

CENTRO PARA EL LIDERAZGO GLOBAL DE LAS MUJERES
UNIVERSIDAD DE RUTGERS

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

UNA GUÍA PARA EVALUAR LA POLÍTICA MACROECONÓMICA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS: PARA ACTIVISTAS Y DEFENSORES

RADHIKA BALAKRISHNAN
JORGE ULISES CARMONA TINOCO



CNDH
M É X I C O

RUTGERS
Centro para el Liderazgo
Global de las Mujeres

2019



CNDH
M É X I C O

DESDE 1990
EL PODER DE LA GENTE

CENTRO PARA EL LIDERAZGO GLOBAL DE LAS MUJERES
UNIVERSIDAD DE RUTGERS

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

UNA GUÍA PARA EVALUAR LA POLÍTICA MACROECONÓMICA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS: PARA ACTIVISTAS Y DEFENSORES

RADHIKA BALAKRISHNAN

JORGE ULISES CARMONA TINOCO



2019

NOTA: Mucho del material sustantivo de esta guía fue tomado de Balakrishnan, Heintz y (2016) *Rethinking Economic Policy for Social Justice: The Radical Potential of Human Rights* (Repensando la Política Económica para la Justicia Social: El Potencial Radical de los Derechos Humanos), Routledge; Balakrishnan con Elson (eds), (2011) *Economic Policy and Human Rights: Holding Governments to Account* (Política Económica y Derechos Humanos: Haciendo que los Gobiernos Respondan), Zed Books; Balakrishnan y Elson (2008) "Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights" (Auditando la Política Económica a la Luz de las Obligaciones en Derechos Económicos y Sociales) en *Essex Human Rights Review*, vol. 5, núm. 1, July; Balakrishnan, Elson, Lusiani (2011), *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report, for the Center for Women's Global Leadership to brief the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (Máximos recursos disponibles y Derechos Humanos: Reporte Analítico, para el Centro para el Liderazgo Global de las Mujeres para el Comité de la UN sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

Una versión previa de esta guía fue escrita por Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz y Jonah Walters.

En el marco de las labores de enlace y fortalecimiento con la sociedad civil, la presente publicación contó con el apoyo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para su impresión. El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan el punto de vista de la CNDH.

Edición, octubre de 2019

DR © **Centro para el Liderazgo Global de las Mujeres**
Universidad de Rutgers

**Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**

Periférico Sur núm. 3469, esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice,
Demarcación Territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200,
Ciudad de México.

Diseño de portada: Irene Vázquez del Mercado

Formación de interiores: Carlos Acevedo R.

Área emisora: STCC

Impreso en México

PREFACIO	7
PRÓLOGO	8
SECCIÓN 1. EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA <i>Dra. Radhika Balakrishnan</i>	10
SECCIÓN 2. LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS CLAVE Y SU EVALUACIÓN DESDE LOS DERECHOS HUMANOS <i>Dra. Radhika Balakrishnan</i>	26
SECCIÓN 3. EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICA MACROECONÓMICA MEXICANA <i>Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco</i>	45
EPÍLOGO	55
AGRADECIMIENTOS	57

En los últimos años se ha hecho cada vez más evidente que la política económica impacta las vidas de todas las personas, y que el modelo actual beneficia desproporcionadamente a las que más tienen. El análisis de estas políticas desde los derechos humanos presenta una oportunidad de renovar los paradigmas con los que hemos vivido hasta ahora y explorar nuevas avenidas que promuevan la realización de los derechos económicos y sociales para todas las personas de este país.

El activismo y la sociedad civil han jugado siempre un papel fundamental en el reconocimiento y defensa de los derechos humanos y el ejercicio democrático de este país, representa muchas veces los intereses de quienes más necesitan amplificar su voz. En el contexto nacional, en que se apuesta cada vez más por un modelo de gobernanza que incluya la democracia participativa, este papel cobra renovada importancia y abre nuevas avenidas para el trabajo conjunto de la sociedad civil y el Estado.

Ante la realidad mexicana, esta guía se presenta como un apoyo más en la labor conjunta que este Organismo Autónomo y la sociedad civil realizan a favor de la observancia y respeto de los derechos humanos.

Tere Gómez de León Del Río
*Directora General de Enlace
y Fortalecimiento de la Sociedad Civil*

Limitar la evaluación del efecto de las políticas macroeconómicas en el bienestar de la población mediante los incrementos en el Producto Interno Bruto (PIB), tiene grandes limitaciones como lo han demostrado diversos autores y estudios. Se soslaya la desigual distribución de esos aumentos y se desconsidera la diversidad social que conlleva discriminación y exclusión. Por ello, las políticas macroeconómicas no han sido objeto de evaluación desde una perspectiva de sus efectos en la distribución de los ingresos y de reducción de las brechas resultantes de esa discriminación y exclusión.

Desde los setenta se ha aceptado, casi como dogma, que enfocar el diseño y función de las políticas macroeconómicas en mantener el balance económico para crear un ambiente en el que los mercados florezcan libremente, es suficiente para que se asignen y distribuyan las ganancias de manera adecuada. Así, este tipo de políticas se dejó de usar como herramienta para la redistribución adecuada del ingreso y la eliminación del desempleo.

Sin embargo, su ejecución posee impactos muy relevantes sobre las vidas de los individuos, las familias y las comunidades, efectos que condicionan las posibilidades concretas de las personas de ejercer sus derechos fundamentales. Reconocer que la competencia perfecta no existe, que los mercados tienen faltas inherentes que llevan a la acumulación de riqueza y ganancias en unas pocas manos, y que, por lo tanto, empobrecen a millones, exige, al menos, el desarrollo de metodologías que nos permitan revisar los efectos de las estrategias macroeconómicas sobre la desigualdad, inequidad y exclusión.

La materialización de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos y sociales, además de leyes, necesita recursos y capacidades estatales para hacerlos efectivos. El tipo de políticas económicas implementadas por los Estados influye fuertemente en la disponibilidad y uso de recursos y en el desarrollo de capacidades públicas.

Las brechas crecientes de desigualdad económica y social y la ausencia de equidad entre razas, grupos étnicos, géneros, capacidades físicas, orientaciones sexuales, origen y residencia territorial, entre otros, prueban que las reglas bajo las que se gobierna el manejo de las políticas macroeconómicas y el papel de los mercados en la distribución de los recursos deberían ser objeto de evaluación y revisión. Desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos, evaluar la política macroeconómica usando la metodología predominante es insuficiente.

El enfoque de derechos humanos constituye un marco de evaluación alternativo para las políticas económicas y los resultados de su aplicación. Esta interesante y valiosa guía propone un nuevo enfoque y metodología que permita evaluar esas políticas desde una perspectiva de realización progresiva de los derechos económicos y sociales de las personas y el cumplimiento de obligaciones básicas por parte de los Estados.

En este documento se propone la forma en que ciudadanas y ciudadanos responsables podrían auditar las políticas macroeconómicas desde una perspectiva de derechos humanos, con enfoque particular en los derechos económicos y sociales. Su objetivo es proporcionar a las y los activistas que trabajan en diversos campos de la incidencia en políticas, un mapa general para llevar a cabo auditorías de políticas macroeconómicas específicas, a fin de avanzar en las demandas colectivas y promover proyectos de un cambio social global. Lo más importante para quien haga uso de ella, es que esta metodología ofrece un conjunto de herramientas para auditar la política macroeconómica con base en normas de derechos humanos aceptadas internacionalmente.

Clara Jusidman

Presidente del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, A.C.

SECCIÓN 1. EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

DRA. RADHIKA BALAKRISHNAN

I. Los Derechos Humanos como un enfoque ético para la economía

La política macroeconómica nos afecta a todas las personas, sin importar que tan alejadas parezcan estar nuestras vidas de las élites que diseñan políticas públicas. La macroeconomía es la rama de la economía que estudia el comportamiento y rendimiento de una economía como un todo. Se enfoca en los cambios agregados de esa economía; como desempleo, tasa de crecimiento, Producto Interno Bruto (PIB) e inflación. Los precios de los bienes que compramos, los salarios que ganamos en el trabajo, las condiciones de trabajo que soportamos, la calidad de los servicios públicos (incluyendo la atención médica) a los que tenemos acceso, incluso la esperanza de vida, son aspectos en los que influye la política macroeconómica. Por ende, entender e intervenir en la política macroeconómica es una prioridad clave para crear un mundo más justo y equitativo. **La realización de derechos es fundamentalmente una lucha política por un orden social y económico diferente.**

Bajo la perspectiva de la defensa de los derechos humanos, la metodología predominante para evaluar la política macroeconómica es deficiente. Esta metodología está tomada de la economía neoclásica tradicional —la base intelectual para la política neoliberal— y se ocupa, antes que nada, en cuestiones de eficiencia. Su objetivo es la optimización de los intereses propios, donde las mejores políticas son aquellas que maximizan los beneficios totales y minimizan los costos totales. No se considera la distribución de los beneficios y costos. De acuerdo con

esta lógica, los mercados competitivos son la mejor herramienta para guiar los resultados sociales, porque supuestamente son eficientes, mientras que normalmente se asume que las acciones de los gobiernos implican imponer costos que crean una pérdida de eficiencia. En la jerga de la economía neoclásica las acciones del gobierno normalmente “distorsionan” la operación de las economías. En el marco prevaleciente, las políticas macroeconómicas son evaluadas de acuerdo a qué tan libres son los mercados frente a las imposiciones gubernamentales.

Posterior al 2008, es difícil argumentar la eficiencia de los mercados, mucho menos que son capaces de garantizar una buena calidad de vida para todos si se les deja a su libre cauce. Es cierto que los mercados pueden distribuir trabajos, bienes, servicios y dinero en la sociedad. Sin embargo, no necesariamente lo hacen equitativamente. Si se les deja operar en un contexto de desequilibrio de poder, pueden crear condiciones de desempleo generalizado (“flexibilidad del mercado laboral” en el vernáculo neoclásico), salarios suprimidos, servicios públicos inefectivos, escasez de productos, y por supuesto, crisis financiera periódica, que perjudican desproporcionalmente a los más vulnerables.

En esta guía proponemos un enfoque basado en derechos humanos. El enfoque de derechos humanos constituye un marco ético y de evaluación alternativo para valorar las políticas y resultados económicos. Las metas de justicia social se expresan en términos de la realización de los derechos, tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales. El enfoque de derechos humanos permite una interacción compleja entre los derechos individuales, derechos colectivos y acción colectiva. Se enfoca en las libertades sustantivas (no solamente la libertad por ley) e igualdad para materializar *resultados*, no solamente oportunidades. Concibe la política económica como un proceso social y político que debe ajustarse a las normas de derechos humanos, no como un ejercicio puramente tecnocrático. Incorpora un entendimiento del carácter paradójico del Estado, reconoce que los Estados pueden hacer posible o negar la justicia social y que los individuos necesitan

protección contra el mal uso del poder del Estado, además de requerir que dicho poder se utilice para consumir los derechos del individuo. Lo más importante es que incluye un marco legal internacional y ofrece mecanismos formales por medio de los cuales se pueda impugnar una política.

Existen diferencias significativas entre las prácticas de evaluación actuales y la metodología de evaluación basada en derechos humanos que proponemos. Lo más importante para el activismo es que nuestra metodología ofrece un conjunto de herramientas para *auditar* la política macroeconómica con base en estándares de derechos humanos aceptados internacionalmente. De esta manera, las y los activistas pueden reunir argumentos poderosos contra una variedad de políticas macroeconómicas, utilizando un marco ya ratificado y aceptado por la vasta mayoría de los países del mundo, con una infraestructura bien desarrollada para hacer reclamaciones y forzar su cumplimiento. No es difícil imaginar la utilidad de un marco así para cualquier número de luchas sociales, desde la batalla por la atención a la salud universal, a movilizaciones sindicales en las principales industrias, hasta las campañas que están surgiendo para las "auditorías del pueblo" a la deuda pública en manos privadas.

Un aspecto importante de este marco es que devuelve el poder a las personas cuyas vidas están involucradas en procesos macroeconómicos que muy frecuentemente están fuera de su control. El discurso y procedimientos de los derechos humanos posicionan a la gente como los tenedores de los derechos, especialmente aquellos que están subvalorados o que sufren discriminación, desventaja y exclusión. El marco de los derechos humanos los posiciona como agentes activos, que claman lo que por derecho es suyo, no como víctimas que piden caridad. Tiene una autoridad ética, ausente en la mayoría de los análisis económicos. Lo peor que un economista puede decir del presupuesto de un gobierno es que es imprudente, poco sólido, no sustentable, o ineficiente, mientras que los defensores de los derechos humanos pueden decir que no cumple con sus obligaciones y viola los derechos humanos. Esto puede aplicar

incluso si los economistas consideran que el presupuesto es prudente, sólido, sustentable y eficiente.

El marco de los derechos humanos nos permite ir más allá de un enfoque limitado de cosas como el PIB o el ingreso al evaluar los resultados económicos. En cambio, el marco de los derechos humanos enfatiza la realización progresiva de derechos económicos y sociales en el tiempo. Los avances en justicia social se logran cuando el disfrute de los derechos a un estándar adecuado de vida, educación, salud, trabajo y seguridad social mejora a lo largo el tiempo.

Aun cuando el marco de los derechos humanos nos da una alternativa al PIB para evaluar los resultados, no ofrece una priorización de políticas alternativas. Por el contrario, el enfoque de los derechos humanos ofrece guía en el proceso para priorizar alternativas. Por ejemplo, los derechos se deben materializar progresivamente y se deben dar pasos para evitar cualquier movimiento hacia atrás en el disfrute de cualquier derecho particular. Igualmente, los principios de no discriminación e igualdad protegen contra políticas que tienen resultados sesgados —aunque, también es importante señalar que la no discriminación e igualdad en términos de raza, género, sexualidad, incapacidad y otros factores son una obligación urgente y requieren acción inmediata.

Debido al rol de aquellos que controlan los recursos económicos al determinar las prioridades en la política y los resultados sociales, la realización total de derechos humanos representa un reto fundamental a la forma en que nuestra economía está organizada y regulada actualmente. Por ejemplo, la realización total del derecho al trabajo requeriría un tipo de economía diferente. Podemos extender este argumento a todo el conjunto de derechos humanos —salud, educación, empleo, seguridad social y vivienda, tan solo por nombrar algunos. La completa realización de estos derechos desafiaría las estratificaciones sociales, desigualdades y relaciones de poder existentes.

El objetivo de esta guía es dar a las y los activistas que trabajan en una variedad de campos de las políticas, un mapa general para llevar a cabo evaluaciones a políticas macroeconómicas específicas desde una perspectiva de derechos humanos, a fin de avanzar en las demandas colectivas y promover proyectos de cambio social global integral. El Artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. El marco de derechos humanos tiene un gran potencial para transformar el orden social y económico en el que vivimos.

II. Uso del enfoque de Derechos Humanos

Los organismos internacionales como las Naciones Unidas han desarrollado un marco sólido de derechos humanos que no solamente pone en claro los derechos inalienables, sino que también ofrece procedimientos para impugnar políticas injustas que no permiten realizar estos derechos. Estos procedimientos van más allá de los procesos jurídicos, aunque en determinados contextos se han utilizado procedimientos jurídicos y un número creciente de casos de derechos humanos relacionados con la política fiscal se están llevando a tribunales nacionales. Es por estos motivos que el enfoque de derechos humanos puede suponer un desafío a las normas de política macroeconómica prevalente. Condenar a las políticas macroeconómicas por no preservar los derechos humanos, o, en algunos casos, por violar tales derechos, puede ofrecer vías poderosas hacia el cambio social.

Por supuesto, el marco de los derechos humanos es un marco en evolución, un proceso abierto, más que acotado, y facilita el debate y deliberación continua para tratar las áreas poco desarrolladas y las deficiencias potenciales. La aplicación de tratados en materia de derechos humanos a contextos específicos y nuevas problemáticas, se desarrolla constantemente por los organismos de derechos humanos de Naciones Unidas, expertos independientes, académicos, y activistas de derechos humanos

Muchos principios de derechos humanos tienen implicaciones potencialmente importantes para la política económica. Existen varios documentos relevantes —incluyendo comentarios generales, tratados, convenios, resoluciones, declaraciones, recomendaciones y más— que delinean el marco de los derechos humanos y su relación con diversos tipos de políticas. Muchos de estos documentos se pueden usar para tratar problemas de política macroeconómica.

La perspectiva de derechos humanos utiliza como estándar la realización de los derechos humanos individuales establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). La DUDH afirma la existencia de derechos inalienables que tienen todas las personas independientemente de su ciudadanía o posición social. Los tratados que surgen de la DUDH establecen obligaciones de los gobiernos respecto a estos derechos. Las obligaciones indicadas en los instrumentos de derechos humanos se han detallado por medio de diversos mecanismos, incluyendo Comentarios Generales y Recomendaciones Generales emitidas ocasionalmente por los organismos de supervisión del tratado de Naciones Unidas, y por expertos en derecho internacional.

El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que amplió el marco de los derechos humanos extendiéndolo a derechos colectivos al igual que individuales, es especialmente importante para activistas que llevan proyectos de justicia social y económica. Los derechos humanos inalienables, de acuerdo con este marco, se extienden más allá de los derechos liberales de la ciudadanía (como se establece, por ejemplo, en la Carta de Derechos de los Estados Unidos) para incluir los derechos económicos, sociales y culturales como derechos políticos. Los derechos económicos, sociales y culturales colectivos se consideran tan inalienables como los derechos políticos individuales.

En conjunto, la DUDH y el PIDESC proporcionan la base normativa y legal para demandas de derechos humanos, pero no delinean totalmente una estrategia para hacer que los gobier-

nos se responsabilicen. Los Principios de Maastricht sobre Violaciones de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados en 1997, proporcionan tal estrategia, estableciendo un marco de cumplimiento que diferencia tres dimensiones de obligaciones.

“La obligación de *respetar* requiere que los Estados se abstengan de interferir en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, se viola el derecho a la vivienda si el Estado participa en desalojos forzados arbitrarios.

La obligación de *proteger* requiere que los Estados eviten violaciones de dichos derechos por parte de terceros. Por lo tanto, no asegurar que los empleadores privados cumplan las normas básicas del trabajo puede equivaler a una violación del derecho al trabajo o al derecho a condiciones de trabajo justas y favorables.

La obligación de *cumplir* requiere que los Estados adopten medidas legislativas, administrativas, presupuestales, y judiciales, así como otras medidas en pro de la total realización de tales derechos. Por lo tanto, la falta de prestación de servicios esenciales de asistencia médica primaria por los Estados a quienes la necesitan puede constituir una violación.”

Los lineamientos indican además que debe entenderse que cada una de estas obligaciones incluye dos componentes: la obligación de *conducta*, que requiere que los Estados traten de cumplir la norma, y la obligación de *resultado*, que requiere que los Estados demuestren un avance en el cumplimiento de la misma. Los Lineamientos de Maastricht explican estas obligaciones en estos términos:

“La obligación de *conducta* exige acciones racionalmente concebidas con el propósito de asegurar el ejercicio de un derecho específico... La obligación de *resultado* requiere que los Estados cumplan objetivos concretos que satisfagan una norma sustantiva precisa.”

Existen varios criterios clave para evaluar qué tan bien cumplen los Estados con cada una de estas obligaciones, tanto en términos de conducta como de resultado. En esta guía mostraremos cómo cada uno de estos criterios es relevante para la realización de una evaluación de política macroeconómica, y ofreceremos sugerencias sobre como movilizar de la mejor manera estos criterios en la búsqueda de metas de justicia social. Estos criterios son realización progresiva; no retroceso; máximos recursos disponibles y requisitos fundamentales mínimos; no discriminación e igualdad; y responsabilidad, transparencia y participación.

Realización progresiva

El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), artículo 2, especifica que los Estados Parte tienen la obligación de “alcanzar progresivamente la realización total de los derechos reconocidos en este Pacto con el máximo de recursos disponibles”. Esta obligación reconoce que los recursos a disposición de un gobierno no son ilimitados, y que cumplir los derechos económicos y sociales tomará tiempo. Aun así, este principio establece que la realización de los derechos humanos es una obligación inevitable para todos los Estados: los legisladores no pueden diferir las responsabilidades de los derechos humanos para una fecha posterior imaginaria, cuando las arcas estén más llenas o sean más favorables los vientos políticos.

Máximos recursos disponibles (MRD)

El principio de máximos recursos disponibles ordena que los gobiernos deben usar todos los recursos a su disposición para la consecución de las metas de derechos humanos. Esto no significa que los gobiernos deban abandonar sus tareas diarias de gobernar para enfocarse solamente en los proyectos de derechos humanos. Sino más bien significa que las políticas destinadas a preservar y mejorar los derechos humanos sean parte

integral y totalmente desarrollada de la agenda de todo gobierno. El principio de máximos recursos disponibles es aplicable a todos los recursos disponibles para el gobierno.

Desafortunadamente, la definición de máximos recursos disponibles aún no ha sido detallada en su totalidad por el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. El concepto de máximos recursos disponibles requiere mayor desarrollo para demostrar que los gobiernos deben *mobilizar* recursos, y no simplemente administrar los recursos existentes, para cumplir las obligaciones de derechos humanos. Nuestra esperanza es que a medida que activistas y defensores utilicen de manera creciente el principio de máximos recursos disponibles para apoyar las demandas de justicia social y económica, dentro del marco de derechos humanos, se pueda articular en la práctica una definición más adecuada de máximos recursos disponibles.

La recaudación de impuestos puede ser el área de la política más obviamente relacionada con el principio de máximos recursos disponibles, y ciertamente todo sistema tributario nacional debe organizarse para cumplir las normas de los derechos humanos. Sin embargo, existen otras áreas de la política, además del gasto y tributación del gobierno, que afectan los recursos disponibles para que el gobierno apoye la realización de derechos. Estas incluyen asistencia al desarrollo, financiamiento de deuda y déficit, y políticas monetarias.

Por lo tanto, los máximos recursos disponibles deben examinarse en términos de cinco tipos de política: 1) gasto del gobierno; 2) ingreso del gobierno; 3) asistencia al desarrollo (tanto ayuda al desarrollo oficial como a los flujos de recursos privados); 4) financiamiento de deuda y déficit, y 5) política monetaria y regulación financiera. En conjunto, estas áreas interrelacionadas de la política pueden pensarse como los cinco aspectos críticos para movilizar recursos.

Obligación mínima esencial

Los Estados que forman parte del PIDESC también tienen una obligación “mínima esencial” de asegurar la satisfacción, al menos, de “niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos” del PIDESC. Esto significa que es deber del Estado priorizar los derechos de la gente más pobre y más vulnerable.

El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (que supervisa el cumplimiento del PIDESC) aclara el significado de niveles mínimos fundamentales: “Le corresponde a cada Estado miembro obligaciones mínimas fundamentales para asegurar la satisfacción, al menos, de niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos. De ahí que, por ejemplo, si un Estado miembro en el cual un número importante de individuos se encuentra privado del alimento esencial, de atención de la salud básica, de vivienda y abrigo básico, o de las formas más básicas de educación, está, de *prima facie*, desatendiendo su obligación según el Pacto”. (PIDESC 1990, Comentario General 3).

No retroceso

El PIDESC estableció en el Comentario General 3, párrafo 9, que existe un supuesto sólido de que no están permitidas las acciones por parte del gobierno que lleven al deterioro del disfrute de los derechos económicos y sociales. Una medida de retroceso que, vergonzosamente se ha convertido en una pieza aceptada de la política macroeconómica es la *austeridad*. La austeridad se refiere a un conjunto de políticas, que por lo general se implementan en tiempos de crisis, que incluye recortar las redes de seguridad y bienestar y el gasto en servicios públicos como salud y educación. Estas políticas se practican ostensiblemente para reducir los déficits de presupuesto y pagar deuda del gobierno. Sin embargo, el objetivo fundamental de estas políticas es reducir el alcance y la escala del gasto del gobierno para facilitar regímenes fiscales más laxos y disciplinar el mercado laboral forzando a los trabajadores a un estado de

mayor dependencia de los salarios para satisfacer sus necesidades de sobrevivencia. La imposición de austeridad, evaluada de acuerdo con el marco de derechos humanos, es una violación al principio de no retroceso.

No discriminación e igualdad

Un aspecto fundamental de las obligaciones de derechos humanos de los Estados es la no discriminación e igualdad. La DUDH, Artículo 2, establece que:

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”

Este principio puede ayudar a extender el alcance de campañas y movimientos que demandan derechos civiles, como igualdad de estatus legal para grupos marginados. El principio de no discriminación e igualdad, aplicado a los derechos establecidos en el PIDESC, requiere más que el reconocimiento legal. Demanda nada menos que la redistribución de recursos a los grupos marginados o especialmente oprimidos.

• *Género*

Por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) prohíbe la discriminación contra las mujeres en todas sus formas. Además, obliga a los Estados a adoptar pasos “por todos los medios adecuados y sin demora” para eliminar esta discriminación (Artículo 2). El mismo Artículo, también establece los pasos que un gobierno debe dar para eliminar esta discriminación, incluyendo la adopción de una legislación adecuada y otras medidas.

Está claro que la CEDAW no solamente ordena la ausencia de un marco legal de discriminación, sino también que las políticas no deben ser discriminatorias de hecho. La CEDAW exige que los Estados alcancen igualdad sustantiva y formal y reconoce que la igualdad formal por sí sola es insuficiente para que un Estado cumpla su obligación afirmativa de alcanzar igualdad sustantiva entre hombres y mujeres (CEDAW 2004, Recomendación General 25, párrafo 8).

- *Raza*

En el mismo contexto, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD por sus siglas en inglés), Artículo 2, requiere que los Estados miembros condenen la discriminación racial y busquen por todos los medios adecuados, y sin demora, una política para eliminar la discriminación racial en todas sus formas. El Estado está además obligado a adoptar medidas especiales y concretas para asegurar el adecuado desarrollo y protección de determinados grupos raciales o de los individuos que pertenecen a ellos, con la finalidad de garantizarles el disfrute total e igual de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Los gobiernos deben prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas, y garantizar el derecho de todos, sin distinción de raza, color, u origen nacional o étnico, a igualdad ante la ley, especialmente el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

- *Propiedad*

Las obligaciones de los Estados de producir resultados equitativos independientemente de diferencias raciales y de género son conocidas y comentadas frecuentemente. Sin embargo, se ha puesto menos atención al hecho de que tanto la DUDH como el PIDESC identifican la “propiedad” entre las bases sobre las que no está permitida la distinción en el disfrute de derechos. Esto se refiere al estado de riqueza o pobreza de la gente. La distinción sobre la base de riqueza o pobreza muy a menudo se traslapa con la distinción basada en otras condi-

ciones, como raza y origen étnico. La gente en condiciones de pobreza a menudo pertenece desproporcionadamente a grupos con situaciones particulares.

El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dejado claro que el reconocer que la materialización de los derechos será “progresiva” no provee a los Estados de una excusa para que persista la discriminación. Los Estados tienen la obligación de “garantizar” que no existirá discriminación en el ejercicio de derechos. Esto significa que la no discriminación debe ser siempre una prioridad en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, y que, sin importar los pasos que el Estado de para lograr progresivamente tal satisfacción de niveles mínimos esenciales de derechos económicos y sociales, la no discriminación es una obligación inmediata.

Responsabilidad, participación y transparencia

El principio de responsabilidad, participación y transparencia significa que los gobiernos están obligados a proporcionar mecanismos por medio de los cuales la gente pueda imputar responsabilidad al Estado, pueda participar en la elaboración de políticas y pueda acceder a la información que requiera para hacerlo. Esto requiere que todas las medidas de política económica sean transparentes, impliquen la participación del público y sean responsables en términos de cumplir con los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, las políticas que se establecen sin consulta o participación, y por medio de las cuales solamente unas pocas personas adineradas obtienen un beneficio, violan este principio.

El enfoque en responsabilidad, participación y transparencia también implica procesos democráticos bien informados, basados en la ley de derechos humanos, para evaluar opciones de políticas. Esto implica que “no existe una respuesta tecnocrática”, lo cual se resume en el acrónimo TINTA, por sus siglas en inglés. La participación democrática es crítica, y una partici-

pación significativa requiere la protección de los derechos básicos de toda la gente.

Las y los activistas que buscan intervenir en la política macroeconómica utilizando el marco de los derechos humanos pueden hacer uso de este principio de dos formas distintas. Primera, pueden lograr cambios a las políticas existentes demandando el derecho a participar en la creación de políticas, por medio de instituciones internacionales, ONG, e incluso coaliciones de protesta. Segunda, pueden apelar al principio de transparencia para demandar acceso a la información de una amplia gama de políticas macroeconómicas, algunas de las cuales no están bien publicitadas fuera de las esferas del poder. A pesar de su deseo de mantener los detalles de la política y la información económica en secreto, los gobiernos están obligados a cumplir con el precepto de transparencia, haciéndolos vulnerables a las acciones externas con esta base.

III. Evaluación de la política económica

Nuestro objetivo aquí es desarrollar un marco de evaluación, utilizando la perspectiva de los derechos humanos, que permita al activismo entender e intervenir en las políticas macroeconómicas que afectan casi todos los aspectos de nuestras vidas. La práctica clave para las y los activistas que buscan intervenir en la política macroeconómica es la *auditoría de políticas*.

Nuestro marco pretende dotar al activismo de herramientas para realizar auditorías desde los derechos humanos que evalúen si las políticas macroeconómicas están cumpliendo o no con los estándares de derechos humanos. Desde nuestro punto de vista, estas evaluaciones son una herramienta de activismo y cumplimiento más efectiva que los estudios que identifican violaciones y las atribuyen retroactivamente a políticas específicas.

Este no es el primer intento por desarrollar un marco para evaluar la política macroeconómica de acuerdo con las normas de

los derechos humanos. Sin embargo, existen dos características que lo distinguen de otros métodos. La primera es el énfasis en la evaluación de políticas macroeconómicas específicas, tanto como un método para entender la política en cuestión como una táctica política para la transformación de la política centrada en la gente. La segunda es la insistencia de que tales auditorías comienzan con políticas específicas y trabajan analíticamente hacia posibles violaciones, en lugar de comenzar con violaciones específicas y después trabajar deductivamente hacia las políticas transgresoras.

¿Qué es una auditoría?

Hacemos una distinción entre una auditoría y un estudio del impacto de la política. La última propone una relación causal entre las políticas económicas “conducta” y el grado de disfrute sustantivo de los derechos económicos y sociales “resultados”. Los estudios de impacto requieren el uso de modelos matemáticos muy complejos y técnicas econométricas combinadas con supuestos sobre “contrafactuales” (es decir, lo que hubiera sucedido si se hubieran utilizado políticas económicas diferentes). El aparato técnico de estudios que pretenden examinar el impacto, a menudo oscurece la naturaleza de las “aproximaciones informadas” que se hicieron para construir estos escenarios contrafactuales. Más aún, ningún estudio de impacto puede establecer definitivamente la causalidad; solamente puede establecer una correlación y sugerir razones plausibles para interpretarla como evidencia de causalidad.

Una auditoría tiene una meta menos ambiciosa: examinar como se ha conducido una política —si ha consistido en una acción “razonablemente calculada para realizar el goce de un derecho”, seleccionando derechos que pudiera pensarse razonablemente que tienen una relación fuerte con el instrumento de la política. Comenzar desde el diseño de la política en lugar de esperar a que se produzca la violación a los derechos, permite aplicar el marco de los derechos humanos de manera más sistemática y con más claridad y consistencia.

Cuando proceda, al análisis de conducta se le puede aplicar una revisión cruzada con un análisis cuantitativo y cualitativo de los “resultados” relevantes para algunos derechos importantes. Los datos de los “resultados” pueden reforzar o desafiar las conclusiones sobre la “conducta” de la política. En la Sección 2 nos volcamos a áreas de políticas específicas y a los problemas y posibilidades individuales de realizar auditorías de los derechos humanos en cada campo.

SECCIÓN 2. LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS CLAVE Y SU EVALUACIÓN DESDE LOS DERECHOS HUMANOS

DRA. RADHIKA BALAKRISHNAN

En esta sección proporcionamos una guía más específica y un enfoque para realizar evaluaciones de áreas de políticas clave. Aquí nos enfocamos en las políticas macroeconómicas que afectan toda la economía, no a las políticas sectoriales o a nivel micro. Aunque tales políticas sectoriales o a nivel micro también se pueden auditar mediante el marco de los derechos humanos —y que por lo tanto constituyen una base para el activismo de derechos humanos en sí mismas—, la evaluación de regímenes de política a nivel macro ofrece una vía más productiva hacia reformas sociales y económicas.

Al realizar una auditoría sugerimos las siguientes etapas:

- Seleccionar las políticas económicas a considerar.
- Identificar cuáles de los principios establecidos anteriormente aplican más directamente a las políticas seleccionadas.
- Identificar indicadores relevantes para evaluar en qué medida se están cumpliendo las obligaciones de conducta.
- Identificar indicadores de resultados en la realización de derechos económicos y sociales y utilizarlos para hacer una revisión cruzada de los indicadores de conducta, cuando sea pertinente.

I. Gasto del gobierno

Resumen del punto

Los gobiernos tienen el deber de gastar de manera que promueva el bienestar y florecimiento continuo de los tenedores de derechos individuales sobre los que tienen jurisdicción. Por lo tanto, las políticas que un gobierno visualiza e intenta construir deben ser consistentes con la realización progresiva de derechos económicos, sociales y culturales. Los gobiernos tienen la obligación de invertir el máximo de recursos disponibles para asegurar la realización progresiva.

Existen tres aspectos centrales del gasto del gobierno que son importantes para la realización de derechos: 1) el tamaño general del gasto del gobierno; 2) la asignación de gastos a áreas específicas dentro del presupuesto, y 3) el uso efectivo de tales recursos para sustentar los resultados deseados, como mejor educación, salud, y vivienda.

Para realizar una evaluación al gasto del gobierno desde los derechos humanos, podemos elegir enfocarnos en los principios de la realización progresiva y no retroceso; no discriminación e igualdad; y responsabilidad, transparencia y participación.

Para que una auditoría sea completa, debe incluir datos consistentes y verificables que demuestren las fallas o éxitos del gobierno para cumplir las obligaciones de derechos humanos. Esto significa identificar indicadores clave —como acceso a la atención médica, mortalidad infantil y materna, tasa de defunciones evitables— tanto desde la perspectiva de los derechos humanos como del lado macroeconómico. Al considerar los recursos disponibles para materializar derechos, es importante no limitar el análisis del gasto público solamente al gasto social, ya que la realización de algunos derechos económicos y sociales; por ejemplo, el derecho al trabajo; requiere examinar otras áreas del gasto, como la inversión pública en infraestructura económica básica. Por lo tanto, el alcance del gasto en derechos humanos es muy expansivo, implicando no solamente la pres-

tación de servicios sociales, sino también la política agrícola, industrial y de empleo.

Realización progresiva y no retroceso

- *Obligación de conducta*

¿Está el Estado haciendo un esfuerzo para gastar de manera consistente con los principios de derechos humanos para lograr su consecución progresiva? El lugar obvio para comenzar es la evaluación del monto total de gasto social, que incluye beneficios en efectivo, entrega de bienes y servicios directos en especie, y exenciones tributarias con fines sociales (expresados como proporción gasto a PIB). Además de considerar la proporción gasto social a PIB, también se debe tomar en cuenta la asignación del gasto a áreas específicas para apoyar la realización de derechos específicos, como salud y educación, y las protecciones y transferencias de ingreso a familias con ingresos bajos. Se deben supervisar las tendencias del gasto social como una parte del PIB: ¿Está subiendo o bajando la participación? La participación debe además compararse contra la participación en países similares: ¿Está por arriba o por debajo? Por último, se deben comparar estas áreas del gasto contra áreas de gasto que no apoyan a los derechos humanos (por ejemplo, el militar).

También debe haber un conocimiento claro de si el gobierno está utilizando el máximo de sus recursos disponibles para cumplir los derechos económicos y sociales. ¿Está el gobierno recortando el gasto para combatir la corrupción y por lo tanto disminuyendo la cantidad de recursos para cumplir los derechos?

- *Obligación de resultado*

Para determinar si el Estado cumple su obligación de resultado, debemos medir los resultados de las políticas de gasto del gobierno: ¿Están los servicios públicos más disponibles para más gente? ¿Asegura el sistema de transferencia de ingreso (es decir

beneficios para bienestar y seguridad social) que a nadie le falte un estándar de vida adecuado? Esas son preguntas cuantitativas a responder empíricamente utilizando los datos disponibles. La disponibilidad de datos varía por país, y las y los activistas pueden hacer solicitudes creíbles de acceso a datos apelando al principio de transparencia, responsabilidad y participación.

No discriminación e igualdad

- *Obligación de conducta*

Para satisfacer el principio de igualdad y no discriminación, el Estado debe asegurar que su gasto se distribuya correctamente. Por ejemplo, con respecto al el derecho humano a la salud, la distribución del gasto en atención de la salud no debe asignar más fondos per cápita a grupos que tienen un status social alto en comparación con grupos en desventaja. Al considerar el gasto público podemos examinar si el gasto del gobierno en atención de la salud pudiera considerarse una “acción calculada razonablemente para realizar” el derecho a la salud.

- *Obligación de resultado*

Podemos hacer una revisión cruzada con datos sobre la situación de salud de diferentes grupos sociales, que miden algunas dimensiones de qué tanto los miembros de este grupo disfrutan niveles determinados de derecho a la salud. Si encontramos que la situación de salud del grupo con participación más baja del gasto es peor que el de aquellos grupos con participaciones de gasto más altas, esto sugiere que el gobierno está por demás violando su obligación de resultado. Pero si el grupo social con la participación de gasto público más bajo tiene la mejor situación de salud, entonces esto sugiere que la necesidad de servicios de salud pública de este grupo es más baja, y por lo tanto el gobierno puede estar justificado en la conducción del gasto en salud.

Responsabilidad, transparencia y participación

- *Obligación de conducta*

Para satisfacer el principio de responsabilidad, transparencia y participación, en relación con el gasto del gobierno, los Estados deben poner datos relevantes a disposición del público y ser imputables a través de un proceso de participación y control popular. En este caso la identificación de violaciones en conducta es directa: ¿Están disponibles libremente datos relevantes (tasas de gasto del gobierno, datos demográficos detallados, etc.)? ¿Existen rutinas y procedimientos implementados para asegurar un nivel adecuado de imputabilidad mediante participación? En caso contrario, podemos identificar una violación de la obligación de conducta.

- *Obligación de resultado*

Si los datos están libremente disponibles ¿hay barreras para su distribución y comentario masivo? (Si el acceso a los datos es solamente para lectores con un nivel muy alto de conocimiento técnico, por ejemplo, o si se guardan en un depósito inconveniente o imposible de acceder para mucha gente). En caso que existan procesos para supervisión y toma de decisiones populares, ¿hay barreras que eviten una participación amplia en estos procesos, o que limiten el número de personas que pueden intervenir de manera importante en discusiones relevantes?

Contraataque: Ideas para activistas y defensores

Una ventaja de expresar las metas de la política fiscal en términos de derechos humanos es que va más allá de las metas totales, como crecimiento económico y empleo total, para tratar otras inquietudes sobre la función de la economía. ¿Produce los bienes y servicios necesarios para satisfacer el derecho a un estándar de vida adecuado? ¿Crea trabajos de alta calidad al igual que una cantidad suficiente de trabajos?

Más aún, un enfoque en derechos humanos enfatiza que la dirección de la política fiscal debe cumplir las obligaciones de derechos humanos que tienen los gobiernos. Ofrece espacios importantes para la deliberación y un marco normativo que requiere que los gobiernos defiendan sus decisiones de política fiscal y ofrece formas para desafiar la idea de que la política fiscal es una cuestión técnica que es mejor dejar a los expertos en finanzas públicas.

Los presupuestos del gobierno nunca son el resultado de un proceso puramente técnico basado en el análisis financiero. Necesariamente son documentos políticos, al igual que instrumentos de política económica. Esto significa que son espacios para la intervención activista y se les debe tratar como objetos de control democrático.

II. Tributación

Resumen del punto

Los gobiernos obtienen ingresos de varias fuentes, pero la tributación es generalmente la fuente más importante de ingreso. Aunque algunos economistas avalan la idea de que los impuestos son una carga que debe minimizarse, un punto de vista de derechos humanos es que la tributación es parte crítica para cumplir el principio de hacer uso de los máximos recursos disponibles. Los gobiernos tienen una obligación de conducta de presentar e implementar leyes fiscales y sistemas de administración fiscal que sean capaces de generar ingreso suficiente para la realización de los derechos humanos, de maneras que cumplan con las otras obligaciones de derechos humanos, como no discriminación e igualdad, transparencia, responsabilidad y participación.

La tributación es una parte crítica en el cumplimiento del principio de hacer uso de los máximos recursos disponibles. A la luz de esto, nos referimos a las "contribuciones" tributarias en

lugar de a “cargas” y a “incentivos/desincentivos conductuales” en lugar de “distorsiones”. Una mala administración del sistema fiscal, como una que permita evasión y elusión significativa por parte de personas y entidades adineradas, debe entenderse como una falta de cumplimiento a las obligaciones de derechos humanos.

Para hacer una evaluación de la política tributaria desde los derechos humanos, pudiéramos elegir enfocarnos en los principios de máximos recursos disponibles; no discriminación e igualdad; y responsabilidad, transparencia y participación. La tributación se audita adecuadamente en relación con la obligación de conducta, cuando los resultados para alcanzar niveles específicos del disfrute de derechos económicos y sociales están ligados más estrechamente al gasto. Ver la tributación por el lente de derechos humanos ayuda a forjar la base para reformas que impulsen el ingreso del gobierno, especialmente de parte de los más beneficiados y de las corporaciones, y ofrece una base sobre la cual varios grupos de la sociedad civil pueden presionar para hacer cambios a la política fiscal. Sin embargo, de nuevo, es importante identificar y monitorear los indicadores clave para entender a qué grado cumplen los regímenes fiscales las obligaciones de derechos humanos, y para identificar oportunidades de mejora.

Máximos recursos disponibles

- *Obligación de conducta*

Los resultados se evalúan mejor en términos de las maneras en que se gasta el dinero, así que en la evaluación de políticas tributarias podemos mirar solamente la obligación de conducta.

Por ejemplo, si el ingreso por impuestos como una parte del PIB es bajo en comparación con otros países similares y la administración fiscal es mala, permitiendo evasión y elusión fiscal, esto sugiere una falta de cumplimiento a la obligación de usar los máximos recursos disponibles. Dependiendo de otras fuentes

de ingreso como el petróleo hace que el monto de los recursos sea volátil pues se basa en el precio del petróleo o de otros minerales.

Aunque las autoridades fiscales están a cargo de proporcionar al público información sobre el código fiscal, el código es complejo y opaco, por lo que es difícil que lo entiendan aquellos que no pueden pagar la asesoría de contadores especialistas en materia fiscal. Aquellos que pueden pagar esta asesoría, especialmente las empresas, encuentran muchos vacíos legales para la evasión fiscal. El sistema fiscal se inclina en favor de las empresas y los ricos, y el principio de no discriminación e igualdad se viola de muchas formas en el sistema fiscal. Para rectificar esto, y hacer posible que el Estado utilice los máximos recursos disponibles, es necesario reformar el sistema fiscal para asegurar elevar la recaudación de ingreso de forma que se cumpla con las obligaciones de derechos humanos.

Elevar el monto de ingreso recaudado puede requerir una combinación de aumento a las tasas fiscales, imponer nuevos impuestos, y mejorar el cobro de impuestos. La evasión y elusión fiscal originan una pérdida sustancial de ingreso para los gobiernos. En muchos países el soborno y la corrupción de los funcionarios fiscales son también problemas comunes. Es vital fortalecer los procesos de recaudación de impuestos para apoyar la realización progresiva de los derechos.

No discriminación e igualdad

- *Obligación de conducta*

En relación con la no discriminación e igualdad, el impuesto sobre la renta de personas físicas a menudo es progresivo, donde los grupos con ingreso más alto pagan una parte más grande del ingreso como impuesto sobre la renta que los grupos con ingreso más bajo. Existe una dependencia creciente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) como una forma más fácil para que el gobierno obtenga ingresos, pero estos impuestos

afectan a todos los grupos de ingreso, al contrario que las exenciones del impuesto sobre la renta a personas físicas con ingreso bajo. Los impuestos sobre ventas y locales aplicados por el Estado y los gobiernos a menudo son regresivos en relación al ingreso familiar. El IVA es regresivo debido a que las personas con ingreso bajo gastan una parte mucho más grande de su salario en consumo y, por lo tanto, pagan una parte más grande de lo percibido como IVA que las personas con mayores ingresos. Los impuestos estatales y locales recaudados por el Estado y por los gobiernos locales también son a menudo regresivos en relación con las familias.

Si el ingreso por impuestos, como una parte del PIB, es más bajo que en países similares, esto pone en duda si el gobierno ha estado movilizando el máximo de recursos disponibles. Con el tiempo ha surgido una necesidad de preguntarnos si la parte del ingreso que proviene de empresas ha disminuido, y la que proviene de personas físicas se ha elevado, y si el impuesto sobre los ingresos de los muy ricos ha disminuido, comprometiendo los principios de igualdad y no discriminación.

En cuanto a la igualdad de género, por ejemplo, el sistema del impuesto sobre la renta a personas físicas en EE.UU. creó un desincentivo para que las mujeres casadas participen en el mercado laboral ya que el impuesto se impone a las parejas casadas por medio de un sistema de declaración conjunta. Considerando que las mujeres casadas tienden a ser contribuyentes secundarias al ingreso, esto significa que se enfrentan a una tasa fiscal efectiva más alta sobre el primer dólar que ganan en comparación con la que enfrentarían individualmente, ya que sus ganancias se suman a las de su esposo.

Responsabilidad, participación y transparencia

- *Obligación de conducta*

Por último, para cumplir el principio de responsabilidad, participación y transparencia, la política tributaria se debe determinar

mediante un proceso democrático que sea responsable de las necesidades de los más pobres y de los miembros más vulnerables de la sociedad. Este proceso debe incluir mecanismos para que las mayorías democráticas eliminen cargas fiscales onerosas sobre algunos grupos de ingresos y riqueza, e impongan impuestos a otros. Las decisiones sobre ley fiscal en todos los niveles, y de manera importante a nivel municipal, en el caso de las políticas fiscales preferenciales que se ofrecen para persuadir a grandes inversionistas, se deben tomar de manera transparente y deben estar sujetas a revisión popular y reparación de agravios.

Contraataque: Ideas para activistas y defensores

La defensa de impuestos más altos sobre negocios y gente acomodada con frecuencia se desestima como política de envidia. Podemos replantear esta defensa como la política de los derechos humanos y señalar las obligaciones que tienen los gobiernos de aumentar los ingresos para cumplir con los derechos humanos. Enmarcar la reforma fiscal en términos de derechos humanos abre la puerta a un discurso energético en el que podría llevarse a cabo la lucha por la justicia fiscal. La política fiscal debe verse idealmente en conjunto con la política de egresos para que veamos la relación entre los ingresos y dónde se gastan.

III. Política fiscal: gasto deficitario y deuda

Resumen del punto

Ya hemos discutido el principio de los máximos recursos disponibles (RMD) en el contexto del gasto de gobierno y tributación. Sin embargo, el gasto total del gobierno no está limitado a los ingresos disponibles en un año en particular. Cuando el gasto de gobierno excede los ingresos totales del gobierno en un año determinado, los gobiernos piden préstamos para cubrir la diferencia. Eso se llama déficit presupuestario. Los gobiernos solicitan préstamos a otros gobiernos, bancos comerciales e

instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Los gobiernos también solicitan préstamos emitiendo bonos a los inversionistas. Por lo tanto, para auditar adecuadamente la política fiscal siguiendo el principio de los máximos recursos disponibles, también debemos considerar deudas y déficits.

Es importante reconocer la diferencia entre déficit presupuestario y la deuda pública acumulable. Los déficits representan cuánto se pide prestado para cubrir la diferencia entre ingresos y gastos en un presupuesto en particular. La cantidad total que se debe a los tenedores de bonos y otros acreedores es la deuda pública. La deuda pública representa una apropiación de futuros presupuestos ya que deben pagarse intereses.

La carga de la deuda puede volverse insostenible y limitar, en lugar de impulsar, las elecciones de política. Por ejemplo, la excesiva dependencia de la asistencia internacional puede llevar a dependencias no deseadas. Sin embargo, el marco de los derechos humanos demanda que se tomen con seriedad opciones para movilizar los máximos recursos disponibles que van más allá del pensamiento económico convencional.

Solicitar préstamos puede tener un impacto positivo sobre la oferta agregada de una economía si se invierte en formas en las que aumente la capacidad productiva de una economía, a través de la inversión en recursos físicos y humanos como infraestructura de transporte y una fuerza laboral capacitada y saludable, cuyo sector privado de negocios puede estar reuente a realizar. Igualmente, los individuos de forma privada pueden no tener la capacidad para invertir en su propia educación si no cuentan con los recursos para hacerlo y si no tienen acceso a créditos de largo plazo del sector privado con términos razonables.

Para llevar a cabo la evaluación de una política fiscal desde los derechos humanos, deberíamos elegir enfocarnos en los principios de la realización progresiva y no retroceso; no discriminación e igualdad; y responsabilidad, transparencia y participación.

Surgen dos preguntas clave al considerar si el solicitar préstamos podría afectar de forma positiva o negativa a los derechos humanos. Primero, ¿hasta qué punto los activos financiados por préstamos contribuyen a los derechos humanos? Si los activos no mejoran los procesos o resultados de los derechos humanos, obviamente deberá cuestionarse la necesidad de dichos préstamos. Segundo, ¿dichos activos generarán ingresos a través de actividades económicas que amorticen directa o indirectamente la deuda, o por lo menos el pago de intereses?

Realización progresiva y no retroceso

- *Obligación de conducta*

Estos principios sugieren que la política fiscal debe aplicarse hasta compensar las altas y bajas de la economía del mercado, y para mantener y expandir el goce del derecho al trabajo. En otras palabras, la política debe ser anticíclica en lugar de procíclica, expandiendo la demanda agregada en los declives y contrayéndola en las mejoras: y debe preocuparse por el impacto en el empleo.

Ya que solicitar préstamos expande los recursos disponibles para que el gobierno financie la realización de los derechos humanos, se eleva el umbral en el nivel máximo de recursos que tiene a su disposición en el periodo de tiempo actual. Sin embargo, la deuda pública implica que, en el futuro, los acreedores harán un reclamo sobre futuros ingresos gubernamentales, lo que puede restringir el espacio fiscal en periodos subsecuentes. Por lo tanto, ¿cuándo es una buena idea solicitar préstamos para apoyar la realización de los derechos? Al decidir si solicitar préstamos puede contribuir o dificultar la realización de los derechos humanos, es crítico considerar si el gobierno usa la deuda para financiar inversiones que le ayudarán a realizar los derechos económicos y sociales.

Surgen dos preguntas clave al considerar si solicitar préstamos podría afectar positiva o negativamente los derechos humanos.

Primero, ¿hasta qué punto los activos son financiados con los préstamos contribuyendo con los derechos humanos? Si el activo no mejora los procesos o resultados de los derechos humanos, obviamente deberá cuestionarse la necesidad de solicitar dichos préstamos. Segundo, ¿dichos activos generarán ingresos a través de actividades económicas que abonen directa o indirectamente al pago de la deuda, o por lo menos el pago de intereses? Las inversiones en nutrición y educación, por ejemplo, hacen a algunas personas más productivas, lo que aumentará la producción. Asumiendo que exista una forma de tributar dicha producción, la deuda podría pagarse mediante un mayor ingreso tributario. Una consideración posterior es el estado general de la economía. Durante un declive, el gasto de gobierno representa un instrumento importante de la política para estimular la actividad económica y hacer que se reactive nuevamente la economía. En la medida que estas preguntas se relacionan con las intenciones explícitas y públicamente establecidas por los planeadores macroeconómicos del Estado, son la clave para evaluar si un Estado cumplió o no con su obligación de conducta. Siempre que se relacionen con resultados empíricamente medibles, son la clave para evaluar la obligación del resultado.

- *Obligación de resultado*

Podemos ver el resultado en términos de cumplimiento con la obligación del derecho humano a trabajar. Examinar las tendencias del desempleo que es un indicador importante de la realización del derecho al trabajo. Todos los gobiernos tienen la obligación de cumplir progresivamente con el derecho al trabajo, y el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables, sin retroceso. Si un gobierno persigue políticas anticíclicas, podemos decir que cumple con su obligación de conducirse respecto al derecho al trabajo.

¿La deuda del gobierno y las políticas de déficit fortalecen la posición de negociación de los trabajadores en el mercado laboral? ¿Limitan el desempleo? ¿Maximizan la capacidad de la economía nacional para brindar trabajo justo y equitativo a todos los

trabajadores, sin importar las diferencias raciales o de género? Si un gobierno deja de progresar en áreas clave como esta, estará fallando en cumplir con las normas de los derechos humanos a pesar de la naturaleza anticíclica de sus políticas.

No discriminación e igualdad

- *Obligación de conducta*

Para evaluar si un Estado está satisfaciendo la obligación de conducirse en cumplimiento con el principio de igualdad y no discriminación, podemos preguntar si el deseo de un Estado de solicitar o no un préstamo ayuda o pone en peligro desproporcionadamente a un ingreso en particular o a los grupos de identidad. Por ejemplo, si el Estado se niega a pedir fondos con el propósito de reconstruir la infraestructura y asistir en la recuperación de la población después de un evento climático traumático, deberíamos preguntarnos si un grupo en particular fue desproporcionalmente dañado por dicho evento climático, y por lo tanto sufre desproporcionalmente de la falta de disposición del gobierno para solicitar un préstamo. Si determinamos que el gobierno solicitó un préstamo anteriormente para asistir en la recuperación de eventos similares, debemos preguntar qué grupo demográfico, si lo hay, se benefició de dicha disposición de solicitar un préstamo.

- *Obligación de resultado*

Debemos examinar si la política sobre el déficit y el préstamo se asoció con el disfrute del derecho al trabajo, al esparcimiento y a un estándar adecuado de vida en todos los grupos sociales. ¿Las políticas para reducir el déficit presupuestario estuvieron acompañadas de tasas más altas de desempleo y caídas en el estándar de vida de los grupos que ya sufren de discriminación? Los indicadores relevantes para el empleo y un estándar adecuado de vida deben dividirse por raza, grupos étnicos, género y edad.

Principio de responsabilidad, participación y transparencia

- *Obligación de conducta*

Podemos evaluar si un Estado satisface o no el principio de responsabilidad, participación y transparencia, evaluando el proceso mediante el cual se toman las decisiones de préstamo, junto con las líneas descritas para gasto de gobierno y tributación.

IV. Política monetaria

Resumen del punto

La política monetaria tiene impacto en el nivel de demanda agregada y abastecimiento en una economía, que a su vez tienen un impacto sobre el empleo y los estándares de vida. Los bancos centrales influyen a la demanda agregada ajustando la tasa de interés que cargan a los bancos comerciales cuando estos últimos solicitan préstamos a un día, para cumplir con los requerimientos de retener una cantidad mínima de recursos financieros estipulados por el banco central.

Al igual que con la política fiscal, la política monetaria puede ser expansiva o contractiva, aumentando o reduciendo la demanda agregada. Los economistas neoclásicos argumentan que el impacto de la política monetaria sólo es a nivel de precios, y que dicha política monetaria es inefectiva para aumentar (o disminuir) el empleo, argumentando que lo que afecta principalmente la oferta monetaria es la tasa de inflación y no el nivel de empleo. Muchos bancos centrales se enfocan ahora exclusivamente en mantener la tasa de inflación baja y con frecuencia tienen metas de inflación explícitas.

La política monetaria también puede tener impacto en el aspecto de abastecimiento de la economía. Tasas de interés más bajas pueden motivar la inversión del sector privado y expandir la capa-

cidad de la economía para producir bienes y servicios y crear empleos a través del sector privado. La inversión también depende del nivel esperado de demanda de lo que se produce. Si hay un declive en la economía, los negocios pueden no invertir, aun cuando las tasas de interés sean muy bajas. Más aún, los bancos pueden elegir no prestar durante una depresión. El resultado es una situación en la que los bancos no prestan y los inversionistas son cautelosos ante una economía incierta. La política monetaria, por si misma, puede no ser capaz de arreglar esta situación. A menos que exista una política fiscal expansiva, la política monetaria podría ser inefectiva.

Realización progresiva y no retroceso

- *Obligación de conducta*

En muchos países, las acciones del banco central se ven restringidas por el enfoque fijo “inflación objetivo” que lleva a que los bancos omitan otros aspectos de la política monetaria, notablemente, la generación de nuevas oportunidades de empleo y el apoyo dirigido a sectores económicos socialmente esenciales. Para cumplir con los estándares de los derechos humanos, los bancos centrales deben comportarse de manera que eviten las crisis y eviten las inflaciones devastadoras, pero también deben priorizar la creación de nuevos empleos y la inversión adecuada en la infraestructura social y material que es necesaria para dar soporte a la realización de los derechos humanos económicos.

- *Obligación de resultado*

Primero examinar las tendencias en el desempleo ya que es un indicador importante de si se está cumpliendo con el derecho a trabajar. Aunque este es un indicador importante necesitamos ver si el trabajo creado es justo y favorable. El empleo de tiempo completo debe distinguirse del trabajo en exceso. El trabajo decente debe permitir tiempo suficiente para el esparcimiento y el trabajo no pagado de cuidar de las familias y la realiza-

ción de actividades comunitarias. El resultado también es el grado de volatilidad y la crisis como resultado de las políticas monetarias.

No discriminación e igualdad

- *Obligación de conducta*

¿El banco central, autoridad monetaria, considera las consecuencias distributivas de sus elecciones al formular la política monetaria? Entendiendo que el banco central, actuando solo, probablemente no pueda cambiar las características estructurales de la economía que producen resultados desiguales, ¿coordina la política monetaria con otras elecciones de política para evitar resultados desiguales?

- *Obligación de resultado*

Las políticas monetarias que priorizan la baja inflación pueden tener consecuencias negativas para el empleo y un estándar adecuado de vida. Sería un error pensar que las consecuencias desfavorables son neutrales para la raza, grupo étnico o género. Estudios realizados en países industriales y en desarrollo han mostrado que elevar las tasas de interés para tratar de reducir la inflación con frecuencia tiene efectos negativos en las mujeres y en las minorías raciales o étnicas, que pagan de forma desproporcional por dichas políticas monetarias desinflacionarias. Para evaluar si la política monetaria de un Estado o el comportamiento del banco central satisfacen las obligaciones de derechos humanos con respecto a la no discriminación, debemos ver los efectos de las políticas de “inflación objetivo” sobre grupos vulnerables, y evaluar si dichas políticas tienen o no un efecto negativo desproporcionado sobre las oportunidades de empleo, estabilidad económica, o posición social de grupos marginados o de otra manera vulnerables.

Responsabilidad, transparencia y participación

- *Obligación de conducta*

Debido a que la política monetaria generalmente es establecida por un banco central con autonomía relativa de otras entidades públicas, con frecuencia la política monetaria se construye lejos del ojo público, con muy pocos procesos que aseguren responsabilidad, transparencia y participación. Para satisfacer este estándar de derechos humanos con respecto a la política monetaria se requeriría una reorganización significativa de las operaciones del banco central para incluir procesos sólidos y sustantivos de consulta popular, así como un reconocimiento de que las actividades del banco central son políticas y no tecnocráticas, y por lo tanto las nuevas políticas deben ser precedidas por un proceso de discusión pública que brinde apertura a propuestas alternas y a la consulta política.

- *Obligación de resultado*

¿Existe evidencia de que el banco central entable discusiones con la sociedad civil sobre el impacto de las políticas monetarias sobre desigualdad, empleo y discriminación? ¿Qué tan transparentes son las decisiones que se toman al establecer la política monetaria? ¿En los intereses de quién se basan las decisiones que toman los bancos centrales?

Contraataque: Ideas para activistas y defensores

Los problemas de la deuda y el déficit se ven muy diferentes dependiendo del lugar del mundo en el que se encuentre. En países prósperos como los Estados Unidos, los déficits nacionales se usan como temas de conversación conservadores, un indicador supuestamente irrefutable de ineficiencia y distensión gubernamental que sólo pueden resolverse a través de la imposición de austeridad. La tarea de activistas y defensores que trabajan en contextos como este es insistir en un marco de evaluación alternativo, y cambiar la conversación alrededor del gas-

to del déficit. Si el gasto del déficit es crucial para la progresividad de los derechos humanos, insistir en reducciones dramáticas del gasto social para cubrir el déficit equivale a una abdicación de las obligaciones de derechos humanos del gobierno.

En el Sur Global o contextos colonizados, sin embargo, el problema de la deuda pública es más políticamente relevante que el déficit. En Puerto Rico, por ejemplo, la imposición de un Consejo de Control Fiscal por parte de los Estados Unidos para alinear el presupuesto de Puerto Rico con las demandas de tenedores de bonos privados representa una violación flagrante a los derechos humanos y al principio de no retroceso, similar a las políticas de ajuste estructural del siglo veinte.

Debido a que la sustentabilidad de la deuda depende en gran medida de los acreedores, activistas y defensores pueden elegir enfocarse directamente en los acreedores (en el caso de Puerto Rico). Los puntos de vista y las expectativas de los acreedores pueden ser volátiles, especialmente en tiempos de crisis económica. Existe el peligro de que las obligaciones con los acreedores puedan superar la obligación de proteger y cumplir progresivamente con los derechos humanos, llevando a los gobiernos a elegir el equilibrio fiscal sobre los derechos humanos. Esto sugiere que las y los activistas pueden intervenir a nivel del acreedor internacional y a nivel del gobierno del Estado. Como base de referencia, el activismo debería oponerse a las medidas de austeridad asumidas para restaurar la confianza en los tenedores de bonos.

Por último, la reciente y turbulenta tendencia del gobierno federal de los Estados Unidos a cerrarse en respuesta a la parálisis presupuestal en el Congreso ofrece oportunidades renovadas para que el activismo use la narrativa conservadora del gasto deficitario.

Un asunto muy importante por el que deben luchar las y los activistas es la responsabilidad sobre la transparencia y la participación al tomar decisiones de la política económica. El activismo debe hacer que los gobiernos expliquen cómo se toman las decisiones de la política y qué criterios se usaron para tomarlas.

SECCIÓN 3. EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICA MACROECONÓMICA MEXICANA

DR. JORGE ULISES CARMONA TINOCO

Al igual que todas las políticas adoptadas por los Estados, las políticas económicas trascienden indudablemente al pleno ejercicio de los derechos humanos. Éstas pueden tener un efecto adverso a lo esperado y, aunque pueden distribuir trabajos, bienes, servicios y dinero en la sociedad, no necesariamente es de manera equitativa o sustentada en un análisis que las califique de óptimas respecto de la obligación de garantizar a todas las personas una vida digna.

El cumplimiento de los deberes de las autoridades puede verificarse a través del tipo de medidas adoptadas y la aplicación del máximo de los recursos disponibles, por lo que en cada caso se puede comprobar la idoneidad de las medidas y que en efecto se está aplicando el monto de recursos más alto disponible.

Aunado a lo anterior, la pobreza, cuyas causas son múltiples, y la corrupción son problemáticas que pueden agravar u obstaculizar el cumplimiento del mínimo esencial de satisfacción de los derechos, la realización progresiva de estos y, el adecuado uso de los recursos.

Por consiguiente, el enfoque de Derechos Humanos que se propone en la presente Guía pretende, entre otras finalidades, señalar con claridad si la realización de los derechos y las metas de justicia social propuestas han sido alcanzadas y, en caso de que ello no ocurra, las personas, colectivos, organizaciones de la sociedad civil y organismos de derechos humanos pueden exigir al Estado un cambio en las políticas públicas implementadas

y el cumplimiento de sus obligaciones conforme al marco jurídico nacional e internacional para tal efecto.

El trabajo colaborativo de las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de derechos humanos, resulta, hoy más que nunca, fundamental para accionar los mecanismos de exigibilidad para el cumplimiento de los derechos.

I. Pobreza y Derechos Humanos

El examen de la pobreza desde el punto de vista de los derechos humanos es realmente reciente, fue durante la década de los noventa del siglo pasado cuando iniciaron en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) las primeras aproximaciones al impacto de la pobreza en el ejercicio y goce de los derechos humanos.

Desde un enfoque de derechos y una visión multidimensional se enuncia la conceptualización adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) misma que define a la pobreza como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones y la seguridad y el poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales.

La pobreza reduce las capacidades de las personas, limita sus libertades y agrava los factores de vulnerabilidad que acentúan la exclusión y discriminación. Al obedecer a factores económicos, sociales, culturales, ambientales e incluso políticos, es necesario atenderle de manera multidimensional.

De manera categórica, el Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de 2015, refiere que la determinación de abordar la desigualdad extrema solo es posible si hay políticas y programas que se tomen en serio los derechos económicos, sociales y culturales, al darles tanta prominencia y prioridad como a los derechos civiles y políticos.

Como apoyo al trabajo en este tema, la figura del *Ombudsper-son* —ya reconocida en el mundo por su labor en el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos agrupados bajo el rubro de los derechos civiles y políticos—, requiere en los tiempos actuales una labor más vigorosa en el campo de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

Esta labor ha sido reconocida incluso a nivel internacional, en la Observación General 10 del Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), de 10 de diciembre de 1998, intitulada “La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales”, el Comité comienza por reconocer la importancia de la labor de dichas instituciones y las enmarca dentro del cumplimiento de las medidas que se comprometen a adoptar los Estados Parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Sin duda, un medio por el cual se pueden articular las y los activistas con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y, en caso de existir, con los organismos públicos de derechos humanos en las provincias, municipalidades o entidades federativas es a través del análisis, por sí o en conjunto, de las realidades y problemáticas existentes a nivel municipal, regional, nacional e incluso internacional por medio de Estudios o Informes, por ejemplo, los llamados “Informes Sombra” de las organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de México, el trabajo colaborativo entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹ y organizaciones de la sociedad civil, se fortalece a través del acompañamiento para la exigibilidad de derechos, o bien, al incentivar la realización de

¹ De conformidad con el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Estudios, una muestra es el intitulado *Derechos Humanos y Pobreza. Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva de derechos del artículo 1o. constitucional*² realizado por Acción Ciudadana frente a la Pobreza, bajo el auspicio institucional de la Fundación para la Paz en Guerrero.

Este Estudio analiza un subconjunto de los DESCAs, concretamente los derechos a la no discriminación, al trabajo, la salud, la educación, la seguridad social, a la vivienda y a la alimentación, por ser los más directamente vinculados a los factores generadores de pobreza, a las condiciones que la identifican y también por ser derechos para los que se contaba con información estadística disponible que permite generar indicadores.

El análisis realizado generó propuestas específicas que permiten, con una visión más amplia, atender la pobreza existente y que en esta Guía pueden contribuir a la comprensión de esta problemática en regiones con circunstancias similares:

Generales	Específicas
Adoptar formalmente el enfoque de derechos en las políticas públicas destinadas a enfrentar la pobreza y la desigualdad (PPP)	Generar políticas económicas incluyentes y erradicar políticas económicas excluyentes, como salario suficiente; Aplicación de leyes laborales; Inclusión de comunidades y pequeños productores en "macroproyectos"; Eliminar subsidios regresivos al campo e incrementar la inversión de fomento a la productividad de pequeños productores, y un Fondo de Economía Social y apoyo productivo.

² Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Pobreza_DH_082018.pdf. Fecha de consulta 10 de octubre de 2019, a las 18:10 hrs.

Generales	Específicas
Adoptar una política fiscal que posibilite la asignación del máximo de recursos disponibles para garantizar y promover el ejercicio efectivo de derechos.	Formular una macropolítica de protección social universal e integrada, que permita alinear los recursos, superar gradual y progresivamente la segmentación de la salud y la seguridad social
Mejorar la calidad, la efectividad y la equidad en la provisión de servicios públicos.	Mejorar la calidad y la equidad educativa en todos los niveles y ofrecer opciones de 2a. oportunidad para jóvenes y adultos jóvenes con rezago educativo.
Adoptar un “tablero de indicadores” con enfoque de DESCA que oriente las PPP.	Mejorar la calidad y la equidad de los servicios de salud para garantizar al menos el desarrollo durante la primera infancia, evitar la mortalidad materna y priorizar la atención preventiva y la detección oportuna de riesgos y condiciones de enfermedades no transmisibles.

II. Presupuesto Público y Derechos Humanos

Un elemento indispensable y recurrente para la consecución de las metas de derechos es contar con recursos suficientes. Si bien es claro que los recursos a disposición de un gobierno no son ilimitados, es conveniente fijar el monto de aquellos necesario para hacer efectivo cada derecho y no a la inversa, es decir, a partir de un tope presupuestal, pues esa situación en ocasiones conlleva a restricciones inequitativas.

El Estudio *Presupuesto Público y Derechos Humanos*³ realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México y promovido

³ Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Documentos-Presupuesto-Publico-DH.pdf>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2019, a las 19:00 hrs.

por la CNDH, sugiere una ruta de trabajo con los siguientes elementos:

- Los programas de gobierno deben dar cumplimiento a los compromisos contraídos en materia de derechos humanos, en consecuencia, se debe establecer una nueva visión ingreso-gasto público.

Es decir, definir necesidades del gasto en razón del cumplimiento de derechos humanos y con ello establecer las metas de ingreso que gradualmente permitan alcanzar el nivel de recursos indispensables para dar plena vigencia a los derechos humanos.

- Establecer los contenidos y alcances de cada derecho a partir de su revisión por el órgano público correspondiente, ello exige que las dependencias o entidades que conforman la estructura gubernamental revisen su incidencia en los derechos humanos, como una acción de garantía de los mismos ya no solamente como la prestación de bienes y servicios públicos.
- Todo el proceso de planeación-programación-presupuestación-seguimiento y evaluación debe, incorporar el enfoque de derechos humanos. De manera particular, es conveniente que la evaluación integre mediciones en términos de derechos y no solamente de desempeño.
- Fortalecer mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en materia de Derechos Humanos implica la accesibilidad a los datos abiertos de los entes públicos y a los mecanismos previstos para ejercer el derecho a la información, de este modo, es posible que la sociedad en general contribuya a la vigilancia del gasto, participe en la planeación de éste —presupuestos participativos—⁴ y denuncie irregularidades en el ejercicio del recurso público.

⁴ El presupuesto participativo es el instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorgan los gobiernos para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales.

El cambio de paradigma de la política y gestión pública se promueve con la elaboración de Estudios o Informes, o bien, con la participación de activistas y organizaciones de la sociedad civil en la construcción de programas y políticas públicas, presupuesto o incluso a través de iniciativas legislativas. Adicionalmente, puede también generarse desde una de las labores más importantes del *Ombudsperson*, el atender quejas en casos concretos, llevar a cabo investigaciones y emitir pronunciamientos con recomendaciones a las autoridades involucradas, para lograr la reparación a las víctimas.

Por ende, es fundamental, la labor de las organizaciones civiles y personas defensoras para visibilizar las violaciones a derechos humanos, a fin de que los Estados cumplan con sus obligaciones para atender las causas que originan la pobreza y reencausar el presupuesto y la política pública para el cumplimiento efectivo de los derechos, además de ser un contrapeso al exigir la transparencia y rendición de cuentas en la actividad gubernamental.

III. Corrupción y Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sostenido en su Resolución 2/18 sobre Corrupción y Derechos Humanos, que la corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, afectando de manera particular a las poblaciones y grupos de atención prioritaria.

La corrupción propicia y perpetúa la desigualdad y la exclusión, además de ser causa directa de la impunidad, por lo que las acciones de prevención y sanción de prácticas de corrupción, permitirán un uso eficiente de los recursos que favorecerá atender carencias en el acceso a servicios de salud, seguridad social,

vivienda, servicios básicos, alimentación o educación, principalmente.

Al respecto, la CNDH impulsó el Estudio *Los derechos humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las Entidades Federativas entre el 2000 y el 2014*,⁵ si bien este análisis se centra en un contexto y espacio delimitado, se puede advertir que hay varias formas en que la corrupción puede desembocar en violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con ese Estudio:

“la primera relación entre la corrupción y la violación a los derechos humanos es la solicitud de sobornos como condición el acceso a los derechos, ya sea el acceso a la justicia o, en general, a los servicios públicos.

La segunda relación es el pago de sobornos para realizar acciones que debieran estar prohibidas y que son abiertamente violatorias a los derechos. Casos como el pago de un soborno a un supervisor de condiciones laborales, o a un evaluador de impacto de una obra de infraestructura.

La tercera forma en que la corrupción genera violaciones a los derechos humanos se da cuando los actos de corrupción tienen como consecuencia la disminución de los recursos públicos y, por ende, se tendrán menos bienes y peores servicios que abiertamente transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos los derechos; así como las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. La disminución de recursos públicos se puede dar por medio del desvío o malversación de los mismos; o a través de la solicitud del pago sobornos en la adjudicación de compra de bienes o prestación de servicios públicos, lo que genera sobrepre-

⁵ Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/DH-Corruptcion-Mexico.pdf>. Fecha de consulta: 11 de octubre de 2019, a las 12:00 hrs.

cios u otro tipo de cargas en la calidad de los procesos de adquisición de bienes o servicios.

Finalmente, la cuarta relación sucede cuando estamos frente a la captura estatal. Lo que ocurre en estos casos es la distorsión de los procesos de diseño de las políticas públicas generando la privatización de lo público y, por ende, el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado en materia de derechos humanos”.

Adicionalmente, la CIDH ha señalado la importancia de que se generen mecanismos legales y de política pública para establecer el impacto de las diferentes formas de corrupción en el efectivo disfrute de los DESCAs, además de que se fortalezcan los medios para monitorear y evaluar los programas sociales, con énfasis en los ámbitos donde la corrupción es más frecuente, como los programas sociales y grandes proyectos de infraestructura, así como poner en marcha, o en su caso, mejorar los sistemas de supervisión y fiscalización de actividades de extracción, explotación de recursos naturales o desarrollo productivo, de manera coherente con las obligaciones de derechos humanos.

No obstante, atender la problemática de la corrupción se enfrentará con el mayor obstáculo, la disposición de los gobiernos para ser controlados, en consecuencia, no basta con la existencia de los mecanismos de rendición de cuentas, los propios órganos encargados de esa labor, deben tener la competencia legal necesaria y el poder político suficiente para ejercer el control.

En el caso mexicano, activistas, periodistas y organizaciones de la sociedad civil han contribuido en la investigación de casos, elaboración de estudios y propuestas para combatir la corrupción, aunado a favorecer procesos transparentes para la elección de titulares de órganos de investigación, aunque aún existen importantes retos.

IV. Los deberes generales del Estado con respecto a la protección de los derechos humanos

Desde el punto de vista internacional, y a partir del inicio de la vigencia de un tratado de Derechos Humanos, surgen para los Estados diversos deberes en orden a su aplicación, que pueden implicar por parte de los órganos estatales: 1) la expedición de leyes o disposiciones de carácter general que, por una parte, armonicen el ordenamiento nacional con lo previsto en el tratado y, por otro lado, permitan hacer realidad el contenido y los fines de las normas de éste; 2) la modificación de prácticas administrativas y de criterios judiciales para hacerlos acordes con lo previsto en el instrumento internacional; 3) la instrumentación de políticas públicas y la aplicación de recursos económicos que permitan la realización de los derechos establecidos por el tratado.

Todas estas actividades deben de ir encaminadas al cumplimiento de las obligaciones genéricas del Estado, como son las de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos por igual, mismos que están interrelacionados y son interdependientes, de manera que el cumplimiento o la insatisfacción de alguno de ellos impacta necesariamente a los otros.

Confiamos que esta Guía coadyuvará a la mejor comprensión de las obligaciones del Estado, además de fortalecer las acciones de incidencia y exigibilidad de los derechos humanos promovidas desde el activismo individual, colectivo y organizado que tiene por objetivo aportar e incidir positivamente para generar una nueva forma de ciudadanía y una vida digna y en paz para todas las personas.

En este camino, la labor conjunta con las y los activistas, defensores y organizaciones de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos será fundamental para hacer de los derechos humanos una realidad para todas las personas.

Para la CNDH, el trabajo colaborativo con la sociedad civil ha resultado pieza clave en la reivindicación y el cumplimiento de los derechos humanos; este documento presenta una nueva oportunidad en el campo de la lucha por un orden económico y social que garantice su realización para todas las personas. En este ámbito, la labor de la Comisión se materializa en facilitar las relaciones con el Estado.

Los conocimientos que aportan el activismo y las organizaciones de la sociedad civil sobre las realidades y problemáticas existentes a nivel municipal, regional, nacional e incluso internacional por medio de Estudios o Informes, robustecen la exigibilidad de derechos. Sin embargo, una participación directa en la construcción de programas y políticas públicas, presupuesto o iniciativas legislativas podría significar un cambio de paradigma de la política y gestión pública, y esta guía se propone como un apoyo en esta tarea.

Atender la problemática de la una política macroeconómica con perspectiva de derechos humanos se enfrentará con una larga tradición que mantiene a estos temas independientes el uno del otro, en consecuencia, no basta con la existencia de los mecanismos de rendición de cuentas. Por ende, es fundamental, la labor de las organizaciones civiles y personas defensoras en la evaluación de estas políticas para visibilizar las posibles violaciones a derechos humanos, de manera que se puedan abrir los ojos a las causas que originan la pobreza y rediseñar las políticas macroeconómicas para el cumplimiento efectivo de los derechos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos agradece a la Dra. Balakrishnan por esta iniciativa que nos otorga la oportunidad de seguir aportando a instrumentos que fortalezcan la labor de las y los activistas, defensores y organizaciones de la sociedad civil hacia lograr la completa realización de los derechos económicos y sociales para todas las personas.

Joaquín Narro Lobo
Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Primeramente, agradecemos a Clara Jusidman, por tomarse el tiempo de aportar sus conocimientos y amplia experiencia en materia de derechos económicos y sociales.

Además, agradecemos al Dr. Jorge Ulises Carmona, Sexto Visitador General, a la Lic. Judith Claudia Rodríguez Zúñiga, y a todo el equipo de la Sexta Visitaduría General, por su trabajo en la evaluación de las políticas económicas mexicanas desde los derechos humanos e incansable dedicación para que los DESCA sean una realidad para todas las personas en México.

Gracias, también, a la Mtra. Thalía Viveros; porque sin el trabajo realizado con la Dra. Balakrishnan durante su gestión como Directora de Incidencia y Participación con la Sociedad Civil en esta Comisión este documento no existiría.

Finalmente, agradecemos a Isabel Martín del Campo, Israel Ruíz Haro y Almudena Meseguer por sus contribuciones a la traducción, integración y edición final de la guía.

*Una guía para evaluar la política macroeconómica
desde los derechos humanos: para activistas y defensores,*
se terminó de imprimir en la
Comisión Nacional de los Derechos Humanos
en octubre de 2019, Ciudad de México.

El tiraje consta de 500 ejemplares.



Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Rosy Laura Castellanos Mariano
Michael W. Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el "Caso Iguala"

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaria Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O