minorías está en el texto. Ver, por ejemplo: Ferran Requiero (coordinador) *Democracia y Pluralismo Nacional*. Ariel Barcelona 2002. (Traducción de un libro publicado por Routledge en 2001).

El primero, ya mencionado, es que no hay jerarquía en la importancia entre los derechos/libertades⁴⁵, libertad de expresión, libertad de asociación, de participación directa o indirecta en la formulación de las leyes y los derechos que llamaremos derechos de crédito o en el vocabulario actual los derechos sociales como los derechos laborales, de protección social, de salario igual y “suficiente” etc.

El segundo es la importancia de los principios de igualdad (particularmente ante la ley y garantizado por la ley) y de dignidad. Este último tiene tendencia a ser anticuado hoy en día y el gobierno de Haití hace algunos años fue uno de los pocos en distanciarse de las fórmulas convencionales como “los países en desarrollo” para hablar con sencillez y sabiduría de sacar el país de la miseria para construir una pobreza digna.

El tercer comentario es que estos son los principios de la vida en comunidad nacional e internacional. Ciertamente, son generales, pero no significa que tengan la misma forma entre un país y otro, las formas dependen de las condiciones históricas siempre específicas.

Finalmente un último comentario, si en todo este texto encontramos la idea que el pueblo es soberano, que todos los humanos tienen derecho... “ *a un orden como los derechos y libertades citadas en la presente Declaración puedan tener un efecto completo*”⁴⁶, no se menciona la palabra democracia.

La democracia: para una perspectiva realista y no-ideológica.

⁴⁵ Dminique Schnapper op.cit

⁴⁶ DUDH, art.28. Con esta afirmación ya podemos decir que la idea que la forma del Estado tendría que ajustarse a las exigencias de la ciudadanía y no al revés. Ver Siobhan Harty & Michael Murphy, op.cit.

Sin extrapolar podemos pensar que “el orden” del que habla la Declaración es una referencia a cierta forma de gobierno, a relaciones entre individuos y el Estado, no necesariamente la “democracia” en sí. ¿Cómo es que este último concepto se impuso en nuestros discursos, en nuestro imaginario político, hasta el punto que su realización se convirtió en la solución de todos los problemas sociales y económicos?

Basta con hojear las tesis, las más difundidas, sobre la democracia para darse cuenta⁴⁷. Casi se nos sugiere que con la democracia (verdadera, de calidad, ciudadana, consensual, participativa, etc., los adjetivos son numerosos), los derechos humanos serán respetados, los valores muy democráticos (la tautología en su estado más puro) serán defendidos, el desarrollo económico y social será sostenido, la distribución será equitativa. Las elecciones “democráticas” proveerán gobernantes realmente “representativos” (respetuosos de los intereses de los electores y la corrupción estará reducida gracias a la transparencia y la rendición de cuentas). Cuando la democracia se junta con el mercado, es una locomotora a la vez para el desarrollo y la paz.

Si hay decenas de adjetivos que son apegados al concepto de democracia (participativa, litigiosa, burguesa, popular, ciudadana, continua, representativa, formal etc.) encontramos también el adjetivo democrático pegado a decenas de actividades, como si eso las volviera aceptables y legítimas. La gobernanza democrática es el último avatar de esta tendencia⁴⁸.

⁴⁷ Solo mencionamos algunos títulos: Luciano Ganfora: La Democracia. Storia di un'ideologia. Rome 2004; David Copp, Jean Hampton John E. Roemer eds. The Idea of Democracy, Cambridge University Press, 1993.

⁴⁸ Guy Hermet: Démocratie et autoritarisme. París, 2012: «Hablar de gobernanza democrática» significa... casar dos palabras inconciliables, por ligereza intelectual o por una especie de cinismo o humor negro.» Página 254.

Pero sabemos que, según la Carta de las Naciones Unidas y la recomendación de la Corte Internacional de Justicia, de mayo 1948, la condición fundamental para que un país pueda ser parte de la Organización es que tiene que ser un “amante de la paz”. Muchos países calificados por la *Freedom House* como “no democráticos” son miembros, y miembros eminentes de la Organización. Recientemente un grupo de coroneles organizó en Guinea un golpe de Estado para quitar al gobierno legal, y luego se organizaron en un “Alto Consejo para restablecer la Democracia”.

Si seguimos a John Dunn⁴⁹, uno de los mejores historiadores del concepto de democracia y de su uso en el tiempo, los años de posguerra son los que le dan vigor al concepto de democracia. Concepto que servía para rechazar a los países del bloque del este. Pero usarlo es olvidar que la democracia es un ideal político, y que primero sirve como punto de referencia para las decisiones políticas que se imponen⁵⁰. Este olvido nos lleva a ignorar el hecho que ninguna de las formas de gobierno actual corresponde exactamente a ese ideal y que ciertos aspectos de ese ideal contradicen políticas conocidas de gobernanza⁵¹.” Aquí hay que inventar la democracia, acá hay que reinventarla. Entonces, la democracia no está en ninguna parte si está en todas partes”.

Entonces entendemos lo absurdo de los análisis sobre el “déficit de la democracia”, que si lo vemos de cerca son intentos de medir «*la calidad de la democracia*⁵²», los logros de los valores fundamentales de la democracia que son la libertad y la igualdad. Que yo sepa nadie nunca ha podido medir la dignidad, aunque exista y que millones de personas se pelean todos los días para defender la suya y la de

⁴⁹ Democracy: A History. London Atlantic Book. 2005.

⁵⁰ John Dunn. Op. cit. página 158 y sig.

⁵¹ Dominique Rousseau: Radicaliser la démocratie. París. Seuil 201 p.11.

⁵² IDEA; LUISS: The Quality of Democracy in Latin America. IDEA 2016.

sus cercanos. Si Michael Sandel pudo definir lo que el dinero no puede comprar, es tiempo también de escribir sobre lo que no se puede ni medir ni cuantificar⁵³.

Lo dicho anteriormente tiene sentido sólo si estamos dispuestos a entender que no basta con rechazar o hacer la apología del concepto de democracia, sólo hay que buscar diferentes elementos que le puedan dar existencia. Construir los elementos constituyentes de la democracia no significa lo que comúnmente llamamos “la *democratización*”⁵⁴; eso implica que sepamos lo qué es la democracia y que se va a aplicar ese modelo a diversas situaciones nacionales. Esa es la estrategia base de los análisis sobre el déficit de la democracia mencionados anteriormente. De hecho, se trata de una banalidad sin importancia, todas las democracias tienen fallas en comparación con un ideal, o es una forma de estigmatizar, se hace una lista de los países más o menos deficitarios y los comparamos. Además de no tener ningún valor analítico, esto en un método en el que se autoriza una evaluación con consecuencias políticas y no académicas.

Para poder definir el problema voy a usar mis propias experiencias prácticas dentro de la ONU, en el ámbito electoral, tachado de privilegiado en la construcción democrática. En la práctica la pregunta es sencilla, ¿cómo podemos imaginar la democracia en países que salen de un conflicto, como es el caso de Irak o Afganistán⁵⁵, o en países dominados por la pobreza y el analfabetismo (Haití)? ¿En estas condiciones basta con hacer proselitismo democrático o simplemente hay que ayudar a construir los medios y procesos que permitan concretizar social y políticamente los derechos fundamentales de las poblaciones y estados que lo piden?

⁵³ Alain Supiot. *La Gouvernance par le nombre*. París 2016.

⁵⁴ Laurence Whitehead: *Democratization: Theory and Experience*. Oxford University Press, 2002.

⁵⁵ Larry Diamond: *Squandered Victory; The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq*. An Owl Book. 2005.

Un ejemplo, en Afganistán para poder votar, las mujeres (sobre todo para los Pashtun) primero tienen que ser reconocidas como personas, con una identidad y su pertenencia a una comunidad política nacional. Hasta ese día la mujer pertenecía literalmente a los miembros masculinos de su familia, hija, esposa, hermana, madre. Su derecho a la dignidad, a la libertad depende entonces de ese reconocimiento social y civil, sin importar el nombre del principio de organización de ésta. El problema está en poner en marcha procedimientos sencillos que puedan traducir en acto esa exigencia de los hombres y mujeres libres e iguales⁵⁶.

Al perder de vista este hecho histórico, también perdemos de vista que los procesos a veces tienen nombre, pero siempre tienen una historia, la de los obstáculos a su realización, la de sus fallas y regresiones. Esta observación está alineada con la que se hizo sobre el desarrollo de la sociedad.

Al considerar esos obstáculos y regresiones como parte de la historia de las luchas que le dan cada vez más control de su destino al ciudadano, evitaríamos una visión unilateral y normativa de la evolución de las sociedades y las quejas de las grandes fallas democráticas, su baja o muerte.

La rigidez ideológica conduce también a la ausencia de lucidez. Por ejemplo, se menciona más en los debates sobre las reformas políticas o electorales, los poderes fácticos, nuevo nombre para los grupos de interés o grupos de presión. Así, olvidamos que esos grupos, pensando en los medios de comunicación, también son parte del principio democrático. Lo que no significa homogeneidad ni uniformidad. Siguiendo las enseñanzas de Benedict Anderson, podemos decir que estos medios

⁵⁶ Ver también la Resolución A/62/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 200 celebrando el Día Internacional de la Democracia.

son una parte esencial para la formación del sentido de pertenencia, sin el cual no hay nación posible⁵⁷. Todas las nociones consideradas como esenciales a la conducta de la democracia se encuentran en los conceptos de los derechos humanos: checks and balances en el Acto de Habeas Corpus (1679) o en la Gran Carta de 1215. Si hay que ir más lejos en la historia del pensamiento político, repetiremos que para Aristóteles lo que lleva a la tiranía, sea cual sea la constitución (democrática o aristocrática) es la negación del carácter plural, diversificado y compuesto de la sociedad⁵⁸.

De hecho el pensamiento democrático siempre se dirige hacia la resolución de rivalidades y conflictos entre los grupos sociales “*según las reglas del espacio público común*”, agregó Dominique Schnapper⁵⁹. Esta regla es válida desde la creación de la ciencia política como ciencia. Hay que tener cierta dosis de ingenuidad para pensar que es el mundo de hoy, un mundo sin el comunismo, el que iba a inventar esta visión de la democracia⁶⁰.

Si esta última es una de las vías (la menos mala decía Churchill) para realizar los derechos humanos fundamentales, hay que subrayar que esta vía tiene una historia, que no es una vía real pero que su enriquecimiento es producto de las mujeres y hombres que la crearon. Pudimos discutir de diferentes formas de democracia representativa, la de los notables, la de los partidos o la pública (de la opinión pública)⁶¹.

⁵⁷ Benedict Anderson: *The imagined Community: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso London 1991 (primera edición 1983).

⁵⁸ Ver sobre ese tema Simone Goyard-Fabre: *¿Que es la democracia? La genealogía filosófica de una gran aventura humana*. Armand Colin. París 1998.

⁵⁹ Op.cit. página 50

⁶⁰ Ver John Dunn: *Democracy: a History*. Op. cit.

⁶¹ Bernard Manin: *Principios del gobierno representativo*. Calmann-Levy. París 1994.

Quisiera de nuevo, con base en mi lectura de los debates en México, retomar una discusión sobre otra democracia: la de los elementos constitutivos. La idea es simple, las sociedades actuales dan la impresión de haber agotado las vías políticas para enfrentar los desafíos de la globalización, el aumento de los favores o simplemente las tensiones que nacen de sus elecciones democráticas. Nos damos cuenta ahora que la igualdad puede ser contraria a la libertad, que las elecciones libres no son necesariamente justas y viceversa, que el interés público no es necesariamente la suma de los intereses privados y que el modelo de la República, una e indivisible, ya sea norteamericana o francesa, llega a un punto de tensión insostenible. ¿Cómo pensar entonces la construcción de un ideal democrático sin extenderse de manera normativa y a partir de los elementos antes mencionados?

En vez de proponer otra definición de la democracia entre todas las que existen, para concluir, me parece que podemos enumerar los elementos constitutivos de la democracia de la siguiente manera, son tres: una arquitectura constitucional, el pluralismo y el estado de derecho.⁶²

La arquitectura constitucional sería constituida primero de una forma institucional que garantiza a la vez la separación y armonización de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. A Jean Claude Colliard le gustaba retomar la idea central de Montesquieu, para quien *“sólo el poder puede detener el poder”*. Claro, después es el sufragio universal que le permite a toda la población participar en el marco de las leyes existentes, a la elección de sus representantes. Sabemos que ese sufragio se obtiene una vez por todas, pero las discusiones que permiten ampliarlo marcan las vías de la construcción de la práctica democrática. Finalmente, es la búsqueda del consenso alrededor de la vida política y electoral, lo que implica necesariamente

⁶² Jean Claude Colliard. Textos seleccionados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2016.

que los resultados de la votación se obtienen a través de un voto sincero y organizado por las instituciones autónomas e independientes.

El segundo elemento constitutivo es el seguro y el fortalecimiento del pluralismo. El carácter plural es, lo sabemos, lo que el Consejo Constitucional francés considera como elemento central de la práctica democrática. Eso significa que, por una parte, los electores (y electoras) son libres de escoger, que están totalmente informados de las consecuencias de sus decisiones, que su voto sea secreto e individual y que se desarrolle en condiciones iguales. Pero el pluralismo significa también que hay proyectos de gobiernos diferentes y que hay respeto de minorías. Que sean éticas o confesionales. Que la tendencia actual es la reducción de diferencias entre los proyectos de gobiernos no cambia nada esa necesidad de pluralismo de las propuestas.

Finalmente, el tercer elemento constitutivo de la democracia es el estado de derecho. Lo que no significa solamente el respeto del principio de igualdad (la Ley es para todos), que el Estado hace la Ley, pero es sumiso, pero también el control de constitucionalidad como se ha mencionado antes y por fin aceptar convenciones internacionales.

¿Y el derecho social en todo eso? Hacia una conclusión provisional.

Lo sabemos, los derechos sociales también son derechos constitucionales, pero su respeto no tiene la misma garantía que los derechos políticos. Sin embargo, igual que los otros derechos, tienen un papel fundamental en la reconciliación de los intereses y visiones forzosamente diferentes para permitir la vida civil⁶³. Las

⁶³ Samuel Huntington: Political Order in Changing Societies. Yale University Press. 2006.

medidas legales pueden asegurar el respeto de estos derechos, pero no aseguran el carácter soberano de los ciudadanos para los cuales fueron implementados, son derechos atados a su condición de ciudadano y no derechos acordados por el Estado. En realidad, me parece que los ciudadanos deben decidir de su existencia a través de su voto a favor de los proyectos que ponen esos derechos al centro de la preocupación política. En ese sentido, esos derechos son derechos ciudadanos, declarados y controlados por ellos mismos. El voto vuelve a su papel original, el de aprobar, pero también sancionar cuando la política no refleja las exigencias ciudadanas.

El proceso presupuestal y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos: retos y obstáculos.

Carlos Tello Macías⁶⁴

1. En la elaboración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - a la que en subsecuentes menciones nos referiremos simplemente como la Constitución-, los derechos de los mexicanos fueron originalmente agrupados u organizados en tres modalidades:

- los derechos individuales,
- los derechos ciudadanos y
- los derechos sociales.

2. Las dos primeras modalidades de derechos -los individuales y los ciudadanos- fueron muy similares a los establecidos, por organizaciones políticas democráticas en otras latitudes y épocas, por lo que podemos afirmar que no fueron novedosos. En ellos se establecieron las garantías de la integridad espiritual y física de las personas, así como el ejercicio de la libertad y organizaron los procedimientos para otorgar y ejercer el poder.

3. En cambio, en aquellos momentos (1917) los derechos sociales fueron originales y, por tanto, novedosos. En su incorporación en la Constitución se advierte un claro propósito que sólo a partir de la vigencia cabal de los derechos sociales sería posible establecer las condiciones necesarias que permitirían el ejercicio pleno de los derechos individuales y ciudadanos. Mientras que las garantías individuales y ciudadanas son derechos que implican que el Estado **no** haga, las garantías sociales son un derecho de los ciudadanos para que el Estado **si** haga. En ese sentido es que se puede establecer que los mexicanos, por el sólo hecho de serlo,

⁶⁴ Programa Universitario de Estudios del Desarrollo y Facultad de Economía. UNAM. Este ensayo es producto de la presentación efectuada en el Seminario sobre Presupuesto y Derechos Humanos, al que asistí gracias a la amable invitación de Rolando Cordera, Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, a quien reitero mi agradecimiento.

han de tener derecho a que el Estado sea quien proporcione las condiciones mínimas necesarias para estar en posibilidad de ejercer plenamente sus derechos.

4. A lo largo de casi cien años a los derechos originales contenidos en la Constitución se fueron añadiendo derechos adicionales, de manera destacada los de carácter social. No obstante, es hasta el 10 de junio de 2011 cuando se promulgó la reforma de 11 artículos de la Constitución, así como el cambio de denominación del Título Primero, Capítulo 1: “De las garantías Individuales” a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. Con esta reforma –cuyo núcleo reside en el Artículo 1º- se estableció el goce de los derechos humanos para todas las personas, tanto de los derechos estipulados en la propia Constitución como los consignados en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

En ese mismo artículo se establecieron nuevos criterios de interpretación de las normas y también nuevas obligaciones del Estado en la materia.⁶⁵

5. La reforma fue enriquecida en septiembre de 2013 con la siguiente determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Que los derechos humanos constitucionales y de fuente convencional –es decir, establecidos en la Convención Americana de los Derechos Humanos y en tratados internacionales- “tienen rango constitucional y son parámetro de validez de las demás normas del ordenamiento”

- a) Que la interpretación –jurisprudencia- que haga o haya hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos será vinculatoria para los jueces y autoridades nacionales, “incluso en aquellos casos en los que el Estado mexicano no sea parte.”

⁶⁵ Las siguientes referencias textuales se han tomado de Salazar Ugarte, Pedro (coord.) 2014, La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

- b) Que en el caso de que la Constitución incluya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, tal restricción será vigente.

Con esta decisión se afianzó el control de constitucionalidad y de convencionalidad establecidos en los artículos 1º y 133º de la Constitución. La interpretación y aplicación de las normas se deberá realizar siempre considerando a la Constitución y al derecho internacional como fuentes de la misma jerarquía, siempre bajo el tamiz de la máxima protección de las personas.

6. En el párrafo tercero del artículo 1º se asumieron los *principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*.

- a) *Progresividad*. - Los derechos humanos establecidos en la Constitución y los tratados internacionales deben ser considerados como piso mínimo. Es obligación del Estado buscar una satisfacción o realización mayor de cada uno de ellos. En consecuencia “el Estado no podrá disminuir el grado alcanzado en el disfrute de los derechos”, lo que exige el máximo uso de recursos posibles.
- b) *Universalidad*. - Los derechos humanos son exigencias éticamente justificadas y reconocidas “para todas las personas, independientemente de su preferencia sexual, edad, nacionalidad, grupo étnico, sexo, etcétera”. Ello implica que son aplicables a todas sociedades y pueblos sin excepción, pero considerando centralmente al “sujeto de derechos en su contexto y la interpretación de los derechos a partir de sus necesidades locales.”
- c) *Interdependencia e indivisibilidad*. - Todos los derechos integran un solo cuerpo y se sostienen en relación recíproca: “el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos”. Por esta razón los derechos humanos no admiten jerarquía interna.

7. Con la introducción de las garantías sociales en el texto constitucional de 1917 y las adiciones que desde entonces se han hecho, el Estado ha añadido a su responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades, la de procurar también

igualdad de seguridades, mediante la protección de todos los ciudadanos ante los riesgos fundamentales de la vida: el hambre, la ignorancia, la insalubridad, la miseria. En la democracia social mexicana la responsabilidad central del Estado es propiciar la satisfacción de las necesidades básicas de la población; liberar a cada habitante, en su calidad de ser humano libre, de los obstáculos que le impiden su desarrollo como persona digna.

8. Desde sus inicios, los derechos sociales se pensaron, y en la práctica así ha sido con todos los demás que a lo largo de los años se han incorporado al texto constitucional, como de carácter programático. Los derechos sociales fueron concebidos como un conjunto de principios morales a los cuales una comunidad política debía aspirar y solo obligaban al Estado a poner todo lo que estaba de su parte para satisfacerlos. No fueron asumidos como exigibles jurisdiccionalmente, es decir, como normas jurídicas que obligan a la autoridad y que, por ende, el juez debe garantizarlas.

9. En México el carácter de exigibilidad de los derechos humanos, incluyendo de manera destacada los sociales, sigue siendo una tarea pendiente que está íntimamente relacionada con las finanzas públicas y el proceso de presupuestal. Es conocido el enorme rezago que existe y persiste en la satisfacción plena de ellos. Baste decir que más de la mitad de la población que trabaja en México no disfruta de todos ellos y que los servicios y bienes que se ofrecen por el Estado para atenderlos no son ni suficientes ni satisfactorios. Hay pues una doble tarea: reducir, hasta eliminar, el rezago existente en la materia y mejorar los servicios y bienes que se ofrecen. Adicionalmente, hay que atender las crecientes desigualdades regionales que prevalecen, ya que mientras en algunas entidades federativas el rezago y las deficiencias en los servicios afectan a ciertas partes de la población, en otras son enormes y abarcan a la mayoría de los pobladores. Cumplir con esta tarea requiere de cierto tiempo y particularmente de cuantiosos recursos, pero hay que hacerlo ya.⁶⁶ El gran desafío que México tiene es llevar a cabo una profunda reforma fiscal.

⁶⁶ Ver de Stephen Holmes y Cass Sunstein The Cost of Rights, Estados Unidos, Norton, 1999.

10. En el libro quinto de la obra clásica de Adam Smith “Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”, publicada en 1776, se presenta lo que por muchos años fue la referencia obligada en materia de finanzas públicas. En primer lugar, Smith explica las principales obligaciones que el Soberano (ahora diríamos el Estado) tiene que atender. En segundo lugar, Smith aborda las fuentes de financiamiento con que cuenta el Soberano para atender tales obligaciones, finalmente y, en tercer lugar, Smith plantea las cuestiones relacionadas con la deuda pública.

El orden y la argumentación en que Smith presenta los asuntos no es arbitrario o accidental. Más bien corresponde a la idea que sobre las finanzas públicas tiene Smith (a mi manera de ver, correcta): primero, hay que establecer las obligaciones y responsabilidades que el Soberano tiene que atender para, posteriormente, abordar las fuentes de financiamiento. De forma resumida, vemos que Adam Smith señala que lo primero que hay que hacer es definir con claridad los diferentes asuntos y temas que debe atender el Soberano; en segundo lugar, establecer la forma y las características para atenderlas de manera adecuada; tercero, precisar el costo –inmediato y en el tiempo- que todo ello entrañará; después de ya contar con esas definiciones, en cuarto lugar habrá que allegarse de los fondos necesarios para estar en posibilidad real de llevarlos a cabo (y desde luego, se necesita saber para qué se va a utilizar el dinero que se le quita al pueblo por la vía de los impuestos), y finalmente, en quinto lugar será recurrir a la deuda pública cuando ello es conveniente, posible o necesario.

11. A diferencia de lo que en 1776 recomendaba Adam Smith y de lo que actualmente sucede en muchas otras partes del mundo, en México la forma en que hacemos las cosas en esta materia es totalmente al revés. Hacemos justamente lo que los clásicos de las finanzas públicas señalaban que no debía hacerse. Primero precisamos, para un año determinado, la cantidad de recursos de que dispone el Estado (Ley de Ingresos), para después proceder a distribuirlos entre las diferentes partidas de gasto (Presupuesto de Egresos). Es decir, las condiciones de carácter financiero determinan lo que el Estado va a realizar.

12. Esa forma de determinar las acciones del Estado para atender sus responsabilidades hace recordar la popular canción que cantaba Oscar Chávez (y cuyo autor fue Chava Flores) y que más o menos dice... “Oye Bartola, hay te dejo esos dos pesos... pagas la renta, el teléfono y la luz... y lo que sobre...”, así sucesivamente. En otras partes del mundo (como, por ejemplo, en los Estados Unidos, Chile, Reino Unido y Japón), el procedimiento es al revés: primero se establece lo que se tiene y debe hacer para después buscar los recursos para financiarlo. Es decir, lo fundamental es lo que hay que hacer y tiene que ser atendido. Las cuestiones presupuestales de un país son distintas a las de una familia... a las de una persona. No es lo mismo la deuda de una persona o de una familia a la deuda de un país. Por ello, es un verdadero sinsentido afirmar, como es frecuente, que estamos endeudando a nuestros hijos y a nuestros nietos... Justamente, en estos momentos no es conveniente reducir la deuda pública... lo que conviene es, por lo menos, mantenerla como está, ya que las tasas de interés están muy bajas y, por tanto, el servicio de la deuda sería mucho menor. Tampoco es correcto afirmar que será el gobierno el que ajustará su gasto, pues por cada peso que el gobierno deja de gastar, las personas y las empresas dejan de recibir ese peso.

13. Lo que realmente se requiere en este país es llevar a cabo una profunda reforma en materia de finanzas públicas. Solo así, en un plazo razonable se estará en capacidad de atender a toda la población -que en México es más de la mitad- con los servicios y los bienes requeridos para que disfruten, como ya se mencionó, de una vida digna, libre de los riesgos fundamentales, como el hambre, la ignorancia, la insalubridad y la miseria.

14. La reforma deberá abordar las cuestiones relacionadas con el gasto, los ingresos y la deuda públicos; todo, dentro del federalismo mexicano. Es necesario y urge gastar más y de mejor modo, financiando ese mayor gasto de manera adecuada. Nuestro país es uno de los países de América Latina que menos gasta en las materias social y de infraestructura. En la actualidad México está en los últimos lugares (no sólo dentro de los países de América Latina sino también dentro de los que son miembros de la OCDE).

En México, los montos de gasto público ejercido por persona en materia de salud, seguridad social y educación son de los más reducidos y también lo son los que se llevan a cabo en infraestructura básica (como el uso y aprovechamiento del agua, los energéticos, comunicaciones y transportes). Actualmente, con los recortes al presupuesto anunciados (y los efectuados desde hace algunos años) la situación será aún más grave, además de poner en entredicho la adecuada marcha de la economía nacional.

Por el lado de los ingresos, el nuestro es el país de América Latina con menor presión fiscal. Hasta la fecha, lo que se recauda apenas equivale alrededor del 11% del PIB. Sin embargo, para atender de manera satisfactoria las obligaciones que el Estado mexicano tiene, habría que multiplicar por tres esa presión fiscal y llegar lo más pronto posible al 33% del PIB. Diversas propuestas ya se han hecho, como las efectuadas por el *Grupo Nuevo Curso de Desarrollo*, de la UNAM, en varias publicaciones dadas a conocer.

Como lo mencionamos anteriormente, lo que se requiere hacer en el proceso presupuestal es definir qué es lo que se quiere lograr, para después analizar las posibles fuentes en las que se conseguirán los recursos. Y esto no es algo que esté fuera del alcance de un país como el nuestro. Muchos países en el mundo así lo hacen. Y, además, se cuenta con la información suficiente para programar mayor y mejor gasto público y para obtener mayores recursos para financiarlo.

15. Ya que nos encontramos en la UNAM, tomemos uno de los aspectos básicos de los derechos humanos: la educación y el presupuesto aplicado a ella. Tenemos que en esta materia no solo hay un enorme rezago, también la calidad del servicio educativo deja mucho que desear (entre otras razones, porque no se gasta lo necesario por alumno y por ciclo escolar), por tanto, necesitamos un mayor y mejor servicio educativo para, por ejemplo, la educación básica. Más servicio, puesto que México es uno de los países con menores gastos por alumno en América Latina, y peor servicio, puesto que el resultado de la evaluación de los alumnos no nos deja satisfechos.

16. Si tuviéramos como propósito atender de manera satisfactoria los servicios educativos, lo que necesitamos es elaborar un programa. La meta podría ser contar, en un plazo digamos de cinco a diez años, con suficientes y buenos servicios educativos en todo el país. Para ello, sería indispensable armar los grupos de trabajo necesarios a niveles local y nacional, siempre considerando a los interesados: maestros, familias, autoridades locales y nacionales, etcétera. Se necesitarían elaborar varios subprogramas y establecer las metas de cada uno:

- 1) Escuelas: nuevas escuelas, mejoramiento de las existentes y equipamiento adecuado;
- 2) Profesores: preparación y mejoramiento de la planta de maestros, directores y demás personal académico;
- 3) Personal administrativo y de mantenimiento y conservación.
- 4) Cambio curricular a lo largo de los años.
- 5) Cambios en los métodos de enseñanza.

Y así, precisar todo lo que se tiene que hacer, así como distribuir de manera adecuada en el tiempo tanto los programas como las metas, tomando en consideración la capacidad institucional de ejecución de los programas.

17. Una vez elaborado lo anterior sería necesario costear cada uno y todos los elementos requeridos y determinar el costo anual de todos y cada uno de los subprogramas.

De esta manera, se tendría un programa sectorial, a niveles nacional y regional, con costos anuales y metas por alcanzar, bien equilibrado y elaborado. Para cumplir con ello se requerirá obtener los recursos necesarios.

18. Para la elaboración de un presupuesto de egresos simultáneamente se elaborarían los programas para los servicios de salud, nutrición, carreteras, servicio de la deuda, pensiones, y muchos otros. Con ellos se disponía de un presupuesto anual y multianual (en este caso, de cinco a diez años).

19. Derivada del presupuesto, saldría a colación la cuestión del financiamiento y será menester buscarlo por todas partes. Por ejemplo, se deberá buscar elevar la eficiencia del gasto y eliminar gastos no necesarios (por ejemplo, publicidad y otros),

pero también aumentar los impuestos, la deuda y buscar otras fuentes de financiamiento. Si después de hacer todos los esfuerzos para financiar los programas no se logra obtener los recursos necesarios, entonces, pero solo entonces, se pasaría a realizar los recortes necesarios.

20. En el México actual, el gobierno se niega a hacer lo que se debe hacer y lo que la Constitución obliga para ello.

Tres progresividades: derechos, fiscal, presupuestal.

Pablo Yanes⁶⁷

La discusión sobre el vínculo entre el presupuesto y el enfoque de derechos humanos es de gran relevancia para salir de una visión abstracta del mismo y plantear que el presupuesto es un instrumento de materialización del enfoque de derechos que tiene que ver con el conjunto del Estado y que, por ende, son complementarias e interdependientes tres progresividades: la de los derechos, la de la fiscalidad y la del presupuesto.

Al inicio de la actual administración se organizó en la Ciudad de México una reunión sobre problemas estratégicos del país entre la CEPAL, el Banco Mundial, el BID y la OCDE para discutir la agenda de reformas estructurales que estaban en la agenda del gobierno entrante. Ahí planteé que reformas estructurales no eran sólo la laboral, la energética, la fiscal o de telecomunicaciones, sino que la gran reforma estructural que se había llevado a cabo era la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

Dicha reforma debía de ser asumida como una reforma estructural, ya que obliga a una nueva manera de ordenar la acción pública de todos los poderes y todos los órdenes de gobierno. Por ello cuando hablamos de enfoque de derechos el parteaguas, el nuevo punto de partida en México es el contenido del artículo primero constitucional derivado de la reforma de 2011.

A pesar de ser ampliamente conocido, me permito reproducir el contenido de dicho artículo constitucional por sus implicaciones para el tema que nos ocupa:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad

⁶⁷ Coordinador de investigaciones, a.i, de la sede subregional de la CEPAL en México. Las opiniones aquí expresadas pueden no coincidir con las del Sistema de Naciones Unidas.

con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)”.

En estos tres párrafos se consagraron principios fundamentales del enfoque de derechos, como la equiparación del marco jurídico interno con el sistema internacional de derechos humanos, el principio de interpretación *pro persona*, las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y de manera explícita conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Una lectura cuidadosa del artículo primero constitucional no puede menos que coincidir en que se trata, simultáneamente, de un punto de llegada y de partida muy importante, que reconoce en el más alto nivel jurídico demandas académicas, políticas y sociales de larga data con respecto a la incorporación del enfoque de derechos humanos en el Estado y hacer de este enfoque no un adjetivo, sino la columna vertebral de toda la acción del Estado.

Pero, como se señaló arriba, no es sólo un punto de llegada, sino que es también un punto de partida para reconvertir el diseño de la acción pública y su implementación desde la perspectiva de los derechos humanos, lo cual implica ir más allá de la acción de las instituciones a las que tradicionalmente se les ha considerado como el núcleo de la problemática de derechos humanos (procuración, impartición y administración de justicia), sino al conjunto del Estado y muy en particular al ámbito de las autoridades responsables de la materialización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Por todo lo anterior, la reforma constitucional de 2011 puede ser asumida como una reforma estructural cuya implementación es aún muy incipiente y que enfrenta el riesgo de sufrir una fuerte brecha de implementación o de que el enfoque de derechos humanos se convierta simplemente en un elemento de carácter discursivo, retórico, carente de sustancia y en el que cualquier intervención pública se le denomine como derecho.

Por ello, es necesario recuperar, preservar, cautelar el rigor en el enfoque de derechos, porque si no puede operarse sólo un cambio de denominación, pero no de sustancia. Es siempre útil tener presente que existe una tendencia fuerte a convertir conceptos duros en recursos retóricos.

Un elemento central para mantener el enfoque de derechos es preservar el rigor y hacerse cargo de sus implicaciones. No es simplemente un cambio de palabras, es un cambio de

perspectiva, un nuevo eje ordenador de la acción pública. No se trata de continuar haciendo lo mismo con otro enfoque, sino que es hacer nuevas políticas, programas y acciones públicas desde una mirada diferente, un cuerpo de valores distinto y una relación distinta entre el Estado, el mercado y la sociedad. Por ello el enfoque de derechos es esencialmente perturbador de viejas prácticas y promotor de transformaciones en políticas y programas.

En ese sentido, el debate sobre el enfoque de derechos en los textos constitucionales y su vínculo con la problemática presupuestal viene a darse en un momento muy interesante (finales de 2016) porque este es el eje a partir del cual está constituido el proyecto de Constitución de la Ciudad de México.

En el artículo 9 del proyecto de Constitución de la Ciudad de México presentado por el Jefe de Gobierno se señala, en el apartado sobre Principios de los Derechos Humanos:

“7. La política fiscal y los mecanismos presupuestarios se orientarán al cumplimiento efectivo de los derechos. El cumplimiento de las obligaciones económicas para garantizar el ejercicio progresivo de los derechos reconocidos por esta Constitución corresponde a las autoridades de la Ciudad en el ámbito de sus respectivas competencias.”

Es una mirada nueva en donde se busca redefinir la relación entre plan, presupuesto y política fiscal para poner los recursos al servicio de los derechos y no a la inversa. En donde, en materia de derechos sociales, se asume que la política fiscal es parte de la política social y no la política social parte de la política fiscal. Frente a la predominancia de los enfoques de estabilidad nominal (o aún más de déficit cero) se plantea la alternativa de que la política fiscal y las prioridades presupuestales necesitan tener por propósito central contar con los recursos para el cumplimiento de los derechos. Es un punto de partida muy relevante que va a permitir enriquecer los debates y discusiones en México y me atrevo a decir, en América Latina.

En los días posteriores a la entrega del proyecto de Constitución por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Constituyente la reacción que tendió a predominar en la prensa escrita y en las declaraciones de no pocos actores políticos fue la de que la función de un órgano legislativo es antes que reconocer derechos, costearlos, planteándose un falso debate, considero, en el que los derechos pasaban de facto a estar subordinados a la disposición presupuestal inmediata. Los recursos se convertían así no en instrumento para la realización de los derechos, sino para su acotamiento.

En esta discusión se deja de lado el criterio central de progresividad no sólo de los derechos, sino también del presupuesto y la fiscalidad. Se dijo que había muchos derechos y pocos recursos y, por ende, los derechos debían ajustarse a los recursos y no a la inversa como debiera ser en una lógica de progresividad en consonancia con la reforma constitucional de derechos humanos del 2011.

Si esta reforma tiene, como he sostenido, el rango de una reforma estructural del Estado mexicano no deja de ser sorprendente que en una de sus primeros casos grandes de aplicación, como es el caso del proceso constituyente de la Ciudad de México, las objeciones mayores que se han formulado al proyecto no han partido de la existencia de este nuevo marco constitucional en el país que encuadra, define y acota el ámbito en el que hay que discutir el estatus de los derechos y sus implicaciones fiscales y presupuestales bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando hablamos del enfoque de derechos es conveniente hacer algunas precisiones conceptuales, cuyo punto de partida es que tenemos que hablar de un sistema de garantías y de medios.

Primero, los derechos son una garantía explícita que debe de ser exigible y debe contar de manera progresiva con los medios suficientes para hacerlos realizables. Si estos elementos no están presentes, si no existe la garantía, si se carece de un procedimiento de exigibilidad y no están considerado los recursos suficientes para materializar dichas garantías, estamos hablando de un programa, una medida o un cuasi derecho, pero no estamos hablando en sentido riguroso de un derecho. Por eso tenemos que hablar del *qué*, pero también del *cómo* y del *con qué*, y de incorporar estas dimensiones en el análisis de las políticas y programas para valorar el grado de incorporación efectiva o no del enfoque de derechos.

Segundo, me permito subrayar el contenido de lo que se conoce como las reglas de Maastricht en materia de derechos económicos sociales culturales y ambientales; en donde se establece que los Estados, no solo los gobiernos, tienen una doble obligación: de conducta y de resultados. Esta es también una mirada metodológica muy fuerte que permite una mejor valoración del diseño de las políticas y una evaluación de sus resultados.

Las obligaciones de conducta quieren decir, esencialmente, que los Estados deben desarrollar sus políticas y programas protegiendo, respetando, promoviendo y garantizando los derechos humanos.

Pero lo anterior no basta. Lo importante es tener resultados. Las reglas de Maastricht obligan a la obtención de resultados en la vigencia efectiva de los derechos, la superación de carencias, el cierre de brechas, la vigencia de la progresividad y no regresividad, la efectiva aplicación del principio *pro persona*. Es decir, los Estados, no sólo los gobiernos, tienen que conducirse conforme al enfoque de derechos y deben ser también eficaces. El enfoque de derechos no se reduce a una perspectiva filosófica voluntarista, sino a un compromiso que demanda y exige resultados.

El tercer punto que es importante destacar, es que el enfoque de derechos humanos es indisociable del principio de progresividad y por eso se necesitan establecer criterios para evaluar si efectivamente hay un proceso hacia la progresividad o no, pero cuidado porque frecuentemente se confunde progresividad con incrementalismo. Y no son lo mismo.

El incrementalismo es la medida en la que te vas despegando de tu punto de partida, pero no se debe asimilar con el criterio de progresividad que apunta a la medida en que te aproximadas (o no) al óptimo deseable. Incrementos pequeños en cobertura o calidad de beneficios, prestaciones o servicios no son automáticamente expresión del cumplimiento del principio de progresividad. La progresividad implica incrementos, pero no todo incremento conduce o es propiamente expresión de progresividad.

En el incrementalismo el criterio central es la distancia que se va logrando (pequeña o grande) con el piso del cual parte una acción pública, en la progresividad es la valoración del grado de avance hacia el logro del techo máximo o del mayor bienestar posible.

La progresividad tiene que ver con establecer criterios de máximo bienestar posible. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es muy claro en ese sentido, dice que todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado, no dice que todas las personas tienen derecho sólo a un piso mínimo de protección. Éste puede ser parte de una política más amplia, pero el objetivo es garantizar a todas las personas la vida digna o como dice el PIDESC, el derecho a un nivel de vida adecuado.

En materia social el Sistema Internacional de Derechos Humanos está construido en clave de vida digna, no de sobrevivencia básica, de máximo bienestar posible no de pisos mínimos. Y es bajo estos parámetros que hay que analizar los criterios para definir la existencia o no de progresividad de las acciones públicas.

El debate es, sin embargo, muy intenso. Ya que obviamente no puede existir una sola definición de lo qué es vida digna, nivel de vida adecuado o máximo bienestar posible. Es

un debate que no tiene una solución técnica, sino que su respuesta está determinada y condicionada por dimensiones políticas, filosóficas éticas y morales. Por ello es que hay que traer de regreso a la filosofía para discutir los temas de la política social; a veces tenemos demasiada estadística y poca filosofía, muchos números y pocas ideas. Este puede ser un buen momento para traer a discusión los temas de la filosofía en la política social, las aspiraciones, los valores, los supuestos, la antropología subyacente y los consensos sociales (cambiantes por definición) con los cuales se construye la política social.

El cuarto punto, que está en el centro de la concepción de derechos humanos, es el de no regresividad. Los pactos internacionales son muy severos en el sentido de aceptar, sólo bajo condiciones completamente excepcionales, medidas regresivas, pero en general el principio que rige es que sobre lo alcanzado ni un paso atrás; esto es un elemento central para efectivamente complementarlo con la idea de progresividad.

Porque si estamos en una situación en la cual los avances en materia social siempre están entre paréntesis o se encuentran condicionados a ciertas coyunturas, el principio a cautelar es que lo último que debe sacrificarse son los derechos garantizados y los beneficios alcanzados. Este es un principio muy relevante en esta perspectiva.

El quinto punto es lo que se conoce en el sistema de derechos humanos como la obligación del uso máximo de los recursos disponibles. Y aquí hay también un debate porque con frecuencia hay dos interpretaciones: una amplia y una restringida del concepto de *hasta el máximo de los recursos disponibles*.

La visión restringida sería, por así decirlo, no incurrir en subejercicios. El cumplimiento del criterio de máximo de los recursos disponibles sería gastarse el presupuesto asignado. Así, el máximo de los recursos disponibles es el que fue definido en el presupuesto. Esta es una visión restringida, digamos, casi contable de este principio.

Otra concepción en la que se incluyen los criterios de progresividad, es la de que el uso máximo de los recursos disponibles es valorar cuál es el conjunto de recursos que una sociedad podría disponer y movilizar para garantizar el bienestar de su población. La búsqueda del óptimo de recursos movilizable para el logro del mayor bienestar posible.

Como se ha señalado desde la CEPAL, a pesar de las reformas tributarias en América Latina de los últimos años, "la carga tributaria se mantiene por debajo del nivel de desarrollo

en la región”⁶⁸ y ello es particularmente claro en países como México o la República Bolivariana de Venezuela. Conforme a CEPAL: “En los casos de México y Venezuela (República Bolivariana de), cuyo PIB per cápita es superior a la media latinoamericana, la carga tributaria es bastante más baja que la de otros países con similar grado de desarrollo.”⁶⁹

En ese sentido, países como México tienen un amplísimo campo de mejora. En otros espacios he señalado que una de las mayores contradicciones de un país como México es la que se presenta entre el tamaño de su economía y los niveles efectivos de goce de derechos y bienestar alcanzados. A esta distancia entre economía y bienestar le he denominado brecha del bienestar. Economía grande con bienestar bajo o, por lo menos, inferior al máximo posible alcanzable con los recursos potencialmente mobilizables.

En términos del tamaño de la economía y del producto per cápita en América Latina, México se encuentra en el bloque A, en donde están los países con producto per cápita cercano o superior a 10 mil dólares, en este bloque estarían las economías de Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela y Costa Rica, próximamente Panamá, por cierto.

Pero en gasto social, en recaudación, en carga tributaria, México está en el grupo B. En materia fiscal México se encuentra entre los países con niveles inferiores de desarrollo y de ingreso como la República Plurinacional de Bolivia, Colombia, Perú o Ecuador.⁷⁰

En este contexto, la pregunta que podría hacerse México es ¿dado el tamaño de la economía se recauda y movilizan de manera óptima los recursos adecuados para garantizar el bienestar óptimo posible a la población o no, o en qué medida? Lo anterior también tiene que ver no sólo con la tasa de crecimiento de la economía, sino de manera muy destacada con los arreglos distributivos. Aquí viene muy al caso la insistencia de Mario Luis Fuentes sobre la necesidad del análisis del presupuesto y la estructura económica en general desde el enfoque de economía política.

Este es un enfoque poderoso e imprescindible porque incorpora las relaciones de poder y asume que no hay ninguna decisión económica que no sea política y no hay decisión

⁶⁸ CEPAL: “Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento y equidad”. Santiago de Chile, 2016., p. 44

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 45

⁷⁰ CEPAL. “Panorama Social 2015”. Santiago de Chile, 2016, p. 64

política que no tenga implicaciones económicas. Y el presupuesto y la fiscalidad son la mejor expresión de ello.

Para el análisis de estas problemáticas es fundamental recuperar el enfoque de economía política y distanciarse de esta idea o rutina en donde de facto la disciplina económica se convirtió en una subdisciplina de las matemáticas. En un conjunto frío y neutro de instrumentos técnicos. En realidad, la economía es y siempre ha sido economía política y en el presupuesto expresa esta correlación de fuerzas, esta capacidad de agencia de unos grupos sociales y la carencia de poder de otros, empezando no sólo por la composición del presupuesto sino también por su tamaño, el cual es ya un dato de economía política como lo son también su distribución, la manera como se financia y el modo cómo se gasta. La mirada de economía política es una herramienta metodológica que nos permite analizar de manera más profunda el ciclo presupuestario y no seguir considerando que los problemas presupuestales de México se reducen al ámbito de la eficiencia y la eficacia, sino incorporar también las valoraciones sobre su pertinencia y suficiencia.

Existe el mito de que México tiene un gasto público excesivo y que las únicas mejoras posibles son en la manera de gastar y no también en las magnitudes del gasto, que son bajos o muy bajos como proporción del PIB en comparación con otros países de América Latina y El Caribe, en materias como gasto público social o inversión pública, por ejemplo.

Otro punto que conviene poner sobre la mesa, considero, es el de los arreglos institucionales en los procesos de planificación y presupuestación. En el caso particular de México se tiene en el contexto latinoamericano, probablemente, uno de los mecanismos más rígidos sobre planificación y presupuestación.

México es de los pocos países en América Latina donde la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es facultad exclusiva de una Secretaría, en este caso la Secretaría de Hacienda, conforme a la Ley de Planeación que regula el Sistema Nacional de Planeación Democrática definido en la Constitución General de la República.

En otros países, se separan la labor de elaboración del plan y del presupuesto, por ejemplo, en el caso de Brasil, Colombia o Costa Rica. En otros países existen Ministerios, Departamentos, Institutos o Consejos de Planeación con facultades exclusivas o compartidas con los Ministerios de Finanzas para elaborar los proyectos de presupuesto, pero en el caso de México, y en un contexto latinoamericano de reconstrucción de los Sistemas de Planificación, es muy llamativo que la Ley de Planeación le otorgue a la

Secretaría de Hacienda la facultad (exclusiva) de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo con base en las contribuciones que aporten los demás dependencias y entidades.

Es un caso muy particular porque el arreglo institucional en México, a diferencia de muchos países de América Latina, hace recaer en una misma institución la atribución de planear y también la de presupuestar. En este tipo de institucionalidad la experiencia tiende a mostrar que la tendencia que predomina no es que el presupuesto se sujete al plan, sino que el plan se sujete al presupuesto. Por ello mismo los debates y pugnas políticas tienden a girar no hacia los objetivos y contenidos del plan, sino hacia la distribución anual de recursos en el proyecto de presupuesto de egresos.

Probablemente desde el enfoque de derechos humanos y del enfoque de políticas públicas convendría repensar el arreglo institucional para armonizar de mejor manera plan y presupuesto y para lograr una dinámica distinta en donde el órgano que aprueba el presupuesto, la Cámara de Diputados, tenga un desempeño más sustantivo en el análisis y aprobación del mismo.

Preocupa de manera muy particular que el gasto público social tenga toda una vertiente procíclica, lo cual es muy delicado, porque el gasto público social es más necesario, más urgente, en los momentos de dificultades, en la parte baja del ciclo, pero es en los momentos de dificultades cuando menos dinero hay y cuando se ponen en riesgo los avances sociales.

Le atribuyen a Mark Twain haber dicho que un banquero es alguien que te presta una sombrilla cuando hace sol y te la quita cuando llueve. En referencia al gasto público social, éste tiende a crecer en los periodos de mayor auge o crecimiento de la economía, pero luego también se convierte o se puede convertir en una variable de ajuste. En los momentos en que hay más carencias y más sufrimiento, muchas veces las instituciones se ven con más limitaciones de carácter presupuestal para responder a estas carencias o para atender también problemáticas emergentes que surgen en los periodos de dificultad económica.

Un criterio central del enfoque de derechos humanos es, por ello, el de progresividad y no regresividad. En este sentido es fundamental establecer mecanismos y dispositivos para impedir o al menos mitigar que el gasto público social tenga carácter procíclico. El gasto público social debe ser y puede cumplir, además, una función de estabilización de la demanda, y de integración y cohesión social muy importante, así como de protección social.

En ese sentido, es preocupante el momento que vive América Latina, particularmente en América del Sur, donde se acabó el súper ciclo de precios altos de las materias primas que permitió tener excedentes a los Estados que se tradujeron en inversiones sociales significativas.

En el caso de México también existieron estos excedentes, sobre todo por los altos precios del petróleo. No puede olvidarse que hubo un período de cuantiosos excedentes petroleros, pero ahora ese rubro ya desapareció prácticamente del léxico presupuestal,

En ese sentido, conviene también poner la atención en la necesidad de introducir una lógica de planificación, programación y presupuestación con enfoque derechos. O como se dice al principio de este texto: la interdependencia de la progresividad de los derechos, la fiscalidad y el presupuesto.

No se puede discutir sólo el presupuesto sin discutir la planificación, y sin discutir el vínculo entre la planificación y la presupuestación. Durante un cierto tiempo la planificación se volvió una mala palabra en América Latina, pero ahora la planificación está volviendo en América Latina y en algunos países con mucha más fuerza.

Es fundamental incorporar y revalorar los sistemas de planificación e introducir en ellos, el enfoque de derechos, es decir, trazarse objetivos desde esta perspectiva y establecer la consistencia entre fines y medios para lograr políticas que sean efectivamente públicas y por ello mismo, racionales, razonadas y razonables.

Asimismo, se requieren dos nuevos diálogos: entre el plan y el presupuesto y entre la planificación y la evaluación, porque lo llamativo de las últimas dos décadas ha sido que la (bienvenida) expansión de los sistemas evaluación se ha llevado a cabo junto con el debilitamiento de los sistemas de planificación.

La evaluación revela que muchos de los problemas son, en realidad, de planificación, que muchos problemas que presentan políticas y programas, son de diseño, de formulación. Por eso, necesitamos reestablecer este círculo virtuoso entre la planificación y la evaluación. Que la evaluación sirva para tomar decisiones, para fortalecer o reorientar políticas y programas, pero que no sirva sólo para justificar recortes o ajustes; la evaluación también debe servir para detectar omisiones, justificar ampliaciones presupuestales, encarar insuficiencias y remontar carencias.

Generalmente hay una idea de que la evaluación, sobre todo en el ámbito de la política social, sirve para ver quién pierde, para ver a quién o qué programa o política se va a eliminar o recortar. Su propósito no debe ser amenazante y antes que a la contención del gasto debe estar al servicio del desarrollo. La evaluación debe servir también para señalar lo que se está haciendo bien o dónde es insuficiente la acción pública y por ende hay que invertir muchos mayores recursos. La evaluación debe servir para ajustar políticas, no para ajustar cuentas.

Resulta asimismo preocupante algo que ha venido siendo bastante sistemático en la región: en momentos de dificultad la inversión pública se convierte en una variable de ajuste. Ello sucede en parte porque la posposición de proyectos de inversión genera menos descontento social inmediato que un recorte directo de gastos. Postergar obra, posponer inversiones, pareciera que no tiene costos evidentes, como sería un recorte mucho más severo en las áreas sociales, pero se hipoteca el mediano y el largo plazo. El vínculo entre el presente y el futuro es la inversión y en ello el papel de la inversión pública es crucial. En la agenda deliberativa parece pendiente un debate renovado sobre el papel de la inversión pública en el desarrollo y de la inversión pública en la estructura y las prioridades presupuestales.

Para finalizar, a la hora de discutir el gasto público social no discutamos, como se señaló anteriormente, sólo eficacia y eficiencia, también hay que discutir suficiencia, pertinencia y consistencia. Es un momento muy difícil para plantear esta mirada, porque en la arena pública se ha instalado una especie de sabiduría convencional, en todo el espectro político, en que los impuestos son malos *per se*, en que el déficit es negativo *per se*, que la deuda es por definición dañina, independientemente del momento del ciclo económico, del contexto y de los márgenes posibles de acción. Parece predominar un consenso a favor de la estabilidad nominal que casi impide pensar en la posibilidad de una macroeconomía para el desarrollo que, sin obviar la estabilidad nominal, se plantee las grandes preguntas del crecimiento, el desarrollo y la estabilidad estructural.

Probablemente no sea el mejor momento para plantearlo, pero los desafíos económicos que enfrenta la región (y el mundo), muy probablemente nos obligarán a tener una nueva mentalidad respecto al gasto público y su papel en la estabilización, el crecimiento y el desarrollo. En el horizonte aparece como un gran pendiente la conformación de una coalición política que asuma que mientras no se resuelvan el rezago y las debilidades fiscales será muy difícil, por no decir prácticamente imposible, tener un Estado que pueda

cumplir con suficiencia y consistencia las obligaciones constitucionales que se derivan de la reforma de derechos humanos del 2011.

No obstante, en el caso de que, por la economía política del ciclo presupuestal, no quede más alternativa que hacer algún ajuste, lo primero que hay que poner sobre la mesa es que debe prevalecer el criterio de progresividad y no regresividad. El enfoque de derechos no se aplica sólo en los períodos de vacas gordas.

Por ello, hay que aprender también a ajustar con enfoque de derechos, a ajustar sin profundizar brechas de desigualdad, sin profundizar carencias y teniendo siempre presente que, en las buenas y en las malas, la búsqueda del máximo bienestar posible debe ser el principio fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Proyecto de Constitución de la Ciudad de México.

CEPAL. “Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento y equidad”. Santiago de Chile, 2016.

CEPAL. CEPAL. “Panorama Social 2015”. Santiago de Chile, 2016.

Los Derechos Humanos y el Curso de Desarrollo:

Retos para la implementación del Artículo 1º Constitucional

Mario Luis Fuentes

Investigador del PUED - UNAM

CONTENIDO

1. El actual curso de desarrollo: desigual y excluyente.
2. Democracia erosionada y agenda de DD.HH.
3. Arquitectura institucional y debilidad fiscal
4. Conclusiones

* * *

1. El actual curso de desarrollo: desigual y excluyente

En el marco del que Wolfgang Streeck ha llamado “capitalismo democrático”, es decir la instauración a nivel global de un modo de producción basado en un capitalismo desplegado en código democrático (Streeck, 2011), el desarrollo de un país debe reflejarse en el grado de cumplimiento de los derechos humanos y en las capacidades del Estado para garantizar su pleno ejercicio por parte de toda la población.

Como lo han sostenido distintos estudios,⁷¹ en nuestro país, el *curso* de desarrollo vigente se ha caracterizado por un prolongado bajo crecimiento económico acompañado por graves procesos de exclusión y de desigualdad⁷² que se expresan en el incumplimiento generalizado de los derechos humanos.

⁷¹ La UNAM, a través del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, ha construido una plataforma de análisis conformada por un grupo de Universitarios con el propósito de aportar elementos que permitan plantear propuestas de rutas transitables hacia un curso de desarrollo cimentado en la equidad. Cfr. Cordera. (Coord.) (2015). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. México: FCE y UNAM.

⁷² El banco suizo *Credit Suisse* estima que el 10% de la población concentra el 64.4% del total de la riqueza nacional. (*Credit Suisse*, 2015), mientras que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), tan sólo 2 de cada 10 personas que viven en México son no pobres o vulnerables. (CONEVAL, 2015)

Los diversos procesos de exclusión social⁷³ anclados, a su vez, en la política económica implementada a partir de la reforma del Estado que tuvo lugar en la década de los ochenta del siglo pasado y cuyos efectos se han profundizado a partir de la crisis financiera global y sus secuelas, descritas por Streeck como la “*Gran Recesión*” (Streeck, 2011), se expresan en los 55.3 millones de mexicanos que viven en pobreza, en las brechas que existen entre la población y las distintas regiones del país y en el reducido acceso efectivo a los servicios y bienes sociales.

Ante este entorno es importante reconocer que, el *imperativo de la igualdad*, como lo ha planteado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), todavía no ha sido asumido por los actores políticos y los grupos más organizados del país como el gran compromiso para enfrentar el “*escollo al desarrollo*” que implica la desigualdad (Bárcena, A., Prado, A., 2015), cuestión que amenaza la posibilidad de dar cumplimiento a la ambiciosa agenda de desarrollo hacia 2030 que la comunidad internacional pactó en 2015 con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).⁷⁴

⁷³ El concepto de exclusión social reaparece en Europa en la década de 1990, después de treinta años en los que dejó de hablarse de él; de acuerdo con Fernando Cortés se construyó a fin de intentar “describir el proceso a través del cual una serie de actores sociales que habían sido incluidos en los frutos del desarrollo y del bienestar en los años de bonanza económica, emergencia y consolidación del Estado benefactor son excluidos (especialmente del mercado laboral), debido a los cambios inducidos directa o indirectamente por la globalización [...] en el contexto de América Latina [...] el concepto se] enriquece agregándole el ingrediente de los derechos sociales.” Cortés cita a Minujin (1998), quien sostiene que “la inclusión social está referida explícitamente a tener la posibilidad real de acceder a los derechos sociales” (Cortés, 2006).

⁷⁴ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen la agenda de desarrollo hacia el 2030 adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. La ONU los define como “un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible”. A nivel internacional son reconocidos como la “agenda de desarrollo post 2015” debido a que en ese año se cumplió el límite para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que a su vez constituyeron la agenda de desarrollo de la ONU para el periodo 2000 – 2015. Está conformado por 17 objetivos y 169 metas a cuya plena implementación de comprometen los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países que forman parte de la Organización. Cfr. Asamblea General de la ONU. (2015). *Resolución*

Desde esa perspectiva, este texto parte del supuesto de que la desigualdad genera y potencia un sinnúmero de inequidades ⁷⁵ que son vividas en clave de simultaneidad por la mayoría de la población, impidiéndoles el ejercicio pleno de sus derechos humanos. En ese sentido es importante destacar que reconociendo que los fenómenos de desigualdad se articulan fundamentalmente a través de los mercados, existe una gran cantidad de procesos de inequidad que son generados por el Estado mismo a través de peligrosos esquemas de *diferenciación social*.

Lo que ocurre en el sector público de salud es ejemplo de ello; mientras que quienes cuentan con aseguramiento por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) están protegidos ante 12 mil 487 diagnósticos de la Calificación Internacional de Enfermedades (CIE) 10⁷⁶, quienes cuentan con Seguro Popular lo

70/1. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Ginebra: Autor.

⁷⁵ La diferencia entre ambos conceptos ha sido establecida en el marco de la salud pública, entendiendo a la “desigualdad” como la condición general de no acceso a servicios médicos o al acceso a servicios de baja calidad por falta de recursos económicos que genera “inequidades” en salud en un grupo social respecto de otro, como la calidad en los servicios, atención oportuna y el tratamiento necesario. En este texto se utilizan ambos conceptos desde esta perspectiva, asumiendo a las inequidades como resultados de la desigualdad pero que no sólo se dan en el ámbito de los servicios de salud, sino en todo el espectro de la cuestión social. (Zurita, B., Lozano, R., Ramírez, T., & Torres, J. L. (2003); Schneider, M. C., Castillo-Salgado, C., Bacallao, J., Loyola, E., Mujica, O. J., Vidaurre, M., & Roca, A. (2002); González-Pérez, G. J., Vega-López, M. G., Romero-Valle, S., Vega-López, A., & Cabrera-Pivaral, C. E. (2008)).

⁷⁶ LA CIE 10 fue construida y publicada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1992 como un instrumento estandarizado para determinar la clasificación y codificación de las enfermedades, así como sus signos, síntomas, hallazgos anormales, denuncias, registros estadísticos, circunstancias en las que ocurren y causas externas de enfermedad asociadas con ellas. Sus fines son principalmente estadísticos a fin de dar seguimiento a la morbilidad y mortalidad de los países, y poder tener comparabilidad a nivel internacional. La OMS realiza actualizaciones menores a la CIE 10 cada año y cada tres años lleva a cabo actualizaciones mayores. (“Classifications, WHO”, 29 de junio de 2016, <http://www.who.int/classifications/icd/en/#>)

están tan sólo frente a aproximadamente 1 mil 500 diagnósticos asociados con 278 intervenciones (Durán, 2016).

Así, de acuerdo con Luis Durán, es posible identificar cinco *clases* de mexicanos con base en el aseguramiento de la atención a la salud: los no asegurados (pobres urbanos y rurales, 23 millones); los que cuentan con seguro popular (trabajadores informales y pobres urbanos, 33 millones); los que cuentan con seguridad social (clase media, trabajadores industriales y trabajadores del Estado; 57 millones); los que tienen contratado algún seguro privado (gerentes, empresarios, funcionarios públicos; 10 millones); y los que pueden auto asegurarse (dueños de empresas y sus familias, 1.5 millones) (Durán, 2016).

El mismo patrón de diferenciación se reproduce en el sistema educativo, pues mientras que en las localidades rurales casi la mitad de las niñas y niños entre 3 y 17 años no asisten a la escuela (47.2%), la no asistencia en las localidades no rurales, aunque es menor, sigue siendo equivalente a una tercera parte de la población en ese rango de edad (34.6%) (Encuesta Intercensal, INEGI, 2015).

Estas inequidades tienen efectos especialmente duros en los grupos más vulnerables de la población, que son también los más desprotegidos: las niñas, niños y adolescentes; los adultos mayores; las personas con discapacidad y la población indígena. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje de pobreza es mayor en estos grupos que a nivel nacional. En 2014 el porcentaje de población total en pobreza fue de 46.4%, mientras que en la población menor de 18 años fue de 53.9%; de 73.2% en la población indígena; y de 54.1% en la población con discapacidad (CONEVAL, 2015).⁷⁷

⁷⁷ El CONEVAL lleva a cabo una medición multidimensional de la pobreza que toma en cuenta el ingreso y seis variables más: rezago educativo, carencia de acceso a servicios de salud, a seguridad social, a calidad y espacios en la vivienda, a servicios básicos en la vivienda y a la alimentación, así como el grado de cohesión social. El marco jurídico de (CONEVAL, 2010).

Revertir las inequidades y con ello garantizar la plena vigencia de los derechos humanos para todos, tal como lo establece el artículo primero Constitucional, requiere una gradual pero acelerada modificación del actual curso de desarrollo, una que asuma el desafío de crecer para igualar e igualar para crecer como lo ha definido la CEPAL en los últimos años,⁷⁸ no obstante el entorno caracterizado por un estancamiento económico secular a nivel global, tal como se ha puesto de manifiesto en las últimas reuniones del G-20 y del Banco Central Europeo, así como en los documentos de los Organismos Internacionales y Regionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En ese sentido, son preocupantes las proyecciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que sostienen que durante los próximos años habrá una consolidación de la trayectoria del bajo crecimiento de la economía del país, que se ha mantenido por debajo del 3% durante los últimos veinte años y que, en el mejor de los casos, podría alcanzar un 5% hasta el 2022; mientras que entre 2013 y 2018 el promedio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante será de apenas el 1% (con el escenario medio 2015 - 2018) (Criterios Generales de Política Económica, SHCP, 2016).

Este ínfimo crecimiento ha implicado, además, la pérdida de recursos, por lo que el PIB pronosticado en 2018 será alrededor del 11.4% inferior al que se esperaba. (Criterios Generales de Política Económica, SCHCP, 2013 - 2016, PRONAFIDE, 2013 – 2018)

Una de las consecuencias más graves de este prolongado bajo crecimiento son las deficientes capacidades para la generación de los empleos que se requieren, en cantidad, pero también en calidad, es decir, no sólo no se han generado los empleos necesarios, sino que los pocos que se han generado son, en su gran mayoría, precarios.

⁷⁸ Entre 2010 y 2014, la CEPAL publicó una serie de tres documentos guiados por esta propuesta; hoy la serie es conocida como “la trilogía de la igualdad” y está conformada por La hora de la igualdad (2010), Cambio estructural para la igualdad (2012) y por Pactos para la igualdad (2014). (Bárcena, 2015).

En los cuatro años transcurridos de esta administración federal, tan sólo han sido generados en promedio, cada año, 644 mil 651 empleos, cuando la cifra requerida supone por lo menos el doble. Así, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), al cierre del tercer trimestre de 2016 el porcentaje de desocupación registrado a nivel nacional fue de 4.7%, lo que implica que 2.1 millones de personas se encuentran desempleadas.

Por otro lado, 6 de cada 10 personas (30.4 millones) que sí tienen un empleo formal no gana más de tres salarios mínimos (en el mejor de los casos), ingreso que los ubica por debajo de la línea de bienestar establecida por el CONEVAL; es decir, tienen un ingreso menor a dos mil 717 pesos en las localidades urbanas y un mil 757 pesos en las rurales (CONEVAL, octubre de 2016).

Asimismo, el *Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza* construido trimestralmente por el CONEVAL con base en la ENOE, muestra que entre el 2005 y el 2016, el valor real de los ingresos laborales, deflactado respecto de los precios de la canasta alimentaria, ha caído al menos 25% (CONEVAL, 2016a).

La ENOE da también cuenta de que más de la mitad de la población ocupada al tercer trimestre de 2016 (57.4%) lo estaba en condiciones de informalidad laboral, proporción equivalente a 29.1 millones de personas y que se ha mantenido constante durante la última década⁷⁹. Como es sabido, la informalidad laboral implica que millones de familias se encuentran expuestas a riesgos que podrían resultar catastróficos al carecer de protección ante enfermedades y accidentes vía la seguridad social lo que, en principio, proporcionan los empleos formales.

⁷⁹ El concepto condiciones de informalidad, incluye la ocupación en el sector informal (actividades económicas de Mercado que operan a partir de los recursos de hogares sin constituirse como empresas) y en donde se concentra la mitad de la informalidad laboral (27.1% de la PEA, 7.8 millones de personas); la realización de trabajo doméstico no remunerado (2.3 millones de personas); condiciones de informalidad en empresas, dependencias gubernamentales y otras instituciones (7.3 millones de personas); y las actividades agropecuarias (5.6 millones de personas). (ENOE, tercer trimestre de 2016).

Esta síntesis da cuenta de la fractura del desarrollo vigente que contraviene cualquier posibilidad, vía el trabajo digno, de ejercer a plenitud los derechos humanos, propósito esencial de la paradigmática reforma constitucional en la materia llevada a cabo en 2011, y cuya implementación a más de cinco años de distancia, permanece en un horizonte aún muy lejano. En el siguiente apartado se abordan dos elementos sustantivos de esta fractura.

2. Democracia erosionada y la agenda de DD.HH.

La edición del *Informe Latinobarómetro 2016*, da cuenta de que hoy, sigue siendo pertinente la reflexión a la que en 2004 convocara el PNUD en torno a la pregunta de cuánta pobreza y desigualdad pueden soportar las democracias (PNUD, 2004: 33).

Los datos para México del *Informe Latinobarómetro* son sumamente alarmantes: más de la mitad de la población no respalda a la democracia como la mejor forma de gobierno (52%), la población mexicana es la que tiene menor propensión al cumplimiento de las leyes (56% frente a 75% en Brasil, el valor más alto) y en el que su población cada vez está mayormente dispuesta a sacrificar libertades a cambio de orden social (el 39% considera a las libertades como el mayor bien social, mientras que el 57% considera que éste debe ser el orden) (*Latinobarómetro*, 2016: 11,13, 27 y 28).

Como resultado de esta erosión cada vez más aguda, la agenda de los Derechos Humanos no ha podido ser interiorizada ni en la ciudadanía, ni en la mayoría de las autoridades del Estado que, a partir de la reforma constitucional de 2011, están obligadas a reconocerlos y darles pleno cumplimiento de conformidad con sus principios: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, además del principio *Pro Persona* (anteriormente conocido como Principio *Pro Homine*), tal como lo establece el artículo primero constitucional.⁸⁰

⁸⁰ El principio de universalidad se refiere a “que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las

Tal estado de cosas se explica, en gran medida, debido a la prevalencia de lo que el PNUD denomina “ciudadanía no integral” (retomando el concepto de *ciudadanía de baja intensidad*, propuesto por Guillermo O’Donell en 1992) caracterizada por ser una ciudadanía limitada al ámbito electoral. Es decir, una población que no es portadora de lo *cívico* como valor social primordial y en ese sentido impide el reconocimiento de derechos por parte de la población, en tanto que no cree en la posibilidad real de ejercerlos (PNUD, 2004).

Por ello es que resultan sumamente preocupantes los resultados de la investigación *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes problemas nacionales*, realizado por la UNAM durante el 2015⁸¹, y que, entre otras cosas, señala que menos de tres mexicanos de cada 10 consideran que la agenda de los derechos humanos no tiene relevancia; seis de cada 10 opinan que los usos y costumbres deben ser respetados siempre; sólo 3 de cada 10 sostienen que los usos y costumbres deben respetarse solamente si no afectan los derechos humanos; y tan sólo 9 de cada 100 consideran

circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona”; los de interdependencia e integralidad “están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente”, mientras que el principio de progresividad “constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización” (Véase SJF-SCJN. *Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX*, Abril de 2013, Pág. 2254).

⁸¹ Este proyecto consistió en la realización de 25 encuestas nacionales en torno a diferentes temas, por lo que se trata de instrumentos representativos que permiten conocer la opinión de los mexicanos en torno a ellos. Uno de estos temas fueron los derechos humanos.

que los derechos humanos se respetan suficientemente (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015).

Estas conclusiones que se expresan de igual manera en los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México (ENADIS) 2010, al revelar que las personas indígenas, los homosexuales, los migrantes, las personas adultas mayores y las que tienen alguna discapacidad son quienes, según la opinión general, en mayor medida ven vulnerados sus derechos. Así lo considera el 44.1%; 42.4%; 40.8%; 34.8% y 34% de la población (CONAPRED, 2012). Al respecto, es importante reconocer que la discriminación es un fenómeno de alta complejidad que está en el centro de los procesos de desigualdad, mismos que se expresan en las inequidades y la exclusión que se viven en función de una *identidad* que es rechazada por parte de los *otros*, siendo los *otros* aquellos que tienen la capacidad (el poder) de excluir.

La ausencia generalizada y cotidiana de los derechos para la mayor parte de la población, se explica a partir del *déficit de estatalidad* que prevalece en México, es decir, de la incapacidad del Estado para dar cumplimiento al marco jurídico que se ha dado a sí mismo (PNUD, 2004).⁸² En México este déficit ha tomado las dimensiones de una verdadera crisis, pues como se señaló en el apartado anterior, el curso de desarrollo en su conjunto contraviene lo dispuesto en el artículo primero de la Constitución al no haber sido asumido aún en su plenitud por parte del Estado como el centro del paradigma jurídico nacional y del proyecto de desarrollo nacional.

Lo anterior puede sostenerse revisando dos elementos. El primero de ellos es el Sistema Nacional de Planeación Democrática (siendo el Plan Nacional de Desarrollo su núcleo) que se encuentra sumamente distante del paradigma de los derechos humanos debido a que está articulado en función de un *corpus* jurídico

⁸² Así, es posible comprender los muy bajos niveles de confianza hacia las autoridades del Estado en instituciones públicas por parte de la población, Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, del Instituto Nacional Electoral (INE), siete de cada 10 personas no confían en ellas en general; lo que resulta peor es el hecho de que la misma proporción tampoco confía en sus pares. (INE, 2015).

nacional desarmonizado, casi en su totalidad, del artículo primero de la Constitución, específicamente en Leyes promulgadas previo a la reforma de 2011, y que son de la mayor envergadura para el ejercicio de los derechos, tales como la Ley General de Desarrollo Social (2004); la Ley de Planeación (1983); la Ley General de Salud (1984); la Ley General de Educación (1993); y la Ley Federal del Trabajo (1970), por mencionar a algunas de las más importantes⁸³.

La segunda expresión se encuentra en la idea de lo social con base en la cual se han construido las distintas metodologías de medición y evaluación de las políticas y programas sociales relacionadas con el acceso al bienestar.

Por una parte, existe una idea generalizada en el gobierno en torno a que la cuestión social es sinónimo de pobreza, cuando el bienestar, entendido como la posibilidad de una vida digna (misma que requiere la portación de todos los derechos humanos por parte de un ser humano) implica mucho más que no ser pobre; y por otra parte, se han asumido condiciones de bienestar aceptables mínimas que han generado una perversa forma de medir a partir de umbrales que son discutibles, más allá de los marcos jurídicos a los que se encuentran anclados algunos de ellos.

Esta evaluación y medición “a la baja” está presente en dos de los más relevantes conjuntos de indicadores del desarrollo social en el país: los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 - 2018 para evaluar los avances en cada una de las metas establecidas⁸⁴ y los indicadores del CONEVAL para medir la pobreza.

Tal como se observa en el Cuadro 1, se trata de indicadores construidos desde una lógica de garantizar “lo básico”, que de ninguna forma es lo suficiente ni necesario,

⁸³ En su mayoría, estas Leyes han tenido modificaciones posteriores a 2011, sin embargo, éstas no han respondido al imperativo del artículo primero constitucional, a pesar de que éstas modificaciones se han justificado desde el discurso de derechos humanos.

⁸⁴ El PND 2013 – 2018 está conformado por cinco grandes metas: México en paz; México incluyente; México con educación de calidad; México próspero; y México con responsabilidad global. Cada una de estas a su vez se conforma por distintos objetivos, estrategias y líneas de acción transversales. El PND propone un conjunto de indicadores de “impacto” en cada meta (de dos a tres en cada una) que en total suman 14.

sobre todo si se toma en cuenta el principio de *progresividad*, que invoca la obligación del Estado de “lograr progresivamente la *plena efectividad* de los derechos que se derivan de las normas [internacionales] económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura... [lo que no implica asumir] la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir *avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización*” (SCJN, 2013).

Cuadro 1. Cinco Indicadores “a la baja” seleccionados del PND y de la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL

Plan nacional de Desarrollo (2013 – 2016)	
Meta 2: “México incluyente”⁸⁵	
Indicador del cumplimiento de la Meta	Descripción del indicador: Umbrales mínimos
	Entendiendo a las carencias como los “elementos <i>mínimos y esenciales</i> sin los cuales una persona no puede ejercer los derechos sociales definidos por la Ley”, reduce a seis variables aquellas “asociadas a los derechos sociales”: Variables asociadas a los derechos sociales: 1) Educación: asistencia a la escuela y nivel educativo obligatorio; 2) Salud: acceso a servicios de salud; 3) Seguridad social: población económicamente activa, servicios médicos, incapacidad, Afore, jubilación, pensión, etcétera; 4) Alimentación: inseguridad alimentaria; 5) Vivienda: material de pisos, techos y

⁸⁵ Esta meta sintetiza la propuesta social del PND 2013 – 2018. A la letra, el texto señala que “Los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social que enfrenta México constituyen no sólo un desafío político y moral a la base misma de nuestro principio fundacional como nación sustentado en la justicia social, sino también una contradicción con el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país.” (Gobierno de la República, México, 2013).

<p>Promedio de carencias que tiene la población en pobreza extrema</p>	<p>muros, nivel de hacinamiento; y 6) Servicios de vivienda: agua, drenaje, electricidad y combustible para cocinar.</p> <p>A pesar de que estas carencias son con base en las cuales el CONEVAL mide la pobreza (además del ingreso), se trata de dimensiones que no pueden constituir los umbrales de la inclusión en su sentido más amplio, sobre todo, asumiéndolas como lo hace el PND.</p>
<p>Inseguridad alimentaria</p>	<p>Este indicador mide la población en hogares en condición de pobreza multidimensional extrema, que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.</p> <p>Un primer problema que este indicador supone es que no considera a la inseguridad alimentaria leve ni los otros elementos que conforman la carencia por acceso a la alimentación establecida por el CONEVAL⁸⁶, y mucho menos toma en cuenta lo que establece la declaración de los derechos humanos de 1948 respecto</p>

⁸⁶ El indicador de “carencia por acceso a la alimentación” que forma parte de la medición multidimensional de la pobreza se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) y toma en consideración los siguientes elementos: En los hogares donde sólo residen adultos, se valora si en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos algún integrante del hogar: tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que piensa debía comer; se quedó sin comida; sintió hambre pero no comió; comió una vez al día o dejó de comer todo un día. Llama la atención que el grado de inseguridad alimentaria sea considerado para la medición de esta carencia sólo en los hogares con menores de 18 años a partir de la identificación de que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de dieciocho años: no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día. La metodología establecida para su definición no es plenamente clara en lo que a los límites entre uno y otro tipo de inseguridad alimentaria se refiere. (CONEVAL, 2010).

	<p>de que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”, cuestión que guarda una diferencia sustantiva respecto de “estar protegido contra el hambre”, que en sí mismo constituye otro derecho, pues tal como lo indica la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO):</p> <p>“El [segundo] de estos derechos es fundamental. Significa que el Estado tiene la obligación de asegurar, por lo menos, que las personas no mueran de hambre. Como tal, está intrínsecamente asociado al derecho a la vida. <i>Además, no obstante, los estados deberían hacer todo lo posible por promover un disfrute pleno del derecho de todos a tener alimentos adecuados en su territorio, en otras palabras, las personas deberían tener acceso físico y económico en todo momento a los alimentos en cantidad y de calidad adecuadas para llevar una vida saludable y activa.</i> Para considerar adecuados los alimentos se requiere que además sean culturalmente aceptables y que se produzcan en forma sostenible para el medio ambiente y la sociedad. Por último, <i>su suministro no debe interferir con el disfrute de otros derechos humanos, por ejemplo, no debe costar tanto adquirir suficientes alimentos para tener una alimentación adecuada, que se pongan en peligro otros derechos socioeconómicos, o satisfacerse en detrimento de los derechos civiles o políticos.</i>” (“Los alimentos: un derecho humano”, 2013) Recuperado de http://www.fao.org/FOCUS/s/rightfood/right1.htm)</p>
Medición multidimensional de la pobreza, CONEVAL	
Indicador	Descripción del indicador:

	Umbrales mínimos
Líneas de bienestar y de bienestar mínimo	<p>El ingreso establecido tanto en las localidades urbanas como rurales es, a todas luces, insuficiente para el ejercicio pleno de los derechos humanos.</p> <p>El CONEVAL establece que la línea de bienestar mínimo equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes; a octubre de 2016, los valores de la primera fueron de \$963.17 en las localidades rurales y de \$1,346.46 en las urbanas; mientras que los valores para la segunda fueron de \$1,757.50 en localidades rurales y de \$2,717.81 en las urbanas.</p> <p>Se trata de sumas sumamente reducidas, considerando lo señalado antes respecto de lo establecido en la Declaración de los Derechos Humanos respecto del derecho a la alimentación.</p>
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	<p>De acuerdo con el CONEVAL, este indicador está construido en el marco del artículo 4º constitucional, que establece que “toda familia tiene derecho a disponer de una vivienda digna y decorosa”, sin embargo, ni este artículo ni la Ley de Vivienda (2006) especifican las características que implica esta definición.</p> <p>Por ello, el CONEVAL, solicitó la opinión de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) a fin de formular los criterios de este indicador. La CONAVI propuso criterios</p>

	<p>que incluían dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda y sus espacios.</p> <p>Así, los criterios que fueron definidos no necesariamente se traducen en el ejercicio de derechos humanos, pues estos son apenas cuatro: pisos de tierra, techos de material endeble (lámina de cartón o desechos), muros de material endeble y hacinamiento.</p>
<p>Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda</p>	<p>Como para el indicador anterior, este indicador se construyó con base en la opinión de la CONAVI, a partir de, apenas, cuatro criterios que, de igual forma, incluso si no estuvieran presentes en las viviendas con esta carencia, por sí solas no garantizan el más amplio goce de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1º constitucional:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Población en viviendas sin acceso al agua (la obtienen de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante); 2) Población en viviendas sin drenaje (o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta) 9.7 millones; 3) Población en viviendas sin electricidad; y 4) Población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar.

Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2013 – 2018 (Gobierno de la República, México, 2013 – 2018) y en el Anexo Estadístico de Pobreza 2014, CONEVAL (2015).

Los reducidos umbrales mostrados en el Cuadro 1 contravienen al Principio *Pro Persona*, que se refiere a que todas las normas de derechos humanos (nacionales o internacionales) se deben interpretar de manera que favorezcan la mayor

protección para la persona; de ahí que implique el esfuerzo máximo de las autoridades del Estado y no lo mínimo, o lo estrictamente esencial.

En ese sentido, a pesar de la reforma de 2011 y pese al notable trabajo de casi tres décadas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de distintas organizaciones sociales, la agenda de derechos humanos no ha sido interiorizada en el tejido social, pero tampoco en la acción pública; por el contrario, ha sido relegada a un discurso que justifica, paradójicamente, una lógica programática en la que se asume que sólo puede hacerse aquello para lo que se tiene presupuesto (Tello, 2016).

De ahí que resulte relevante hacer una revisión de la arquitectura institucional, desde el reconocimiento en el que ésta define las “reglas del juego” que le dan sustento al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mismo que constituye la expresión sintética del acuerdo que establecen los grupos más organizados de la sociedad y los poderes del Estado.

3. Arquitectura institucional y debilidad fiscal

3.1. Presidencialismo y verticalidad

La arquitectura institucional del sistema político mexicano ha sido articulada a partir de un modelo *presidencialista* que, de acuerdo con Jorge Carpizo, ha permitido la concentración del poder en el Ejecutivo, otorgándole potestades que no tienen un contrapeso ni equilibrio real en los otros poderes, y cuya fuente sí, es constitucional,⁸⁷ pero también *metaconstitucional*, situándolo como la única autoridad con la facultad de administrar toda la acción del gobierno (Carpizo, 1978).

En México, además, lo que se tiene, retomando nuevamente a Carpizo, es un modelo presidencialista “puro”, al darle atribuciones casi absolutas al presidente,

⁸⁷ Tal como lo señaló Daniel Cosío Villegas, "la Constitución de 1917 creó un ejecutivo extraordinariamente poderoso, del que emanan muchas de las facultades amplias de que goza en México el presidente de la República" (Cosío, 1973:23).

que sigue funcionando como líder del partido político del que surgió. Carpizo, hace explícita referencia al PRI, dado el momento en el que publicó su obra.

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal y da sustento a una estructura institucional conformada por 18 Secretarías de Estado que, de acuerdo con el artículo 10 de la misma ley “tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Sin perjuicio de lo anterior la Secretaria de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes” (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976, Art. 10).

No obstante, históricamente, el Presidente en turno ha concentrado y delegado parte de su poder en la Secretaria de Gobernación, y ha otorgado la facultad de coordinación de la estructura institucional federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Presidente Carlos Salinas de Gortari, al fusionar la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto a la SHCP, dio inicio a una “súper Secretaría” encargada no sólo de recaudar los ingresos fiscales, sino de coordinar y dirigir vía el seguimiento del PEF al resto del aparato institucional.

Es en función de esta lógica de poder que se toma la decisión de a quiénes se les imponen las cargas fiscales a fin de recaudar los ingresos que requiere el Estado; es decir, el diseño del PEF implica la definición de a quién se le cobra y en que se gasta e invierte. De ahí que, como sostiene Carlos Tello, “las finanzas públicas sean la arena central y natural donde una sociedad, sobre todo sus clases y grupos mejor organizados, determina sus objetivos y establece sus prioridades” (Tello, 2014: 12).

Como se ha señalado, en México es el presidencialismo el que ha dado forma a este pacto, al históricamente haber depositado una gran cantidad de facultades en el poder Ejecutivo Federal, encarnado en el Presidente de la República, con lo que se ha originado una arquitectura institucional vertical y sectorialmente no articulada, que expresa la voluntad del presidente y el grupo de poder en turno respecto de cómo distribuir el poder que se ejerce mediante el gasto público, cuestión que se

refleja en la definición de la estructura administrativa del Estado (Fuentes, 2015: 351-365).

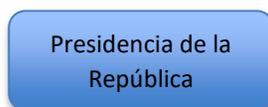
Por ello, no es exagerado decir que hoy la Secretaría de Hacienda constituye una inmensa burocracia con una singular y única capacidad de diálogo y acuerdo con todos los actores políticos, sociales y económicos del país en comparación con el resto de las Secretarías.

Así las cosas, en sentido práctico y en términos presupuestales, lo que se tiene es una sola Secretaría, la SHCP, y 17 encargados de despacho, pues la Secretaría de Hacienda es la que impone el techo y los límites presupuestales a las otras Secretarías con la petición, además, de llevar a cabo lo que sea necesario para ajustarse a ellos⁸⁸ (Ver Figura 1).

Como consecuencia de lo anterior, se ha originado un problema estructural de coordinación que se expresa en la desarticulada acción de políticas y programas sociales; de acuerdo con el CONEVAL hoy existe un conjunto fragmentado y segmentado de “sub sistemas” que promueve desigualdades verticales y horizontales a lo largo de su estructura y que en muchos casos no tienen una clara definición de su población objetivo ni del impacto deseado (CONEVAL, 2013).

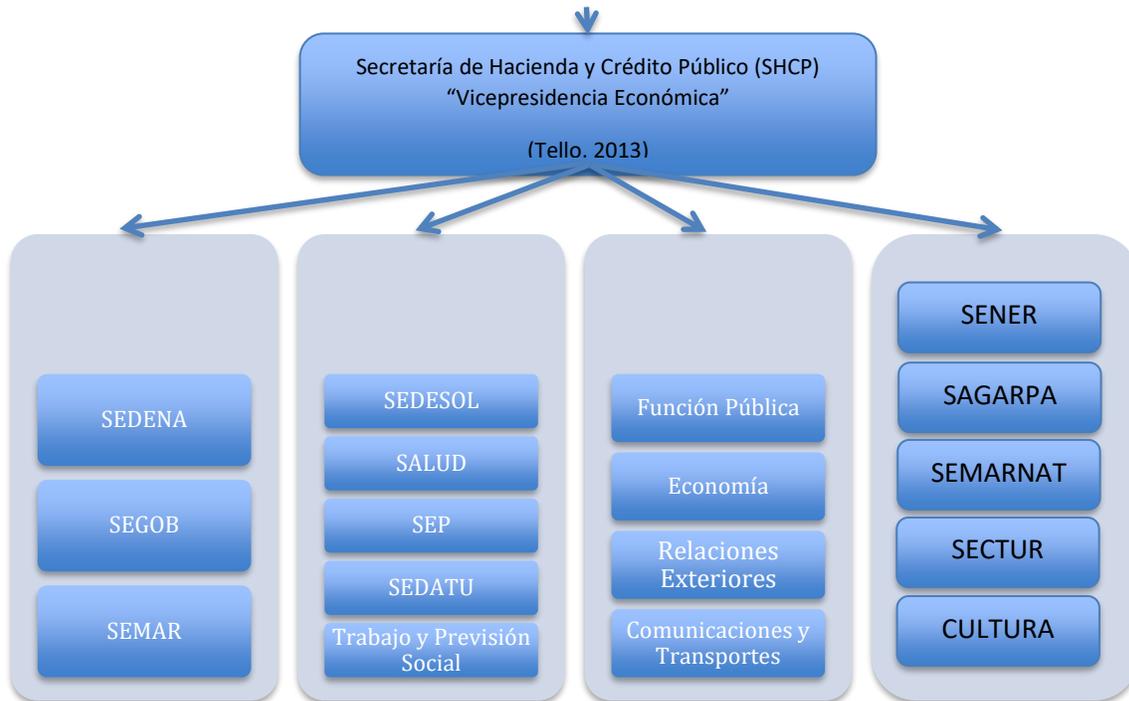
Figura 1. La estructura vertical de la arquitectura institucional en México: 17

Secretarías de Estado



supeditadas a 1

⁸⁸ Es indudable que la obligación del Poder legislativo de aprobar el PEF, le permite a las SHCP incorporar en su mandato la legitimidad que le otorga que el paquete de ingreso y gasto es autorizado por el Poder Legislativo.



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, los datos del CONEVAL apuntan a la existencia de más de seis mil programas que no tienen indicadores de impacto y con problemas de diseño (CONEVAL, 2014), lo cual habla de una extendida pulverización del esfuerzo institucional y una estructura diseñada para que cada una de las Entidades tenga estructuras propias para establecer y articular su visión de poder y su idea de desarrollo.

Esto es consecuencia, en gran medida, de un marco jurídico y una idea de poder, que propicia una política presupuestaria incompatible con el cumplimiento de los Derechos Humanos. Basta señalar que, tanto la Ley de Coordinación Fiscal como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, expresión ambos del pacto fiscal entre la Federación y las entidades federativas, establecen una serie de “fórmulas” que limitan la integralidad e interdependencia de las acciones al regir la distribución de una tercera parte de la recaudación fiscal nacional a través de 36 ramos presupuestales que no responden a otra lógica más que a la visión de poder y de país de la Presidencia a través de la SHCP.

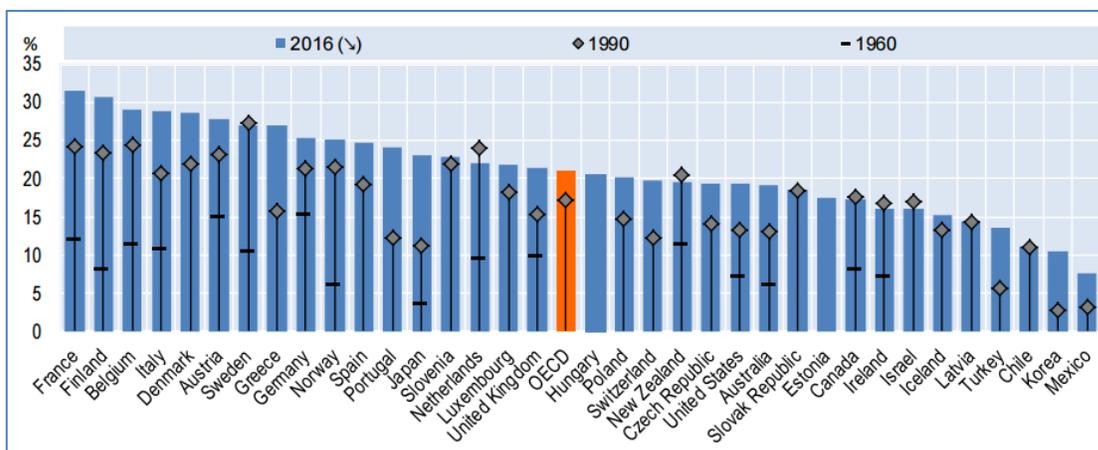
Lo anterior ha propiciado un *federalismo salvaje* (Cordera, 2011) en el que entidades y municipios ejercen los recursos que les son transferidos sin un esfuerzo por integrarlo a las acciones que realizan las Secretarías del Ejecutivo Federal. De tal forma que los programas se duplican y restan entre sí, muchas veces aspirando a asegurar sus propias clientelas políticas. Esto en el contexto de grandes vacíos éticos y una extendida corrupción que se expresan cotidianamente a lo ancho y largo de todo el territorio nacional, y que hoy es vivido en clave de crisis humanitaria por la población de algunos de los municipios más pobres del país históricamente olvidados, indígenas casi todos, y cuya marginación y exclusión es atribuible a los tres niveles de gobierno, sin lugar a excepción.

3.2. El PEF y la debilidad fiscal

A la estructura institucional que propicia la no integralidad se suma un reto mayor: el de la debilidad fiscal, que se expresa tanto en una muy baja capacidad de recaudación por parte del Estado, como en una política fiscal no redistributiva. De acuerdo con la OCDE, en México la recaudación tributaria representa sólo 19.5 puntos porcentuales del PIB, muy por debajo del promedio de la OCDE, que asciende al 34.4% (OCDE, 2015a); mientras que la recaudación tributaria corporativa representa, apenas el 19.5% en comparación con el PIB, siendo el país miembro de la OCDE con la menor recaudación de este tipo (OCDE, 2015b).

Esta baja recaudación se refleja en el monto del gasto público, el cual en su conjunto es bajo comparado con países con economías de tamaño similar. Entre los países miembros de la OCDE, México es el que menos gasto público social realiza, tendencia en la que ha permanecido desde 1990; mientras que el promedio de gasto público social entre los países de la OCDE es equivalente al 21% del PIB, en México representa tan sólo el 7.4%, lo que representa una cuarta parte del gasto realizado en países como Francia (31.5% del PIB) y Finlandia (30.4%) (Ver Figura 2) (OCDE, 2016).

Figura 2. Gasto público social (como porcentaje del PIB) de los países de la OCDE, 1960, 1990 y 2016



Fuente: OCDE. (2016). Social spending stays at historically high levels in many OECD countries. Retomado de: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2016-Social-Expenditure-Update.pdf>

Frente a la reducción de la inversión bruta fija durante los últimos años, que ha registrado niveles históricamente bajos, la situación mostrada por la OCDE resulta aún más alarmante (SHCP, 2016).

Lo anterior se agudiza ante la ya aprobada reducción en general del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, que asciende a 4 billones 837 mil 512.3 millones de pesos, y que a pesar de tener un aumento de 73 mil 638.3 millones en relación al aprobado en 2016, implica una disminución del 1.7% real.⁸⁹ Más aún porque el gasto no programable se encuentra “atrapado” por el pago de costos financieros (tuvieron una variación de 9.7 puntos en el periodo de 2013 a 2016, frente a una de -0.8 entre 2007 y 2012); el pago de pensiones (con una tendencia creciente durante los últimos cinco años, pasando de 618.5 mil millones de pesos en 2015 a 681.6 mil millones en 2016); las participaciones (representaron casi el doble para el trienio 2013 – 2016 que en el trienio anterior); así como por el incremento de otros gastos federalizados, como aportaciones federales (de 2014 a 2016, se pasó de 730.5 mil millones de pesos a 763.2 mil millones de pesos) y subsidios (en el mismo periodo, se pasó de 119.3 mil millones de pesos a 138.5 mil millones) (Cuenta Pública, SHCP, 2016).

⁸⁹ El recorte al presupuesto neto total programable en el PEF 2017 será de 64 mil 688 millones de pesos, lo cual implica una reducción real del 4.41% respecto del 2016.

Estos incrementos se traducen en presiones que dejan un muy reducido margen para maniobrar el gasto programable; en los últimos años, el margen ha sido de apenas el 5.9% por ciento (Tello, 2016). De acuerdo con la propia SHCP, el ajuste presupuestal para 2017 tendrá efectos sumamente nocivos en servicios e inversiones; la reducción de la inversión pública ascenderá al 25%; y de acuerdo con el CONEVAL, la reducción al presupuesto de programas y acciones de desarrollo social (lista del CONEVAL) será del 10.48%, lo que equivale a 75 mil 593 millones de pesos menos respecto de 2016. Entre las dependencias que mayores recortes presupuestales tendrán se encuentra la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con un recorte equivalente al -58.2% (4 mil 586 millones de pesos, cambio real) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), con un recorte del -47.7% (174 mil millones de pesos); asimismo, la Secretaría de Salud tendrá un recorte del -9.4% (112 mil 266 millones de pesos) y la SEP uno del -9.3% (268 mil 159 millones de pesos); además, nueve programas sociales quedarán sin presupuesto de los cuales 5 fueron prioritarios en 2016, mientras que de los 83 programas prioritarios en 2016, 67 sufrieron alguna reducción presupuestaria en términos reales⁹⁰ (CONEVAL, 2016b).

A partir de lo anterior es posible afirmar que el PEF sigue siendo inferior a los montos que son necesarios e inercial, pues no tiene las dimensiones necesarias para promover el acceso efectivo a los derechos mandatados por la Constitución. La reforma en materia de derechos humanos de 2011, no se ha expresado en la hoy indispensable reforma fiscal, pues sólo a través de ella será posible tener mayores montos de recursos y con ello un nuevo acuerdo político que permita modificar el PEF con el objetivo de realizar lo que se debe, y no sólo lo que se puede.

3.3. Problemas en el ejercicio del gasto público

⁹⁰ Cfr. CONEVAL (2016). *Proyecto de egresos de la Federación 2017*. México: Autor.

Más allá de esta reducción, y sin dejar de insistir en la gravedad que implica, lo cierto es que, como Carlos Tello lo ha señalado con insistencia, el gasto público en México además de que históricamente ha sido bajo, el poco que se realiza es mal ejecutado, y por eso insuficientemente eficiente y eficaz (Tello, 2015).

Los datos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) permiten corroborar lo anterior. De acuerdo con el último Informe de Fiscalización de la ASF (correspondiente a 2014)⁹¹, existen 11 áreas de “riesgo clave en el aparato gubernamental que enfrentan circunstancias que afectan el funcionamiento de las políticas y programas públicos”, áreas seleccionadas por la ASF en función de la importancia relativa “que tienen en el presupuesto federal y/o su relevancia en el funcionamiento del aparato estatal”. Estas once áreas tienen que ver con un ejercicio inadecuado del gasto público, en especial, seis de ellas dan cuenta de los efectos de un gasto ineficaz en el ejercicio de los derechos humanos:

- Área 1: Información sobre beneficiarios de programas sociales, en tanto que “no se ha logrado implementar una estrategia, a nivel nacional, que permita contar con un padrón único de beneficiarios de programas sociales. La diversidad de registros existentes muestra una falta de control y calidad en la información de los receptores de los apoyos, lo que repercute en el impacto del programa social o del subsidio” (ASF, 2016).
- Área 3: Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de los programas públicos, “este ámbito presenta límites para institucionalizar las figuras existentes, debido a que los grupos beneficiarios de buena parte de los programas y políticas de carácter social pueden presentar niveles considerables de marginación, atomización, inequidad de género, o participación de intermediarios, entre otras condiciones. [Por lo que es]

⁹¹ La principal aportación de este instrumento es la “identificación de las áreas de riesgo clave en el aparato gubernamental, que enfrentan circunstancias que afectan el funcionamiento de las políticas y programas públicos, así como la clasificación de la mayoría de los resultados en función de tales áreas de riesgo, con el fin de facilitar su análisis” (ASF, 2016: 3)

necesario romper con la concepción tradicional que persiste en el sector público respecto a la participación social, que erróneamente no la considera como un elemento vigilante, empoderado, con información suficiente para evaluar la gestión de los programas sociales” (ASF, 2016).

- Área 7: Subejercicios, dentro de la cual, la sub área más significativa se encuentra en el Gasto Federalizado (ASF, 2016).
- Área 9: Programas públicos duplicados y sin coordinación, al identificarse “la existencia de programas paralelos sin que haya una comunicación y coordinación efectiva entre las distintas dependencias responsables, resultando en desfases, traslapes y uso ineficiente de recursos. En particular, en la fiscalización de la Cuenta Pública 2014 se determinó que resulta indispensable analizar la factibilidad de integrar los recursos del Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud (FASSA) con los de la Cuota Social y la Aportación Solidaria Federal (Seguro Popular), en una sola fuente de financiamiento, al considerar que tienen objetivos concurrentes” (ASF, 2016).
- Área 10: Servicios suministrados por particulares, pues la “participación del sector privado en tareas de orden público no ha estado exenta de deficiencias en materia de cumplimiento de objetivos, discrecionalidad en la toma de decisiones, calidad de los bienes y servicios ofertados, su oportunidad y transparencia” (ASF, 2016).
- Diseño e implementación de la política para atender algunos problemas públicos: las auditorías de desempeño evidenciaron deficiencias en el diseño de las políticas públicas evaluadas, entre las que se encuentran: (1) carencia de organismos especializados con las atribuciones pertinentes para el logro de los propósitos establecidos; (2) imprecisiones en la definición de la población objetivo y de los procesos de seguimiento, control y evaluación de los subsidios, y (3) falta de pertinencia o inexistencia de mecanismos para la

evaluación de los resultados obtenidos y el direccionamiento de la toma de decisiones” (ASF, 2016).

Frente a ello, lo que es posible afirmar es que el recorte presupuestal para el próximo año y el escenario probable de bajo crecimiento de la economía en un entorno de grandes presiones derivadas del servicio de la deuda, las participaciones y las pensiones, no solo aleja la posibilidad de dar cumplimiento a la gran reforma del 2011 sino que abre la posibilidad de retrocesos en la calidad de los servicios sociales y en el crecimiento de las brechas expresadas en mayores desigualdades.

4. Conclusiones

- 1) La urgencia de un curso de desarrollo igualitario e incluyente.

El grado de cumplimiento de los derechos humanos en México, da cuenta de que el curso de desarrollo hasta ahora seguido, ha fracasado en lograr un desarrollo que sea incluyente, equitativo y digno para todos los mexicanos.

Incorporarlos, como el gran proyecto de nación, exige revertir las diversas inequidades que se viven y que se expresan, según el CONEVAL en la realidad de que sólo dos de cada 10 son no pobres o vulnerables.

Es necesario construir un nuevo curso de desarrollo, basado a su vez en un nuevo pacto social, que permita la recuperación paulatina y progresiva de la economía, en tanto condición necesaria para enfrentar las inequidades, la exclusión y la precariedad, que encuentran su más grave expresión en la fractura del mundo del empleo, comprometiendo la posibilidad de cumplir con el compromiso adquirido por el Estado mexicano hace poco más de un año, al suscribir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y cuyo núcleo es ni más ni menos, que una vida en dignidad.

- 2) Es imprescindible construir una democracia cimentada en una ciudadanía integral.

Construir un nuevo pacto social implica reconocer la grave erosión de la democracia que hoy prevalece. Es necesario avanzar hacia una democracia fundamentada en una ciudadanía integral, en la que los derechos humanos puedan reconocerse y asumirse como inherentes a la vida *pública*, que implica también el ejercicio de obligaciones ciudadanas en pos de fortalecer la participación política como la forma, por excelencia, de transitar a una sociedad igualitaria, equitativa y sin pobreza.

Al respecto, es importante retomar lo señalado por el PNUD respecto de las implicaciones que el déficit de estatalidad tiene en la calidad de la democracia, y asumir que, para construir ciudadanía integral, es indispensable construir más Estado, pero uno que asuma la vigencia plena de los derechos humanos como el más importante de sus objetivos. Esto implica generar un sistema de planeación democrático y un sistema de medición y evaluación de lo social que establezca indicadores relacionados con la dignidad, y no con indicadores mínimos de carencias.

Lograr lo anterior exige una primera condición: reivindicar lo político y la política como las únicas rutas transitables hacia un nuevo curso de desarrollo, uno cuyo sinónimo sea la dignidad, y con ello garantizar la posibilidad de continuar batallando para incorporar la agenda de derechos humanos al proyecto nacional.

3) Repensar la arquitectura institucional y una nueva política fiscal.

La ausencia de los derechos humanos en el curso de desarrollo es, esencialmente, resultado de una arquitectura institucional que deviene de una estructura presidencialista en la que el ejercicio vertical del poder y la concentración del mismo en la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, impiden que el ejercicio del gasto, más allá de su monto propicie desde su diseño la integralidad y la interdependencia de las acciones sociales. Por ello es que se requiere plantear una necesaria reestructuración de la arquitectura institucional, pero repensándola desde sus fundamentos, lo que implica un nuevo pacto federal.

Asimismo, es necesario resolver el hecho de que el gasto esté supeditado a ciertos arreglos de poder y a inercias derivadas de un marco jurídico presupuestal que

responden a los intereses de los grupos de poder mejor organizados y no permite cumplir con lo que mandata el artículo primero constitucional, particularmente en lo que se refiere a la obligación de las autoridades del Estado de dar reconocimiento a los derechos humanos y actuar de conformidad con ellos, y con sus principios de universalidad, interdependencia, integralidad y progresividad.

De ahí la necesidad de plantear la urgencia de una reforma fiscal que permita un mayor margen de maniobra del gasto a fin de reducir las brechas, ampliando la oferta de servicios y asegurando el acceso efectivo de la población a ellos. Esto requiere un nuevo acuerdo político que sea capaz de generar una redistribución de la riqueza y que en un mediano plazo permita la renovación de todo el pacto fiscal en su conjunto.

Sólo con base en ello, será posible transformar la ruta en la que el país avanza; ante un escenario internacional gris, hoy, más que nunca es de vital importancia que el Estado asuma, con la mayor de las convicciones, el compromiso de revertir las condiciones de indignidad en las que viven millones de mexicanos.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2016). *Informe General de Cuenta Pública 2014*. México: Autor. Recuperado de: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>
- Bárcena, A. (Marzo 2015). Trilogía de la igualdad. *Seminario de Alto Nivel "Caminos hacia la igualdad y el desarrollo: diálogo América Latina – Noruega"*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Bárcena, A. y Prado, A. (2015). *El imperativo de la igualdad*. México: Siglo XXI.
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Cordera, R. (2011). "Estado y política social: ¿Qué hacer?", en *Economía UNAM*, Vol. 8, No. 22, México, ene – abr 2011. México: Facultad de Economía UNAM.

- Cortés, F. (2006). Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social, en *Papeles de Población*, vol. 12, núm. 47, enero - marzo, 2006, pp. 71 – 84, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Cosío, D. (1973). *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. México: Editorial Joaquín Mortiz, S. A.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Autor.
- _____. (2013). *Evaluación estratégica de protección social en México*. México: Autor.
- _____. (2014). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México: Autor.
- _____. (2015). *Anexo estadístico de pobreza en México 2014*. México: Autor. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx
- _____. (2016a). *Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza con Intervalos de Salarios. Resultados nacionales y por entidad federativa*. México: autor. Recuperado de: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLP-IS/2016/3t2016/ITLP-IS-Nacional-y-estatal-noviembre-2016.pdf>
- _____. (2016b). *Proyecto de Egresos de la Federación 2017*. México: Autor.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). (2012). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*. México: Autor.
- Credit Suisse. (2015). *Global Wealth Report 2015*. Suiza: Autor.
- Durán, L. (Noviembre 2016). Comentarios sobre las Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México, *9º Diálogo Nacional por un México Social*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM.

- Fuentes, M. (2015). “Los derechos humanos y la arquitectura institucional en México”, en Cordera, R. (Coord.). (2015). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica y UNAM.
- Gobierno de la República, México. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 – 2018*. México: Autor.
- González-Pérez, G. J., Vega-López, M. G., Romero-Valle, S., Vega-López, A., & Cabrera-Pivaral, C. E. (2008). Exclusión social e Inequidad en salud en México: Un análisis socio – espacial. *Revista de Salud Pública*, Vol. 10 sup (1), Diciembre de 2008.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). (2015). *La sociedad mexicana y los derechos humanos*. Colección Los mexicanos vistos por sí mismos. México: Autor.
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. México: Autor.
- _____. (2016). *Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo (ENOE)*. México: Autor.
- Latinobarómetro. *El declive de la democracia. Informe Latinobarómetro 2016*. Buenos Aires: Autor.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO). (2013). “Los alimentos: un derecho humano”. Recuperado de: <http://www.fao.org/FOCUS/s/rightfood/right1.htm>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (29 de junio de 2016). “Classifications, WHO”. Recuperado de: <http://www.who.int/classifications/icd/en/#>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2015a). “América Latina y el Caribe: Los ingresos fiscales se mantienen estables”. Recuperado de:

- <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/america-latina-caribe-ingresos-fiscales-edicion-2015.htm>
- _____. (2015b). “La baja en la recaudación de impuestos corporativos impone mayores cargas a los contribuyentes individuales, afirma la OCDE”. Recuperado de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/la-baja-en-la-recaudacion-de-impuestos-corporativos-impone-mayores-cargas-a-los-contribuyentes-individuales-ocde.htm>
- _____. (2016). *Social spending stays at historically high levels in many OECD countries*. Washington: Autor. Recuperado de de: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2016-Social-Expenditure-Update.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos*. Ginebra: Autor.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2013 - 2016). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2013 - 2017*. Nueva York / Buenos aires: Autor.
- _____. (2013). *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013– 2018*. México: Autor.
- _____. (2016). *Cuenta pública 2016*. Recuperado de:
- <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>
- Schneider, M. C., Castillo-Salgado, C., Bacallao, J., Loyola, E., Mujica, O. J., Vidaurre, M., & Roca, A. (2002). Métodos de medición de las desigualdades de salud. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 12(6), dic. 2002.
- Streeck, W. (2011). *The crisis in context. Democratic Capitalism and its contradictios*. MPIfG Discussion Paper 11/15. Colonia: Max Planck Institute for the Study of Societies. Recuperado de:
- http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-15.pdf
- Tello, C. (2007). “Política económica: finanzas públicas”, en Calva, J. (Coord.) (2007). *Finanzas públicas para el desarrollo*, Colección Agenda para el

Desarrollo, Vol. 5. México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM y Cámara de Diputados, LX Legislatura.

- _____. (2013). *Ahora recuerdo. Cuarenta años de historia política y económica en México*. México: UNAM, Debate, Facultad de Economía.
- _____. (2014). *La economía política de las finanzas públicas: México 1917 – 2014*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- _____. (Septiembre 2016). Presupuesto y Derechos Humanos. *Seminario sobre Presupuesto y Derechos Humanos*. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ciudad de México, México.
- Zurita, B., Lozano, R., Ramírez, T., & Torres, J. L. (2003). Desigualdad e inequidad en salud. *Caleidoscopio de la Salud. De la investigación a las políticas y de las políticas a la acción*. México: Fundación Mexicana para la Salud.

