



Repensando **Estrategias Macroeconómicas** desde una Perspectiva de Derechos Humanos

(Por qué **EME** y Derechos Humanos II)



Repensando Estrategias Macroeconómicas desde la Perspectiva de los Derechos Humanos

(Por qué EME y Derechos Humanos II)

Radhika Balakrishnan

Profesora de Economía y
Estudios Internacionales
Marymount Manhattan College

Diane Elson

Profesora, Departamento de Sociología
y Centro de Derechos Humanos
Universidad de Essex

Rajeev Patel

Escuela de Estudios de Desarrollo
Universidad de KwaZulu-Natal
Durban, Sudáfrica

PREFACIO

Revolucionario es una de esas palabras que debido al abuso ha terminado por perder su sentido —“marcadamente nuevo” o “introducción de cambio radical”—, no obstante, *revolucionaria* es la única palabra que puede describir la aportación que Radhika Balakrishnan, Diane Elson y Rajeev Patel hacen al campo de los derechos humanos con esta publicación. Hace tiempo que los defensores de derechos humanos en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales esperaban un instrumento que presentara un marco teórico claro que integrara derechos humanos y conceptos económicos, además de una guía práctica que permita aplicar los conceptos a las condiciones de la vida cotidiana. *Repensando estrategias macroeconómicas desde una perspectiva de derechos humanos (Por qué EME y derechos humanos II)* es ese instrumento.

Conforme lidiamos con las nuevas realidades creadas por el colapso financiero de 2008, *Por qué EME y derechos humanos II* proporciona las bases para una agenda política que debe promoverse y en la cual hay que avanzar para asegurar que queden protegidos los derechos fundamentales e intereses de los que “sufren” y sean ampliados incluso en medio de la crisis.

En tanto que trabajo intelectual caracterizado por una investigación ejemplar, se convertirá en fundamento del campo todavía en desarrollo de los derechos humanos y análisis macroeconómico. En tanto que base para los activistas, no tiene igual.

Ajamu Baraka

Director de US Human Rights Network

PRÓLOGO

Por decenios las políticas macroeconómicas han estado fuera de cualquier escrutinio en relación con la incidencia que tienen en el bienestar de la gente. Desde la década de 1970, se acepta como dogma que el diseño y funcionamiento de las políticas macroeconómicas están dirigidos a mantener un equilibrio económico básico para crear un ambiente favorable donde el mercado floreciente asigne adecuadamente recursos y distribuya los beneficios.

En consecuencia, las políticas macroeconómicas dejaron de ser utilizadas como instrumento que guiara la evolución de la economía hacia una distribución más equitativa de los beneficios entre la gente y las clases, y el pleno empleo de la población dejó de ser su meta fundamental.

Como resultado de este cambio, diversos factores evidencian que las reglas que guían el manejo de las políticas macroeconómicas y el papel del mercado para mejorar la distribución de los recursos y beneficios en un mundo globalizado deben sujetarse a una evaluación y revisión periódica. De entre estos factores destacan la profundización de la brecha en la desigualdad dentro de los países y entre países; la creciente proporción de personas arrojadas a la pobreza; la falta de igualdad entre grupos raciales y étnicos, entre géneros, personas con discapacidades y personas con orientaciones sexuales distintas, entre otros factores; el flujo de emigrantes de países pobres a países ricos; y el incremento en la violencia de clase y esquemas ilícitos para hacer dinero y acumular riqueza.

Reconociendo que la competencia perfecta no existe, y que los mercados tienen flujos inherentes que llevan a concentrar la riqueza y los beneficios en manos de muy pocos, empobreciendo a millones, es por lo menos necesario desarrollar metodologías que nos permitan valorar los efectos que las estrategias macroeconómicas tienen sobre la desigualdad, la injusticia y la exclusión.

Este documento propone un enfoque y metodología novedosos que nos permiten evaluar las políticas macroeconómicas desde la perspectiva del cumplimiento progresivo de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de las personas, además de valorar si los Estados cumplen con las responsabilidades mínimas básicas, que tienen para con sus pueblos.

El marco conceptual de los derechos humanos ha sido ampliamente desarrollado desde la segunda guerra mundial, cuando el mundo experimentó algunas de las mayores atrocidades en la historia como resultado del abuso de poder del Estado. Como consecuencia, la comunidad internacional estuvo de acuerdo en colocar la dignidad humana como elemento central del desarrollo mundial.

Los artículos 22 al 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948 en el seno de las Naciones Unidas, incorporan un nuevo cuerpo de derechos humanos denominados *de segunda generación*. En 1966 estos artículos quedaron enmarcados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales. Este cuerpo de leyes expresa los valores de igualdad, solidaridad y no discriminación, y se le considera indivisible e interdependiente con los derechos civiles y políticos. En el preámbulo de la Declaración se hace referencia a ellos como una extensión del principio de libertad resuelto a “... promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

El documento propone un examen sistemático de las estrategias macroeconómicas seguidas por los Estados: inicia con un marco conceptual y los compromisos subyacentes con los tratados de derechos humanos—incluyendo normas, estándares, responsabilidades y procedimientos desarrollados en su rededor— y usa herramientas analíticas y de desarrollo de política económica progresista.

La utilidad de este trabajo será evidente para cualquier persona involucrada en los círculos académicos y organizaciones de la sociedad civil que ha estado en búsqueda de herramientas metodológicas que le permitan revisar políticas macroeconómicas a la luz del efecto que tienen para el bienestar de la gente.

Este informe es una herramienta valiosa para las personas y organizaciones que reconocen que el objetivo de todas las sociedades y del Estado debe ser promover, respetar y proteger la dignidad de todos los seres humanos. Busca rescatar el sentido humanitario de la política económica, y representa un trabajo imprescindible.

Clara Jusidman

Presidenta Honoraria

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social INCIDE Social, A.C.

RECONOCIMIENTOS

Repensando estrategias macroeconómicas desde la perspectiva de los derechos humanos (Por qué EME y derechos humanos II) es producto de dos años de trabajo conjunto en Estados Unidos y México. Muchas personas y organizaciones han participado en este proyecto, y este informe es tan sólo uno de los productos que surgieron de los esfuerzos de este grupo diverso de participantes.

La Fundación Ford proporcionó apoyo invaluable en múltiples niveles, desde la concepción misma de este proyecto. Estoy en deuda con Mario Bronfman y David Myhre quienes facilitaron la identificación y selección de las contrapartes en México, proporcionaron ayuda financiera, lo mismo que comentarios y sugerencias sustantivas a lo largo de estos dos años. Jael Silliman y Monette Zard, de la Ford en Nueva York han sido promotoras de este trabajo, comprometiendo tanto recursos como importantes consejos.

Quiero agradecer a Fundar, Centro de Análisis e Investigación, en México. Son nuestra contraparte en este proyecto. El equipo del proyecto se destacó y fue capaz de trabajar en conjunto a pesar de tantos cambios. Agradezco a todos en el equipo por su arduo trabajo, por su humor y amistad (véase Apéndice II).

Hay una persona sin cuyos comentarios y sugerencias críticos este trabajo no hubiera sido posible: se trata de Diane Elson. Ha sido una verdadera camarada durante muchos años y este proyecto es mucho más rico debido a su participación.

Asimismo, quiero agradecer al comité asesor de este proyecto que encarna la fertilización cruzada entre economistas y defensores de los derechos humanos que colaboran en este proyecto. El comité aportó importantes ideas y consejos en diversas etapas del proyecto. Sus comentarios y sugerencias ayudaron a aclarar la conceptualización y dirección del trabajo. En particular quisiera hacer un reconocimiento a las aportaciones hechas por Clara Jusidman, quien hizo importantes presentaciones y comentarios sustanciales al trabajo. Asimismo, quiero agradecer a Cathy Albisa, Ann Blyberg, James Heintz y Manuel Montes por sus comentarios a las versiones preliminares de este informe (véase Apéndice II). También quiero agradecer a

Nursel Aydiner-Avsar, quien formó parte del equipo estadounidense y proporcionó una gran ayuda para asegurar que este informe estuviera listo para su publicación.

Marymount Manhattan College me ha ayudado de múltiples formas. Varios estudiantes trabajaron conmigo y lo siguen haciendo en este proyecto: Alexis Krauss, Chris Perre, Ryan Francis, Autrey Thweatt y Daniel Mathews fueron asistentes de investigación y pudieron asistir a por lo menos una de las reuniones del grupo asesor. Mike Backus y Diana Nash proporcionaron ayuda administrativa en diferentes etapas. También quiero agradecer al personal en la *Institutional Advancement Office* y la *Finance Office* por supervisar la administración del financiamiento. La institución también me proporcionó un permiso para ausentarme durante la primera parte de la fase conceptual, lo que me permitió pasar tiempo en México.

La edición de este informe estuvo a cargo de Michael Colvin, Marymount Manhattan College. El diseño es de Susan Huyser.

Radhika Balakrishnan

Profesora de Economía y Estudios Internacionales

Marymount Manhattan College

Directora del Proyecto

ÍNDICE

1. Introducción	1
2. Una introducción a las obligaciones de derechos humanos para economistas	5
3. Economía para defensores de derechos humanos	11
4. Cómo auditar la política económica para ver si se cumplen las obligaciones de derechos humanos: ejemplos de Estados Unidos y México	17
5. Defensores de derechos humanos y economistas progresistas trabajando conjuntamente: conclusiones y lecciones aprendidas	71
Notas finales	73
Bibliografía	75
Apéndice I: lista de documentos sobre derechos humanos	78
Apéndice II: consejo asesor y equipo del proyecto	79

Fotos de la portada. Superior: manifestaciones en contra de la demolición de vivienda pública, ante el ayuntamiento de Nueva Orleans, Louisiana, en diciembre de 2008. Fotografía de Janvieve Williams, © US Human Rights Network.

Inferior: por varios meses, a principios de 2000, policías y manifestantes se enfrentaron en Cochabamba, Bolivia, después que se privatizara el sistema de agua y se aprobara una nueva ley de agua. La privatización y la nueva ley de agua resultaron en grandes incrementos de las tarifas por el servicio, lo que hizo surgir preocupación entre los agricultores y propietarios de pozos de agua privados, que nunca habían tenido que pagar por el uso de una fuente de agua natural, pues ahora tendrían que pagar por ella. Fotografía de Tom Kruse.



Repensando Estrategias Macroeconómicas desde la Perspectiva de los Derechos Humanos (Por qué EME y Derechos Humanos II)

Radhika Balakrishnan, Diane Elson y Rajeev Patel

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La presente crisis económica mundial es evidencia de que las políticas económicas neo-liberales seguidas por casi tres decenios no han funcionado. La devastación que la crisis ha traído para gran parte de las familias más vulnerables en el norte y el sur mundial es un recuerdo de que la formulación de política económica y el cumplimiento puntual de los derechos humanos (derechos económicos y sociales, así como derechos políticos, civiles y culturales) han estado divorciados por mucho tiempo. En los últimos tres decenios, la política económica ha estado dirigida a lograr crecimiento económico, suscribiendo las supuestas virtudes del mercado. La eficiencia y no la ética ha sido el centro de las preocupaciones. Cuando se ha puesto atención en los derechos humanos, la política económica afirma que el crecimiento económico —sin importar qué tan desigualmente favorezca a unos cuantos— beneficiará a toda la población proporcionando recursos para el cumplimiento de los derechos humanos. Sin embargo, los medios adoptados para alcanzar el crecimiento económico son responsables de socavar metas en el ámbito de los derechos humanos. Es evidente que es momento de evaluar la política económica a través de la lente ética y los estándares de los derechos humanos acordados por todos los gobiernos. Este proyecto piloto es un análisis que puede ayudar a repensar las estrategias macroeconómicas desde la perspectiva de los derechos humanos, enfocándose en los derechos económicos y sociales. Un proceso como éste requiere reunir dos grupos que se comunican muy escasamente: economistas progresistas y defensores de los derechos humanos. Este informe constituye la segunda etapa de este diálogo: en 2005 se publicó un primer informe de la primera etapa, titulado *¿Por qué EME con derechos humanos? Integración de estrategias macroeconómicas con derechos humanos*, a cargo de Radhika Balakrishnan. Mediante el análisis que realiza de los derechos humanos y política económica en México y Estados Unidos nuestro informe muestra cómo y por qué pueden trabajar conjuntamente economistas progresistas y defensores de los derechos humanos. Además demuestra que las preocupaciones de estos dos grupos deberían y pueden integrarse.

1.2 Defensores de derechos humanos y economistas progresistas comparten preocupaciones.

En la comunidad dedicada a los derechos humanos hay creciente interés por los derechos económicos y sociales, incluido el disfrute equitativo de tales derechos: una preocupación que frecuentemente han soslayado las tradiciones dominantes en la economía. Sin embargo, los economistas neoclásicos no son los únicos representantes de esa disciplina; economistas progresistas, críticos, comprometidos con la creación de economías socialmente justas también han participado de estas preocupaciones; ellos mantienen su escepticismo acerca de que las políticas económicas neoliberales contribuyan a favorecer los derechos sociales. Estos economistas heterodoxos presentan diversas opciones ante la ortodoxia neoliberal y junto con los defensores de los derechos humanos comparten una meta última: propiciar el florecimiento humano y proteger a los seres humanos ante la vulnerabilidad e inseguridades a las que han quedado expuestos debido a las políticas económicas presentes. Los derechos humanos tienen implicaciones económicas significativas, ya que su promoción, protección y cumplimiento requieren recursos e implican costos. A su vez, las políticas económicas tienen un impacto significativo sobre los derechos humanos; dan forma a las amenazas que se ciernen sobre los derechos económicos y sociales de distintos grupos de personas y pueden poner en riesgo el cumplimiento de los derechos humanos o bien contribuir a su práctica puntual. Los economistas progresistas están conscientes de la economía neoclásica y se escinden de ella proponiendo enfoques alternativos. Tanto los economistas progresistas como los defensores de derechos humanos cuestionan una perspectiva del desarrollo económico según la cual mantenerse competitivo a escala internacional debe ser el objetivo clave, sin importar la desigualdad y el riesgo crecientes. Se necesita urgentemente una comprensión informada de la manera en que las políticas económicas centradas en el desarrollo de las personas pueden ayudar al cumplimiento de los derechos humanos, y la forma en que un enfoque de derechos humanos puede apoyar las políticas económicas progresistas.

1.3 Los defensores de derechos humanos tienen mucho que ganar. El activismo y defensa de derechos humanos se enfoca en violaciones y privaciones sufridas por individuos y grupos sociales, sin entender necesariamente las políticas económicas que contribuyen a generar dichos problemas. Las estrategias para hacer cumplir el disfrute equitativo de los derechos económicos y sociales frecuentemente no pueden lidiar con las limitaciones que imponen las actuales estructuras de la economía mundializada, las cuales impiden la consecución de dichos derechos. Si no se entiende la forma como las políticas económicas neoliberales contribuyen a la violación de los derechos humanos en los ámbitos nacional e internacional, el activismo en esa esfera puede reducirse a batallas cuesta arriba para defender protecciones mínimas. Sin un entendimiento de las alternativas a las políticas económicas neoliberales, los defensores de los derechos humanos podrían quedarse sin estrategias adecuadas para cambiar el ambiente que lleva a la violación de tales derechos. Una mejor comprensión de las políticas y procesos

económicos es particularmente pertinente para las luchas que buscan alcanzar un disfrute equitativo de los derechos económicos y sociales para todos. Un análisis como éste puede contribuir a identificar y aclarar los lugares de negociación, así como las luchas necesarias para mejorar los derechos económicos y sociales, especialmente para aquellos que han sufrido una mayor privación de esos derechos. Este análisis es la moneda de cambio de los economistas heterodoxos.

1.4 Los economistas progresistas también tienen mucho que ganar. En ocasiones los economistas heterodoxos se ven limitados en sus esfuerzos durante las discusiones sobre los procesos y políticas económicas debido a su falta de familiaridad con el lenguaje de la ética y los valores. En la mayoría de las sociedades, está ampliamente difundida la idea de que la ética y los valores se limitan a la manera como los individuos dirigen sus vidas personales y no a la forma en que funciona la economía. Renunciar a este lenguaje, previo a la discusión de cuestiones económicas, es limitar el alcance del cambio social y con ello reducir las decisiones políticas a decisiones de carácter puramente técnico. Las normas y criterios de los derechos humanos ofrecen a los economistas progresistas un lenguaje ético ampliamente aceptado que permite ubicar las cuestiones económicas evitando reducirlas a simples cálculos económicos. Los procesos jurídicos y cuasi jurídicos de los informes y fallos internacionales en materia de derechos humanos proporcionan otras arenas desde las cuales retar la hegemonía de las políticas económicas neoliberales. A los economistas progresistas frecuentemente les preocupa que las ideas de solidaridad y acción colectiva no quepan en un marco de derechos humanos que destaque los derechos individuales. Es importante para los economistas progresistas explorar estas preocupaciones junto con defensores de los derechos humanos, y para las dos comunidades identificar formas en las cuales solidaridad, acción colectiva y reclamo de los derechos individuales y colectivos pueden apoyarse mutuamente.

1.5 Este documento puede ser de ayuda. El propósito de este documento es mostrar cómo puede darse un diálogo entre economistas y defensores de derechos humanos, con base en un proyecto piloto específico que examina los derechos humanos y las políticas macroeconómicas en México y Estados Unidos. El proyecto piloto inicia elaborando un proceso de análisis y formulación de recomendaciones de política a fin de promover la práctica de los derechos económicos y sociales, con especial atención en terminar con las desventajas asociadas al género, la clase, la pertenencia racial o étnica y el estatus de ciudadanía. Al desarrollar este proceso de análisis, buscamos ver la violación de los derechos humanos no únicamente como un problema individual sino como un proceso sistémico; un análisis a nivel micro o individual podría dejar escapar los procesos macro que contribuyen a la violación. Nuestros objetivos en el proyecto piloto son:

- Unir y desarrollar sinergias entre diferentes enfoques para la realización de los derechos económicos y sociales, especialmente enfoques de derechos humanos y enfoques de economía política progresista.
- Desarrollar un método para auditar la política económica desde una perspectiva de derechos humanos. Nuestro punto de entrada fue las obligaciones de los gobiernos en relación con los derechos económicos y sociales (como se especifican en el sistema internacional de derechos humanos) y hasta qué punto la política macroeconómica ha cumplido con dichas obligaciones.
- Desarrollar las capacidades de la sociedad civil y organizaciones gubernamentales para que recurran a las normas, estándares, obligaciones y procedimientos de los derechos humanos, y las herramientas analíticas y de desarrollo de políticas públicas para una economía política progresista.

En este documento ilustramos un método que proporciona directrices de derechos humanos a la política macroeconómica, y directrices macroeconómicas a las políticas de derechos humanos, para impugnar los paradigmas de las políticas económicas existentes. También reúne, de manera accesible, las lecciones que aprendimos y las recomendaciones que hacemos a cualquier grupo que en el futuro desee llevar a cabo este diálogo, para otras políticas económicas u otros países.

Este trabajo se ha dividido en cinco secciones. Después de la introducción, en la segunda sección, proporcionamos una revisión general de conceptos de derechos humanos pertinentes para economistas que podrían no estar familiarizados con ellos. En la tercera sección resumimos los términos analíticos clave del análisis macroeconómico para el beneficio de los defensores de derechos humanos. La cuarta sección establece la metodología que hemos desarrollado para responder las preguntas relativas a la intersección de las preocupaciones referentes a la economía y los derechos humanos, y algunos ejemplos empíricos que muestran cómo podría aplicarse la metodología. Concluimos con las lecciones aprendidas a lo largo del proyecto piloto y sugerencias para el uso futuro de este análisis.

2. UNA INTRODUCCIÓN A LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS PARA ECONOMISTAS

Si bien hablar de derechos humanos resulta familiar casi para todo mundo, las obligaciones para con los derechos humanos son, por lo general, complejas y malentendidas. Esta sección aborda fundamentalmente las obligaciones que los derechos humanos imponen a los economistas. Quienes estén familiarizados con estos conceptos pueden evitar esta sección y pasar de inmediato a la sección tres.

2.1 Los derechos humanos tienen definiciones específicas. El documento base es la Declaración Universal de los Derechos Humanos,¹ aceptada por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. La Declaración Universal cubre una gama de derechos, entre ellos los siguientes derechos económicos y sociales:

1. El derecho al trabajo (Artículo 23):

“(1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

(2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

(3) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

(4) Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”.

2. El derecho a descansar y al disfrute del tiempo libre:

“Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”.

3. El derecho a un nivel de vida adecuado:

“(1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.

(2) La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

4. El derecho a la educación:

“(1) Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

(2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

(3) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

2.2 Los derechos se encuentran codificados en subsecuentes tratados internacionales, donde se establecen las obligaciones de los Estados que forman parte.

A la Declaración Universal le siguieron una serie de tratados internacionales (varios denominados Pactos o Convenciones) que delinear los contornos precisos de qué derechos pueden exigir todos los seres humanos y para los cuales los gobiernos tienen obligaciones. Los tratados más importantes para nuestro proyecto son la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés), de 1995; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o ICESCR, por sus siglas en inglés), ambos de 1966; y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979. El órgano de Naciones Unidas pertinente a cada uno de ellos supervisa qué Estados han cumplido con sus obligaciones en el marco de estos acuerdos para el PIDESC el órgano pertinente es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR).

2.3 No todos los países han ratificado estos tratados.

Durante nuestra investigación descubrimos que México es parte de todos estos tratados, mientras que Estados Unidos, habiendo ratificado los tratados relativos a la eliminación de la discriminación racial y a la garantía de los derechos civiles y políticos, no se ha comprometido oficialmente con los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el PIDESC y tampoco con los derechos de las mujeres establecidos en la CEDAW.

2.4 No obstante, todos los Estados han hecho un compromiso con los principios fundamentales de la legislación relativa a los derechos humanos.

Aun cuando Estados Unidos no haya ratificado todos los tratados apropiados, éstos portan una fuerza normativa para la conducta

internacional. La Declaración de los Derechos Humanos mantiene una posición privilegiada en la legislación internacional y los gobiernos que violan esos principios lo hacen a riesgo de la denuncia nacional o internacional.

2.5 Las obligaciones para con los derechos humanos implican tres responsabilidades específicas con respecto a los derechos económicos y sociales. Hay tres responsabilidades clave que un Estado tiene que cumplir en lo que se refiere a los derechos humanos, tal y como lo elaboró el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Naciones Unidas, con base en las Directrices de Maastricht de 1997.² Éstas son:

1. la obligación de respetar
2. la obligación de proteger
3. la obligación de hacer cumplir

2.6 La obligación de respetar derechos. *Respetar* requiere que los Estados eviten interferir con el goce de los derechos económicos y sociales. De forma que, por ejemplo, el Estado habría incumplido sus obligaciones con respecto al derecho a la vivienda si participa en desalojos de vivienda arbitrarios.

2.7 La obligación de proteger derechos. *Proteger* requiere que los Estados eviten que terceros violen dichos derechos. Por ello, el Estado fallaría en el cumplimiento de su obligación si no evita que los patrones privados dejen de cumplir con las normas laborales básicas; esto es proteger el derecho al trabajo o el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables.

2.8 La obligación de hacer cumplir los derechos. Generalmente se reconoce que la obligación de *hacer cumplir* la componen tres elementos: facilitar, proveer y promover derechos. Requiere que los Estados tomen medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y jurídicas apropiadas, además de otras disposiciones necesarias, para el cabal cumplimiento de tales derechos. Así, la incapacidad del Estado para proporcionar atención básica a la salud para quienes la requieren podría significar una violación. Esta obligación es particularmente importante para nuestro proyecto.

2.9 Cada una de estas obligaciones posee dos dimensiones.³ La obligación de *conducta*. Un gobierno tiene la obligación de comportarse de forma tal que razonablemente pueda esperarse que lleve a la práctica el disfrute de un derecho particular. La obligación de *resultado*. Un gobierno tiene la obligación de alcanzar resultados que mejoren el disfrute de un derecho o derechos específicos.

2.10 Directrices para que los gobiernos cumplan sus obligaciones en relación con los derechos económicos y sociales. Los Estados gozan de un margen de discreción al seleccionar los medios para cumplir sus obligaciones con respecto a los derechos económicos y sociales, sin embargo, deben atender los siguientes aspectos clave:⁴

- el requisito de una realización progresiva,
- el uso del máximo de recursos disponibles,
- la no regresión,
- la satisfacción de niveles mínimos de derechos económicos y sociales,
- la igualdad y no discriminación,
- la participación, transparencia y rendición de cuentas.

2.10.1 La *realización progresiva* reconoce que el goce pleno de los derechos humanos no se logrará en un día, pero exige que día con día se acerque un poco más a su cumplimiento.⁵ Esta obligación reconoce que los recursos a disposición de los gobiernos son limitados; sin embargo, un gobierno debe tomar medidas específicas para garantizar que el goce de los derechos económicos y sociales aumente.

2.10.2 El criterio de *uso del máximo de los recursos disponibles* significa que los gobiernos no pueden desentenderse de sus obligaciones con respecto a los derechos humanos con el argumento de la *carencia de recursos*.⁶ Los gobiernos deben mostrar que utilizan al máximo los recursos disponibles para llevar a la práctica los derechos humanos. La disponibilidad de los recursos no depende únicamente del valor agregado de la economía, su tasa de crecimiento, ni del nivel y crecimiento de los flujos de recursos provenientes de otras economías. También depende de la manera como el Estado movilice recursos provenientes de las personas que habitan bajo su jurisdicción, con el fin de financiar sus obligaciones y así cumplir con los derechos humanos. Por ejemplo, si un gobierno genera muy pocos ingresos fiscales, proporcionará servicios públicos escasos. Algunos Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre derechos humanos han reconocido el papel clave que desempeñan los ingresos fiscales, por ejemplo, el Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación ha hecho notar que es difícil imaginar cómo un Estado incrementaría los ingresos para financiar salud, educación, agua y saneamiento, o ayuda a quienes son demasiado jóvenes o viejos para trabajar, si no fuera por los ingresos fiscales.⁷

2.10.3 La *no regresión* significa que una vez alcanzado un cierto nivel en el disfrute de derechos, debe mantenerse.⁸ Los gobiernos no deben, por ejemplo, satisfacer una de las condiciones del derecho a la educación, haciendo que la educación básica sea gratuita y accesible para todas y todos, y posteriormente introducir cuotas para el pago de la educación primaria; ni tampoco recortar impuestos cruciales para el financiamiento de estos servicios. De introducirse dichas medidas regresivas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

señala específicamente que dicho gobierno debe demostrar que introdujo las medidas sólo después de haber considerado todas las opciones y que son plenamente justificables, haciendo referencia a la totalidad de los derechos en el Pacto (PIDESC) y en el contexto del uso del máximo de los recursos disponibles.

2.10.4 Obligaciones básicas/niveles esenciales mínimos significa que hay un umbral con el cual los Estados deben cumplir.⁹ El gobierno de un país en el cual un número significativo de personas está privado de alimentos básicos y atención primaria a la salud, entre otras carencias, está *prima facie* incumpliendo sus obligaciones básicas. El propósito de esta estipulación es dar prioridad a la provisión de bienes y servicios vitales de forma que bajo cualquier circunstancia la población puede disfrutar, por lo menos, de un nivel mínimo esencial de derechos económicos y sociales.

2.10.5 La no discriminación y el criterio de igualdad son torales para los derechos humanos universales.¹⁰ Los gobiernos tienen la obligación inmediata de asegurar el disfrute de los derechos humanos sin discriminación y con igualdad, lo cual quiere decir que aun cuando un gobierno afirme que no cuenta con los recursos para cumplir con la carga que implica el cumplimiento de todos los derechos humanos, la no discriminación e igualdad no pueden posponerse. La Declaración Universal define la igualdad de la siguiente forma:

“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”.

Una consecuencia de estos derechos, frecuentemente ignorada, es que el derecho de propiedad no puede tomarse como base de discriminación. Como un comentarista estadounidense aclara, esto significa que:

“... todo mundo tiene igual derecho a la educación y que no se hará ninguna distinción basada en el estatus de ‘propiedad’ para aplicar dicho derecho. En algunos países del mundo los hijos e hijas de los más pobres no reciben educación... incluso en Estados Unidos. La calidad de la educación básica y secundaria de las y los hijos está directamente relacionada con la condición de ‘propiedad’ de sus progenitores o tutores. Esas diferencias son una violación de la Declaración”.¹¹

2.10.6 Rendición de cuentas, participación y transparencia, significan que los gobiernos están obligados a proporcionar mecanismos para que la población pueda acceder a información, exigir que el Estado rinda cuentas y participar en la vida política.¹² El Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos hace referencia al derecho a recibir e impartir información, lo cual se desarrolla más en el Artículo 19 de ICCPR. El Comité sobre

Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha llamado la atención sobre la importancia que tiene el derecho a la información para los derechos económicos y sociales. Los Principios de Limburgo (1986) destacan la rendición de cuentas y la participación, siguiendo al Grupo de Expertos sobre Derechos Humanos. Un informe reciente de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos hace notar que el “acceso adecuado a la información pública es una herramienta clave para que la ciudadanía participe en las políticas públicas”.

Esto concluye la introducción a los derechos humanos para economistas. Se han presentado los conceptos de:

- la obligación de respetar,
- la obligación de proteger y
- la obligación de hacer cumplir,

y las directrices que deben gobernar el cumplimiento de las obligaciones referentes a los derechos humanos:

- el requisito de realización progresiva,
- el uso del máximo de recursos disponibles,
- la no regresión,
- la satisfacción de niveles mínimos de derechos económicos y sociales,
- la igualdad y no discriminación,
- la participación, transparencia y rendición de cuentas.

3. ECONOMÍA PARA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Esta sección proporciona a los defensores de derechos humanos una breve introducción a la economía.

3.1 No todos los economistas son iguales. Los economistas heterodoxos han desarrollado una diversidad de economías que cuestionan la ortodoxia prevaleciente. Se les denomina “economistas heterodoxos”, precisamente porque no comparten una sola línea. No obstante, tienden a ser políticamente progresistas, escépticos con respecto a la posibilidad de una ciencia social libre de valores. Los economistas heterodoxos se sitúan en el amplio espacio teórico que va desde el keynesianismo y marxismo a las economías feministas y ecológicas y más.

3.2 Los economistas heterodoxos han sido aclamados en su disciplina y participan activamente en organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales en todo el mundo. Si bien la economía neoclásica es dominante, no es la única que se deja ver. Economistas heterodoxos como Amartya Sen y Joe Stiglitz han ganado el Premio Nobel en la materia. Las Naciones Unidas han sido una vía para la economía progresista en publicaciones como el *Informe de desarrollo humano* que presenta anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La economía progresista también se ha usado para proveer información a los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, cuyo cargo consiste en investigar temas que van desde el derecho a la alimentación y aspectos de extrema pobreza a efectos de las políticas de reforma económica y deuda externa sobre los derechos humanos. Los economistas progresistas también laboran en organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales como *Focus on the Global South*, *Third World Network*, *Center for Popular Economics*, *Economic Policy Institute*, *Political Economy Research Institute* e *Incede*, por mencionar sólo algunas.

3.3 Hay un debate vigoroso en la economía con respecto a cuál sería el nivel más apropiado de análisis, el papel que desempeña el mercado y el valor de la competencia. Mientras los economistas neoclásicos parten de la idea de que las economías consisten en interacciones de individuos en un nivel micro tratando de obtener el máximo beneficio propio, los economistas heterodoxos parten de la idea de que las economías son estructuras de nivel macro que ayudan a dar forma a los objetivos e interacciones de los individuos. Si las estructuras en un nivel macro influyen sobre los individuos y éstos tratan de obtener el máximo provecho propio, entonces es posible una gama amplia de comportamientos.

El punto de partida de los economistas neoclásicos es que si las personas y los negocios interactúan en mercados en competencia, entonces se alcanzará el resultado más eficiente. Los economistas neoclásicos no afirman que la competencia conseguirá resultados equitativos, sino que habrá suficientes beneficios para los ganadores, y que ello compensará a los perdedores, en el caso de que eso sea lo que quiera la sociedad. El propósito central de las políticas públicas será crear un campo de juego equitativo para la competencia. El punto de partida de los economistas heterodoxos es un escepticismo empírico con respecto a la capacidad de los mercados competitivos para utilizar eficientemente los recursos, y la observación de que la competencia a veces puede ser un desperdicio. Recientemente, estos debates han adquirido actualidad; las discusiones sobre las causas de la presente crisis económica mundial, por ejemplo, se han centrado en la debilidad de los mercados financieros mal regulados y las consecuencias que tiene para la sociedad el fracaso sistemático de los mercados.

- Economistas keynesianos subrayan que no se puede confiar en los mercados competitivos para alcanzar el pleno empleo, en la forma de empleo digno para todos cuantos lo deseen. Hay un desperdicio de capacidades humanas, reflejado en el desempleo y el empleo en condiciones de explotación.
- Economistas feministas subrayan que no es posible confiar en los mercados competitivos para alcanzar bienestar para quienes lo necesiten, tampoco para lograr un equilibrio apropiado entre trabajo pagado, trabajo no pagado y tiempo libre para quienes proveen atención y cuidado. El resultado es un desperdicio de capacidades humanas, que se refleja en el descuido de quienes necesitan atención y sobrecarga de trabajo para quienes lo proveen.
- Economistas ecológicos subrayan que no se puede confiar en los mercados competitivos para alcanzar economías sustentables. Hay desperdicio de recursos naturales, que se refleja en la degradación ambiental.

Además de desperdiciar, la competencia también puede ser injusta. Una dimensión importante de la forma en que compiten las personas y negocios tiene que ver con garantizar y proteger ventajas injustas, inclinando el campo de juego y evadiendo la promesa de compensar a quienes pierden en la competencia. Los economistas progresistas sostienen que la competencia necesita regulación y que el Estado debe instrumentar una política económica proactiva, que vuelva a darle forma a la economía. Es necesario utilizar, de manera proactiva, políticas macroeconómicas para generar condiciones en las que personas y negocios interactúen para efectos de producción, distribución y consumo, de forma tal que se evite el desperdicio y la desigualdad.

3.4 Algunos economistas heterodoxos han introducido nuevos conceptos de bienestar para ayudar a formular las metas de la política económica. Uno de los axiomas fundamentales de las políticas económicas neoliberales es partir del supuesto de que la política económica debe buscar maximizar la satisfacción de las preferencias individuales. Los economistas heterodoxos cuestionan este supuesto. Amartya Sen, por ejemplo, sugiere que en lugar de las preferencias, el punto de partida debe ser las “capacidades”, esto es, qué es lo que de hecho la gente puede ser y hacer. La meta de incrementar las capacidades es el eje del concepto de desarrollo humano, que conforma los índices de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

3.5 El concepto de macroeconomía es una manera de hablar sobre la forma de funcionamiento de la economía nacional. Las políticas macroeconómicas afectan el funcionamiento de la economía como una totalidad, dando forma a la disponibilidad y distribución de recursos. Hay varios tipos de instrumentos de políticas macroeconómicas, y los economistas neoclásicos y heterodoxos difieren en la manera de utilizarlos.¹³ Enseguida presentamos algunos de los instrumentos de política más importantes.

3.5.1 Políticas fiscales y políticas monetarias. Política fiscal es el término general que cubre los ingresos y egresos públicos, y la relación entre ambos como se expresa en el presupuesto público y en su excedente o déficit. La política fiscal recae en la Secretaría/Ministerio de Finanzas o el Tesoro. En relación con las dimensiones del presupuesto y el déficit/excedente, los economistas neoclásicos tienden a argumentar en favor de presupuestos pequeños (con niveles bajos de ingreso y gasto) y presupuestos equilibrados (en los cuales los ingresos sean iguales que los gastos). Los economistas heterodoxos promueven presupuestos grandes (con mayores ingresos y gastos) y apoyan el déficit presupuestario en periodos en que la economía no está proveyendo pleno empleo.

Las políticas monetarias incluyen políticas sobre tasas de interés, tasas de cambio y provisión de dinero, así como la regulación del sector financiero. La responsabilidad de la política monetaria recae en el Banco Central, que a la fecha es frecuentemente una instancia independiente, cuyo nombramiento y operación se realizan bajo las directrices del Secretario/Ministro de Finanzas. En las décadas de 1950 y 1960 la meta del Banco Central fue el pleno empleo, junto con tasas bajas de inflación; en los últimos tres decenios la mayor parte de los bancos centrales se han enfocado casi exclusivamente al control de la inflación.

Los economistas neoclásicos sostienen que las políticas monetarias no pueden incrementar la producción y el empleo, y que sólo pueden impactar en las variables monetarias, como el nivel de precios. Asimismo, tienden a pensar que la mejor manera de conseguir el pleno empleo es

mantener el ritmo en el cual el nivel general de precios se incrementa (esto es, la tasa de inflación) lo más bajo posible. Los economistas heterodoxos sugieren que si bien altas tasas de inflación podrían dañar la producción y el empleo, la mejor tasa de inflación no es necesariamente cero. Tasas de inflación verdaderamente bajas necesitan de altas tasas de interés y ello desanima la inversión, lo que lleva a alto desempleo, subempleo y falta de trabajo digno. A lo largo del último decenio los países han adoptado políticas monetarias centradas en reducir la inflación poniendo poca atención en su impacto en factores reales como la pobreza, empleo e inversión. Tales políticas dan prioridad a los intereses de la banca, otros negocios financieros y de quienes poseen grandes cantidades de activos financieros, en detrimento de los intereses de los productores agrícolas, los trabajadores y los negocios manufactureros, y de los servicios no financieros.

3.5.2 Política de ingresos. Se incrementan los ingresos por una diversidad de vías, entre ellas la fiscal, ganancias de las empresas públicas, pagos por el uso de derechos y flujos de financiamiento exterior. La vía fiscal es particularmente importante para la sustentabilidad de los ingresos a largo plazo. Los economistas neoclásicos tienden a referirse a la imposición de carga fiscal como un elemento que distorsiona la competencia y desincentiva a la gente y negocios al reducir sus ganancias financieras. Asimismo, estos economistas generalmente argumentan en favor de recortes fiscales. Los economistas heterodoxos tienden a ver la carga fiscal como capaz de crear incentivos para la gente y los negocios financiando servicios e infraestructura que requieren para ganarse la vida. Los economistas heterodoxos generalmente argumentan por una mayor carga fiscal, aunque también justa.

3.5.3 Política de gasto. El gasto público proporciona servicios públicos, infraestructura y transferencia de recursos. Los economistas neoclásicos ven al gasto público como una competencia a la inversión privada y destino de recursos que podrían utilizarse más productivamente en el sector privado; en consecuencia apuestan por mantener el gasto público en un mínimo. Desde la perspectiva de los economistas heterodoxos el gasto público es un complemento de la inversión privada que proporciona infraestructura pública; ello a su vez mejora la productividad de la propia inversión privada. Sin embargo, los economistas heterodoxos también están preocupados por la forma en que el gasto público afecta el bienestar humano y son críticos de un gran gasto en funciones de defensa o seguridad nacional, por ejemplo, en detrimento de servicios como educación, salud y diversas formas de asistencia social.

3.5.4 Política de comercio. La política de comercio incluye impuestos a las importaciones (también conocidos como aranceles); cuotas de importación (restricciones cuantitativas sobre la cantidad de bienes que pueden importarse), impuestos a las exportaciones y subsidios a las exportaciones. Generalmente está organizada a través de acuerdos comerciales con otros

países (que pueden ser regionales o mundiales). Los aranceles, cuotas y subsidios se utilizan para proteger a las industrias nacionales.

Los economistas neoliberales han señalado desde hace tiempo que la liberalización comercial (apertura de los mercados nacionales a la competencia internacional, mediante la reducción de aranceles y cuotas) incrementa los niveles de vida en un país, dando incentivos para que la producción sea más eficiente. El impacto, no obstante, depende de la existencia de mecanismos que mantengan equilibradas las importaciones y exportaciones. Los economistas progresistas señalan la ausencia de tales mecanismos y aportan evidencia de que la liberalización comercial en los países pobres ha estado seguida de déficit comercial (lo que significa que las importaciones exceden las exportaciones). Asimismo señalan que la expansión exitosa de exportaciones no se basa en el recorte de aranceles, sino en políticas previas de inversión pública y privada.

Ambos grupos de economistas concuerdan en que la liberalización comercial produce perdedores y ganadores, y que los beneficios del comercio no se distribuyen equitativamente, tanto dentro de los países como entre países. Lo que se gana son bienes baratos (si lo que se importa es más barato de lo que se produce en el país) y más empleo en la producción para exportación (si crecen las exportaciones). Las desventajas consisten en pérdida de empleo en la producción que ya no puede competir con las importaciones, y pérdida de ingresos fiscales para financiar servicios públicos, dado que la liberalización comercial implica recortar impuestos al comercio (esto es, aranceles para las importaciones). Los economistas neoliberales tienden a sostener que la liberalización comercial producirá suficientes beneficios, y ello compensará a los perdedores. Los economistas heterodoxos tienden a ser más pesimistas con respecto a la dimensión de las ganancias, y de que suceda tal compensación.

En los últimos diez o quince años, los acuerdos comerciales han incluido un conjunto más amplio de políticas de comercio. Por ejemplo, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), de la Organización Mundial de Comercio (OMC), entró en vigor en 1995. Los economistas neoclásicos ven estos acuerdos como un intento por emparejar el terreno para el juego internacional. Sin embargo, los economistas heterodoxos los ven como un fortalecimiento de las ventajas competitivas de las poderosas corporaciones multinacionales.

3.5.5 Regulación de los mercados y derechos de propiedad. Todos los mercados y derechos de propiedad están regulados hasta cierto punto. Las personas y los negocios deben poder entrar en contratos legalmente válidos en los mercados para operar, vender y comprar propiedades. La cuestión es cómo están diseñadas las reglas y cómo se las hace cumplir. Los economistas

neoliberales tienden a sostener que deben regularse los mercados y las propiedades de forma tal que promuevan flexibilidad y faciliten a los negocios la inversión y ser rentables (a esto generalmente se le conoce como “desregulación”, pero sería más apropiado denominarla “regulación encabezada por el lucro”). Los economistas heterodoxos tienden a sostener que hay que regular los mercados de tal forma que sirvan a objetivos sociales, reconociendo que las personas son más que un insumo para el proceso de producción o mercancía a la venta.

Así concluye la introducción a algunos conceptos básicos de economía. En la siguiente sección verá la aplicación de los conceptos introducidos en esta sección y en la previa, con ejemplos específicos de Estados Unidos y México.

4. CÓMO AUDITAR LA POLÍTICA ECONÓMICA PARA VER SI SE CUMPLEN LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS: EJEMPLOS DE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

Esta sección muestra cómo condujimos nuestro análisis, el cual describimos como una auditoría. Las características clave de nuestro método son las siguientes:

Hicimos una distinción entre una auditoría y un estudio del impacto de una política. Este último busca establecer una relación causal entre políticas económicas y el grado de disfrute sustantivo de los derechos económicos y sociales (“resultados”). Los estudios de impacto requieren el uso de modelos matemáticos bastante complejos y técnicas econométricas, suponiendo “eventos alternativos” (esto es, qué habría sucedido de haberse instrumentado otras políticas económicas). Con frecuencia, el aparato técnico de los estudios que buscan examinar el impacto oscurece la naturaleza de las “estimaciones” que se han hecho al construir los “eventos alternativos”. Además, ningún estudio de impacto puede establecer definitivamente una causalidad; sólo puede establecer correlaciones y sugerir razones plausibles para interpretar esto como evidencia causal. Una auditoría tiene un objetivo menos ambicioso: examinar cómo se ha conducido una política, sea que se trate de acciones “calculadas razonablemente para conseguir el disfrute de un derecho particular” o seleccionar derechos que razonablemente podría pensarse tienen una fuerte relación con el instrumento de política. Este tipo de auditoría puede hacer uso de indicadores cuantitativos y el examen cualitativo de la legislación pertinente y procesos políticos...

Cuando resulta apropiado, el análisis de la conducta puede hacerse combinando análisis cuantitativo y cualitativo de resultados relevantes de la política económica sobre algunos derechos. La información de estos “resultados” puede reforzar o cuestionar las conclusiones en cuanto a la conducción de la política económica. Por ejemplo, al considerar el gasto público, podríamos examinar si el gasto en salud es en efecto una “acción razonablemente calculada para llevar a la práctica” el derecho a la salud, cumpliendo así con las obligaciones de no discriminación e igualdad. Si encontramos que el gasto público está distribuido de forma desigual entre diferentes grupos sociales, esto sugiere un caso de incumplimiento de la obligación de conducta del Estado *prima facie*, es decir, a todas luces. Podemos combinar este análisis con información referente a las condiciones de salud de diferentes grupos sociales (lo cual considera algunas dimensiones del nivel particular de disfrute del derecho a la salud que tienen dichos grupos). Si encontramos que la condición de salud del grupo que recibe la proporción más baja del gasto es peor que la de otros grupos que

reciben una mayor proporción del gasto, ello sugeriría que el gobierno está efectivamente violando sus obligaciones de conducta por lo que toca al derecho a la salud. Pero si el grupo social con la menor proporción de gasto público presenta mejores condiciones de salud, ello sugiere que las necesidades de servicios públicos para la atención a la salud de este grupo son menores y, por tanto, el gobierno podría estar justificado en cuanto a la conducción de su gasto en salud. Nada de esto implica que el gasto en salud es la única forma de gasto público que tiene un impacto sobre el derecho a la salud, o que el gasto público es el único instrumento de política pública que tiene un impacto sobre el derecho a la salud. El disfrute del derecho a la salud es el resultado de numerosos factores, y la auditoría que proponemos no busca identificarlos todos. Su meta, más modesta, es investigar si la política de gasto público parece cumplir o no con las obligaciones relacionadas con el derecho a la salud.⁴

Enseguida proporcionamos ejemplos del tipo de información y análisis que podría utilizarse para auditar políticas macroeconómicas desde la perspectiva de los derechos económicos y sociales. No son exhaustivos; posteriormente la totalidad de nuestro análisis se publicará en un libro. Aquí simplemente buscamos ofrecer algunos indicadores del tipo de análisis que se puede realizar, haciendo uso de ejemplos de México y Estados Unidos.

4.1 Gasto público.¹⁵ Cabe reiterar que los gobiernos no deben gastar dinero de manera que viole la obligación con respecto a los derechos humanos; deben hacerlo de forma que promuevan y cumplan con los derechos humanos. En efecto, la obligación de cumplir con los derechos humanos requiere específicamente que los Estados tomen medidas presupuestarias apropiadas (véase *supra* 2.9) y el gasto es una medida presupuestaria vital. ¿Pero qué políticas de gasto son apropiadas? Los economistas progresistas pueden ayudar de dos formas a los defensores de derechos humanos a responder esta pregunta: proporcionando un marco conceptual que permita entender cómo el gasto público puede tener impacto en el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, e identificando indicadores pertinentes y evidencia empírica.

El marco conceptual que proporcionan los economistas progresistas es particularmente valioso para responder la afirmación de que la mejor manera de cumplir con los derechos económicos y sociales es promover el crecimiento económico encabezado por el sector privado y que esto se puede conseguir de mejor manera si se reduce al mínimo el gasto público.¹⁶ Los economistas progresistas pueden mostrar que el crecimiento económico no necesariamente beneficia a todo mundo y que diseminar sus beneficios requiere redistribuir el gasto público. También pueden mostrar que no necesariamente hay un equilibrio entre gasto público y crecimiento económico. Contrario a lo que frecuentemente sugieren los economistas neoclásicos el gasto público

puede complementar la inversión privada, más que competir con ella. Así, el punto de partida no debe ser la reducción del gasto público, con la esperanza de cumplir con los derechos económicos y sociales mediante el crecimiento económico encabezado por el sector privado; por el contrario: debe ampliarse el gasto público bien diseñado, que cumpla con los derechos económicos y sociales con medios directos (esto es, mediante la entrega de servicios públicos, transferencia de recursos e infraestructura) y medios indirectos (impulsando patrones de crecimiento económico congruentes con la promoción de los derechos humanos).

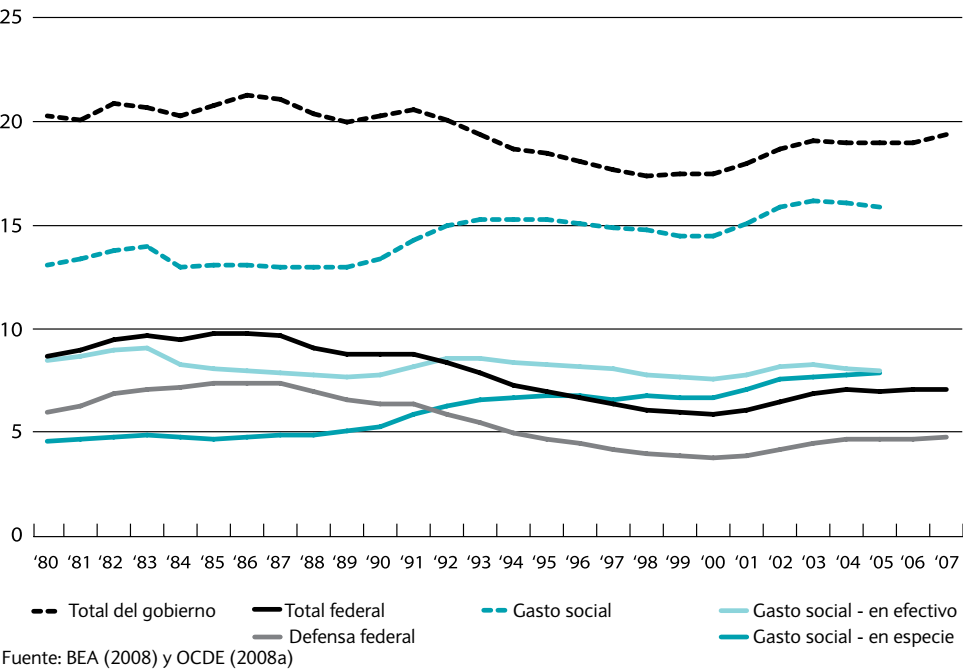
Entre los indicadores y la evidencia empírica que los economistas progresistas sugieren está la información de nivel macro sobre gasto público e información de nivel micro de acceso a servicios públicos, transferencia de ingreso e infraestructura, y sus niveles de bienestar. En nuestro estudio, verificamos la información del nivel macro cruzándola con la información de nivel micro, para considerar si se puede juzgar razonablemente que el gasto público se utiliza de forma tal que protege los derechos humanos; pero no de una forma que intenta medir hasta qué punto tiene un impacto. Aquí identificamos —e ilustramos con ejemplos que extraemos de nuestro estudio— algunos tipos de evidencia pertinentes para investigar diferentes aspectos del cumplimiento de las obligaciones relativas a los derechos humanos, en relación con el gasto público.

4.1.1 Realización progresiva y no regresión. Dada la obligación del gobierno de alcanzar progresivamente el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, surge la pregunta: ¿El gobierno maneja el gasto público de manera que garantiza la realización progresiva (y no regresión) de los derechos sociales y económicos?

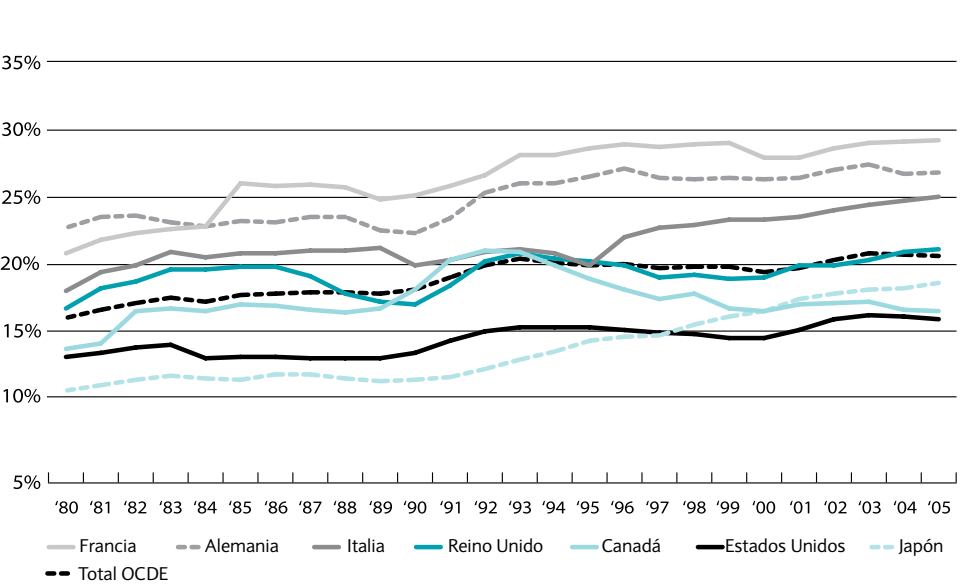
Obligación de conducta

Hay una gama de indicadores que muestran el nivel y tendencias en el gasto público total como proporción del PIB. Es importante hacer una serie de preguntas de estos indicadores, entre ellas si la participación del gasto público total está creciendo o decreciendo, si los distintos componentes del gasto público cambian con la misma velocidad o si algunos crecen (o se contraen) con mayor rapidez que otros. El gasto social (generalmente definido para incluir servicios como salud y educación y transferencias de ingreso de seguridad social) es particularmente importante para el cumplimiento de los derechos económicos y sociales. Podríamos examinar más la información para observar el gasto social como proporción del PIB, comparando países similares. Mediante esta comparación es posible preguntar si un país gasta menos o más en relación con países comparables; tanto en total como en relación con los montos asignados a programas relacionados con los derechos económicos y sociales, como salud y educación (en la siguiente página e *infra* hay algunos ejemplos de la información que recabamos para el caso de Estados Unidos).

Gráfica 1. Gasto público total, gasto en defensa nacional y gasto social como proporción del PIB. Estados Unidos.



Gráfica 2. Gasto social público en países selectos de la OCDE, como porcentaje del PIB, 1980-2005. Estados Unidos.



En la gráfica 1 se observa que el gasto público como participación del PIB cayó en Estados Unidos para el decenio de 1990 en comparación con los niveles alcanzados en el decenio de 1980. Se ha incrementado desde 2000, pero en 2007 aún seguía por debajo de la proporción que representó en la década de 1980. El gasto en defensa nacional siguió un patrón similar; mientras que el gasto social se incrementó en relación con el PIB y en 2004 estuvo por encima de su proporción que representó en la década de 1980. Esta información sugiere que la conducción del gasto público ha sido ampliamente consistente con la realización progresiva —en un periodo de 25 años—; no obstante habría habido más recursos disponibles para gasto social si se hubiera mantenido la reducción en la proporción del gasto militar. Sin embargo, ¿Estados Unidos tuvo un buen desempeño cuando se le observa en relación con países comparables? (Un país podría acrecentar su gasto social, aunque más lentamente y desde un nivel menor que países comparables). La gráfica 2 proporciona información relevante. Muestra que en la mayoría de los países ha habido una tendencia al alza, y Estados Unidos ha tenido una proporción más baja en comparación con Alemania, Canadá, Francia, Italia y Reino Unido en el periodo 1980-2005, y que, desde 1997, también quedó atrás de Japón. La proporción del gasto social público en Estados Unidos está muy por debajo de la proporción agregada de la OCDE como un todo. Ello sugiere que los países comparables a Estados Unidos han hecho más esfuerzos para movilizar gasto destinado a los derechos económicos y sociales. La tendencia al alza de Estados Unidos partió de una base más baja.

Resulta útil examinar datos sobre servicios particulares que podrían estar puntualmente asociados con el cumplimiento de derechos específicos, como gasto en salud, que es uno de los factores que facilitará la realización del derecho a la salud. El derecho a la salud queda definido en el Artículo 12 del PIDESC como sigue:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
 - (a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
 - (b) el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
 - (c) la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
 - (d) la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

La Tabla 1 proporciona cifras de 1999 y 2003 correspondientes a Estados Unidos y varios países comparables en cuanto a la participación de los sectores público y privado en el gasto

Tabla 1. Principales indicadores de gastos en salud en países seleccionados de la OCDE.

	Gasto total en salud como % del PIB		Gasto público general en salud como % del total de gastos en salud		Gasto público general en salud como % del gasto total en salud		Gasto de seguridad social en salud como % del gasto público general en salud		Gasto privado en salud como % del gasto total en salud		Gastos que salen del bolsillo de la persona como % del gasto privado en salud	
	1999-2003		1999-2003		1999-2003		1999-2003		1999-2003		1999-2003	
Alemania	8.7	9.5	78.5	78.2	17.1	17.6	87.2	87.4	21.5	21.8	50.8	47.9
Australia	8.7	9.5	69.5	67.5	16.9	17.7	0.0	0.0	30.5	32.5	62.5	67.8
Canadá	9.0	9.9	70.3	69.9	14.6	16.7	1.9	2.1	29.7	30.1	55.0	49.6
España	7.5	7.7	72.0	71.3	13.4	13.7	41.1	7.0	28.0	28.7	83.3	82.0
Estados Unidos	13.1	15.2	43.8	44.6	16.7	18.5	33.1	28.4	56.2	55.4	27.0	24.3
Francia	9.3	10.1	76.0	76.3	13.3	14.2	96.7	96.7	24.0	23.7	43.0	42.2
Italia	7.7	8.4	72.0	75.1	11.4	12.8	0.1	0.2	28.0	24.9	86.7	83.3
Japón	7.4	7.9	81.1	81.0	15.9	16.8	81.2	80.5	18.9	19.0	90.6	90.1
Noruega	9.4	10.3	82.6	83.7	16.1	17.6	16.5	17.9	17.4	16.3	95.4	95.4
Nueva Zelanda	7.7	8.1	77.5	78.3	14.9	17.2	0.0	0.0	22.5	21.7	70.0	72.1
Países Bajos	8.4	9.8	62.7	62.4	11.2	12.4	93.8	93.0	37.3	37.6	24.1	20.8
Reino Unido	7.2	8.0	80.6	85.7	14.5	15.8	0.0	0.0	19.4	14.3	55.2	76.7
Suecia	8.4	9.4	85.7	85.2	12.0	13.6	0.0	0.0	14.3	14.8	93.8	92.1
Suiza	10.5	11.5	55.3	58.5	16.7	19.4	72.1	69.3	44.7	41.5	74.5	76.0

Fuente: Organización Mundial de la Salud, 2006. Anexo, Tabla 2

en salud. Si incluimos el gasto privado y público, Estados Unidos muestra la participación más alta en el PIB tanto en 1999 como en 2003. Sin embargo, la mayor parte del gasto en salud proviene de fuentes privadas (55.4%) en contraste con otros países industrializados, donde el gasto público constituye una alta participación del gasto total en salud (entre 62.4% y 85.2%). El sistema de salud estadounidense es único entre los países desarrollados de la OCDE, debido a que no cuenta con un programa de seguro de salud nacional y descansa fuertemente en el sector privado. El gobierno de Estados Unidos se apoya demasiado en el sector privado para cumplir con el derecho a la salud, cuando se le compara con los gobiernos de otros países similares.

Podemos ver los indicadores de condiciones de salud para observar qué enfoque está mejor asociado con mejores resultados.

Obligación de resultado

La tabla 2 proporciona cifras comparativas de resultados de salud en Estados Unidos y otros países ricos; también muestra la ubicación de los países en el índice de desarrollo humano (IDH). Estados Unidos presenta la expectativa de vida más baja entre las principales naciones

Tabla 2. Principales indicadores de resultados de salud.

	Ubicación en el IDH	Expectativa de vida después de nacer (en años)	Probabilidades de morir antes de cumplir 5 años (por cada 1000 nacimientos vivos)	Probabilidades de morir entre 15 y 60 años; hombres (por cada 1000)	Probabilidades de morir entre 15 y 60 años; mujeres (por cada 1000)	Probabilidades, después de nacer, de no llegar a 40 años de edad (% del grupo de edad)	Probabilidades, después de nacer, de no llegar a 60 años de edad (% del grupo de edad)	Probabilidades, después de nacer, de no llegar a 65 años de edad, mujeres (% del grupo de edad)	Probabilidades, después de nacer, de no llegar a 65 años de edad, hombres (% del grupo de edad)
		2004	2004	2004	2004	2000-2005	2000-2005	2000-2005	2000-2005
Alemania	22	79	5	112	58	2	8.6	91	82.9
Australia	3	81	5	86	50	2.3	7.3	92.2	86.2
Canadá	4	80	6	91	57	2.3	8.1	91	84.9
España	13	80	5	113	45	2.2	7.7	93.5	83.9
Estados Unidos	12	78	8	137	81	3.5	11.6	87	79.4
Francia	11	80		132	60	2.4	8.9	92.2	82.1
Italia	20	81	5	91	47	2.3	7.7	92.5	84.6
Japón	8	82	4	92	45	1.7	6.9	93.8	86.1
Noruega	2	80	4	93	57	2.3	7.9	91.7	85.1
Nueva Zelanda	19	80	6	95	62	2.4	8.3	90	84.9
Países Bajos	9	79	5	89	63	2.1	8.3	90.4	84.4
Reino Unido	16	79	6	102	63	2.2	8.7	89.6	83.7
Suecia	6	80	4	82	51	1.6	6.7	92.3	87
Suiza	7	81	5	87	49	2.2	7.2	92.6	86.1

Fuente: Organización Mundial de la Salud, 2006. Anexo Tabla 1 y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2007.

desarrolladas. Los niños estadounidenses tienen mayores posibilidades de morir antes de cumplir cinco años, en comparación con otros países desarrollados. Los y las estadounidenses tienen más posibilidades de morir entre los quince y sesenta años de edad, mientras que las probabilidades de no sobrevivir a los sesenta años es de 11.6% para los estadounidenses, mientras que para los japoneses es de 6.9%. Así, en comparación con un japonés, un estadounidense tiene dos veces más posibilidades de morir antes de cumplir sesenta años de edad. Mientras 79.4% de los hombres estadounidenses tienen posibilidades de vivir hasta los sesenta y cinco años (en comparación con 86.2% de los hombres australianos), sólo 87% de las estadounidenses llegan a los sesenta y cinco años de edad (en comparación con 93.8% de las japonesas y 93.5% de las españolas). Es claro que Estados Unidos está muy por debajo en todos los indicadores básicos de salud, en relación con países comparables.

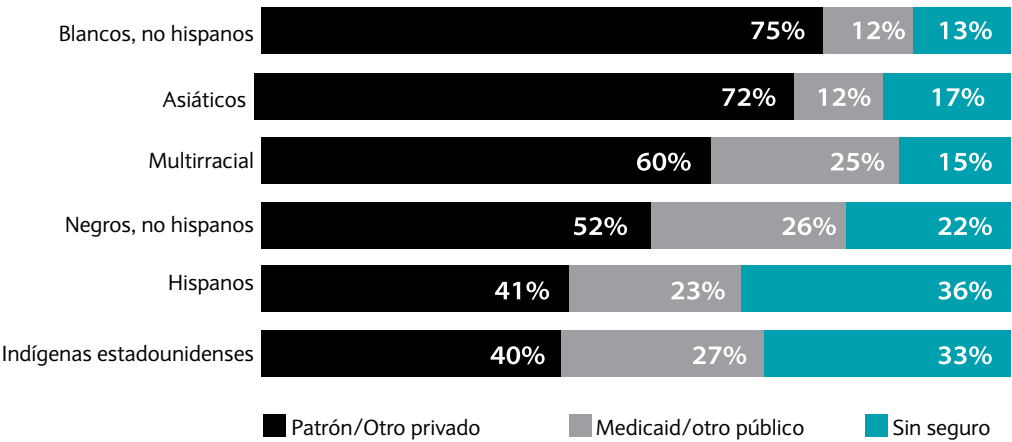
4.1.2 No discriminación e igualdad

Obligación de conducta

Para evaluar la obligación de conducta en relación con la no discriminación e igualdad en el gasto público, es vital contar con información sobre la distribución del gasto público por grupos

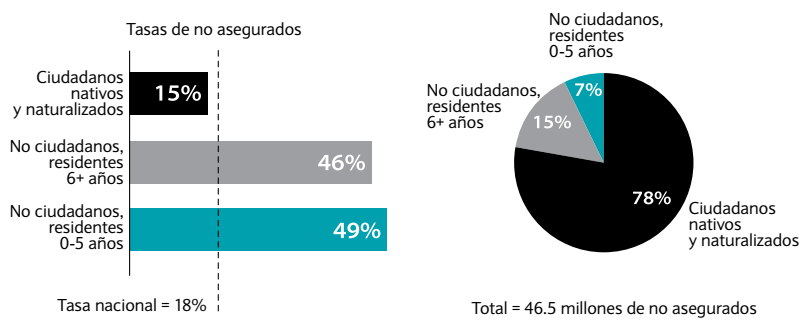
sociales distintos, tales como raza, etnia, sexo, ingreso, empleo y ciudadanía. Ilustramos esto en relación con el seguro de salud en Estados Unidos: hay dos programas principales a cargo del gobierno: Medicare y Medicaid. El primero entró en vigor en 1965 como el programa de salud federal para toda la gente de 65 años de edad o mayores, independientemente de su ingreso o historial médico, y en 1972 fue ampliado para incluir personas con discapacidades permanentes menores a 65 años de edad. En 2006, 13.7% de los estadounidenses, esto es casi 43 millones de personas, recibieron los beneficios de Medicare. 15% de la gente con Medicare eran menores de 65 años de edad y tenían discapacidades permanentes; 17% eran afroestadounidenses o hispanohablantes y 46% tenía ingresos 200% por debajo de la línea de pobreza.¹⁷ Medicaid quedó establecido en 1965 para proveer seguro médico a la población estadounidense de bajos ingresos. Medicaid es un programa conjunto financiado por los gobiernos estatales y federal. La gente que no cae en los grupos sociales que cubren los requisitos para Medicare y Medicaid dependen del seguro médico privado, que resulta muy caro para muchas personas. En Estados Unidos no hay un sistema que garantice que todo mundo cuente con seguro médico.

Gráfica 3. Cobertura de seguro médico por grupo racial/etnicidad. Estados Unidos, 2006.



Fuente: CMS y HHR, 2007. Las cifras suman más de 100% debido al redondeo.

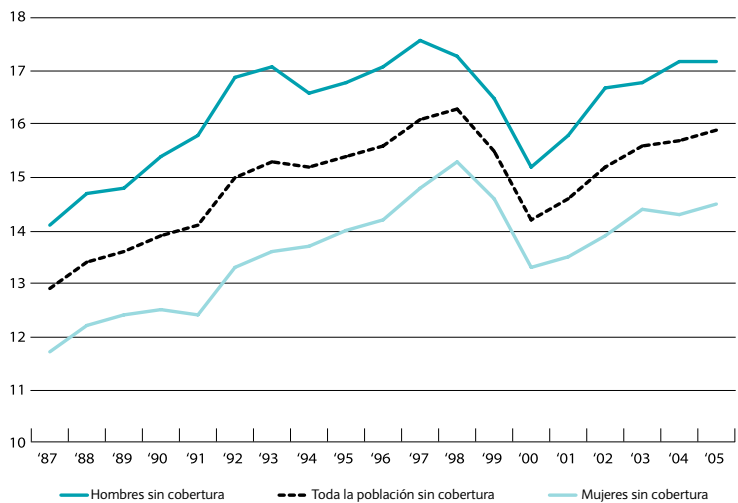
Gráfica 4. Cobertura de seguro médico por estatus de ciudadanía.



Fuente: CMS y HHR, 2007.

Las gráficas 3, 4 y 5 muestran el estado de la cobertura del seguro médico entre la población estadounidense y la incidencia de no estar asegurado para diferentes grupos en ese país —desagregados por grupo racial, etnicidad, sexo, ciudadanía y grupos de ingreso—. Con base en los datos de 2006, los así llamados hispanos, indígenas estadounidenses y negros no hispanos presentan tasas desproporcionadamente altas de no asegurados. Esas tasas son significativamente altas para los no ciudadanos: casi la mitad de esa población carece de seguro, mientras que la tasa para el grupo de los ciudadanos es de 15%. Las mujeres presentan tasas más bajas de no aseguradas en comparación con los hombres. A partir de la evidencia resulta claro que el gobierno no garantiza acceso igual al seguro de salud y no está cumpliendo con su obligación de conducir la política de una forma no discriminatoria y con igualdad.

Gráfica 5. Cobertura de seguro médico por sexo, Estados Unidos.



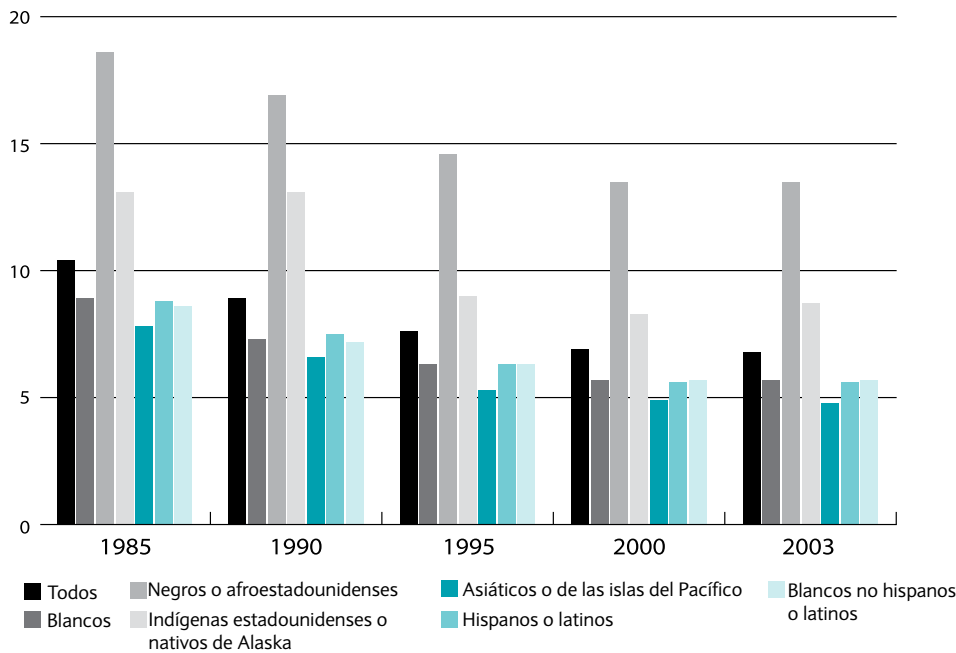
Fuente: US Census Bureau (2008a)

Obligación de resultado

Uno podría imaginar que el gasto desproporcionado en favor de un grupo podría resultar en la reducción de la desigualdad, por ejemplo, si dicho grupo estuviera históricamente desatendido. Por esta razón es importante comparar los hallazgos relacionados con las obligaciones de conducta con las cifras de resultados, y preguntar si la brecha entre los grupos se cierra o abre a lo largo del tiempo. Evaluar esto requiere indicadores pertinentes de bienestar desagregados de forma similar, por ejemplo, tener información por sexo, grupo racial, etnicidad, ingreso y estatus de ciudadanía.

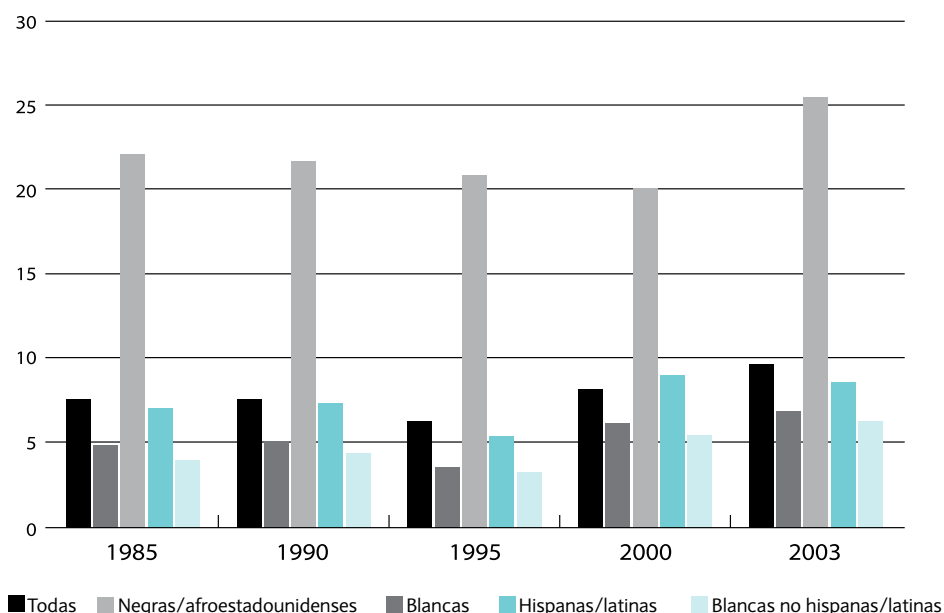
Aquí ilustraremos el caso con datos sobre el estatus de salud en Estados Unidos. Las gráficas 6 y 7 muestran las tasas de mortalidad infantil y materna a lo largo del tiempo por grupo racial y etnicidad. Las tasas son mayores para las minorías étnicas en comparación con los estadounidenses blancos para cada año que se presenta. Aun cuando hay un descenso a lo largo del tiempo para la mayor parte de los grupos, la brecha entre grupos raciales y étnicos no se cierra. Vale la pena hacer notar particularmente que la mortalidad materna entre las afroestadounidenses se incrementó entre 1995 y 2003.

Gráfica 6. Tasa de mortalidad infantil por grupo racial y pertenencia a un grupo étnico. Estados Unidos.



Fuente: NCHS, 2006a.

Gráfica 7. Tasas de mortalidad materna por grupo racial y pertenencia a un grupo étnico. Estados Unidos.



Fuente: NCHS, 2006. Tabla 43.

4.1.3 Obligaciones mínimas básicas

Obligación de conducta

La asignación de recursos y la estructura de derecho a prestaciones deben estar designadas con el objetivo de garantizar a la población el disfrute de los niveles esenciales mínimos de los derechos económicos y sociales. Las preguntas importantes aquí incluyen si el gobierno ha introducido umbrales para un mínimo básico (como una línea de pobreza), qué tan adecuados resultan dichos umbrales,¹⁸ y si jurídicamente hay un derecho a niveles esenciales mínimos de alimento, vestido y vivienda (especificados como derechos en el Artículo 11 del PIDESC).

Con respecto a los alimentos en Estados Unidos, el principal programa público diseñado para permitir acceso a niveles mínimos de alimentación en ese país es el Programa de Estampillas para Alimentos (Food Stamps Program) que casi eliminó la hambruna en Estados Unidos en el decenio de 1970.¹⁹ No obstante, dicho programa perdió calidad: ello se manifestó en la creciente dificultad de conseguir y hacer uso de las estampillas para alimentos había 26.5 millones de personas en 11.8 millones de hogares que recibían mensualmente estampillas para alimentos en Estados Unidos para el año fiscal 2007: 49% eran niños; 29% eran mujeres

en edad de trabajar; 14% eran hombres en edad de trabajar y 9% eran adultos mayores.²⁰ Niños y discapacitados inmigrantes pueden conseguir estampillas para alimentos, lo mismo que inmigrantes que han residido legalmente en Estados Unidos por lo menos cinco años. Los demás inmigrantes con documentos y los inmigrantes indocumentados no son elegibles para recibir estampillas para alimentos. Sin embargo, las estampillas no llegan a todos cuantos las necesitan y resultan insuficientes para cubrir las necesidades de alimentos de quienes tienen acceso a ellas. Como la ONG Advocates for Human Rights señala: “el Programa de Estampillas para Alimentos... es insuficiente para proporcionar ayuda alimentaria integral a los hambrientos. Por ejemplo, el beneficio promedio del Programa de Estampillas para Alimentos es equivalente a 99 centavos de dólar por persona por comida. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos estima que sólo seis personas de cada diez que cubren los requisitos en el marco de las reglas presentes participan en el programa”.²¹ Esta evidencia sugiere que el Programa de Estampillas para Alimentos no resulta adecuado para cumplir con la obligación de conducta que garantice el acceso a niveles mínimos de alimentación.

Obligación de resultado

La información sobre la obligación de conducta puede cruzarse con información referente al cumplimiento de los derechos a la alimentación, vivienda y niveles adecuados de vida, haciendo uso de indicadores como proporción de la población con ingresos por debajo de las líneas de pobreza, proporción de población expuesta a la inseguridad alimentaria y proporción de la población indigente. Aquí nos centramos en la seguridad alimentaria.

Datos sobre la prevalencia de la inseguridad alimentaria en Estados Unidos confirman que el Programa de Estampillas para Alimentos no ha eliminado la inseguridad alimentaria. El Departamento de Agricultura de ese país define un hogar con seguridad alimentaria cuando tiene acceso, en todo momento, a suficientes alimentos para una vida activa, saludable. Los hogares con inseguridad alimentaria no tienen acceso a suficientes alimentos para cubrir sus necesidades básicas en todo momento. A su vez los hogares con inseguridad alimentaria son clasificados, con base en la severidad de sus circunstancias, en hogares con baja seguridad alimentaria (inseguridad alimentaria sin hambre) y muy baja seguridad alimentaria (inseguridad alimentaria con hambre). Los adultos en hogares con inseguridad alimentaria tienen tanta limitación de recursos para comprar alimentos que comienzan a carecer de ella, reducen la calidad de los alimentos que la familia consume, alimentan a sus hijos/hijas con dietas no balanceadas, dejan de comer para que sus hijos/hijas coman, o toman otras medidas que desequilibran una adecuada dieta familiar. Hogares con muy baja seguridad alimentaria son aquellos donde los adultos han reducido la calidad y cantidad de alimentos que consumen, debido a la carencia de recursos financieros, hasta el punto que es muy posible que en ocasiones se queden con hambre; o aquellos en los cuales los hijos/hijas han reducido su consumo de alimentos debido a

que la familia carece de recursos financieros hasta el punto que en ocasiones los hijos y las hijas, se quedan con hambre.

Los datos recolectados a través de las encuestas CPS sobre seguridad alimentaria para los años 1995-2007 permiten una lectura clara y sobria. La inseguridad alimentaria se incrementó de 10.1% en 1999 a 11.9% en 2004, se redujo a 11% en 2005, fue casi igual en 2006: 10.9% (12.6 millones de hogares) y se incrementó a 11.1% (13 millones de hogares) en 2007. La prevalencia de una seguridad alimentaria muy baja (inseguridad alimentaria con hambre) se incrementó al pasar de 3% en 1999 a 3.9% en 2005. Permaneció básicamente sin cambio en 2006 con 4.0% (4.6 millones de hogares), se incrementó en 2007 ligeramente al llegar a 4.1% (4.7 millones de hogares).²² Estimaciones anticipadas para 2008 sugieren que la incidencia de inseguridad alimentaria será sustancialmente mayor.

La persistencia de la inseguridad alimentaria significa que no se están cumpliendo las obligaciones de conducta. Se debería, por lo menos, tomar medidas para eliminar las barreras de participación en el Programa de Estampillas para Alimentos e incrementar el valor de las estampillas. Sin embargo, hay otra gama de medidas para hacer avanzar la seguridad alimentaria, particularmente para las familias más pobres.

4.1.4 Rendición de cuentas, participación y transparencia

Obligación de conducta

Los gobiernos tienen la obligación de asegurar que los procedimientos para asignar gasto público sean transparentes y con rendición de cuentas, y que los ciudadanos tengan oportunidad de participar en las discusiones públicas. Los gobiernos deben hacer pública la información sobre el gasto público en un formato que sea fácilmente comprensible y esté relacionado con los objetivos últimos de las políticas públicas. Además, deben contar con buenos procesos de auditoría —y escrutinio legislativo— y un espacio para la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el gasto público en foros que sean plenamente incluyentes (y no únicamente de acceso para los cabilderos).

El International Budget Partnership (Red Internacional de Presupuesto) realizó el Índice de Presupuesto Abierto, la primera iniciativa que ofrece una visión independiente de la transparencia presupuestaria a nivel internacional. Estados Unidos está ubicado en la sexta posición, con un puntaje de 81, debajo de Francia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Eslovenia. A este último grupo se le califica como uno que proporciona información amplia a sus ciudadanos y que tiene un buen desempeño al garantizar la rendición de cuentas de sus gobiernos ante la ciudadanía. Los procedimientos estadounidenses tienen la limitación de no contemplar una declaración anterior al prepresupuesto ni una declaración del presupuesto para

ciudadanos. Una declaración anterior al presupuesto permite la discusión pública y la consulta antes de enviar un presupuesto detallado al poder legislativo. Francia, Nueva Zelanda, Suecia y Reino Unido proporcionan una declaración de este tipo. Una declaración del presupuesto para ciudadanos explica el presupuesto en términos que una persona no experta puede comprender con mayor facilidad, de forma que ayuda a la gente común a entender el proceso presupuestario. Francia, Reino Unido y Suecia producen y distribuyen este tipo de declaración. En Estados Unidos se publicó *A Citizens Guide to Federal Budget (Una guía ciudadana al presupuesto federal)* por varios años hasta 2003.

Obligación de resultado

Aquí el asunto clave es si los ciudadanos pueden ejercer su derecho a la información con respecto al gasto público. La gente ordinaria tiene que poder hacer responsable a su gobierno y tener oportunidades de participar en las decisiones del gasto, así como en la supervisión y evaluación de los resultados. En el caso de Estados Unidos, quedan a disposición general en la web muchos documentos sobre presupuesto. Además hay una ley que permite ejercer el derecho a la información. No obstante, se presentan algunos problemas en relación con su aplicación, como quedó claro en el “Open Budget Project questionnaire on the United States”:²³

Aun cuando el derecho quedó plasmado en una ley, en ocasiones no es posible para los ciudadanos obtener, en la práctica, acceso a la información, incluyendo la información presupuestaria. Los ciudadanos tienen acceso a toda la información que publica el gobierno con respecto al presupuesto. Sin embargo, memorandos internos que lidian con los supuestos de que se parte para preparar las estimaciones, propuestas detalladas que se utilizan para preparar el presupuesto y los memorandos con las tomas de decisiones internas e información se los considera predecisorios por lo que no están disponibles para el público o la supervisión del congreso. La minuciosa *Justification of Estimates* que presentan las agencias a los comités correspondientes tampoco está disponible uniformemente al público, si bien esto se ha mejorado en años recientes.

CONCLUSIÓN

A la luz de los datos que hemos presentado, puede armarse un caso sólido: al hacer un balance, el gobierno de Estados Unidos ha delinquido en relación con sus obligaciones referentes a los derechos humanos, por la forma como ha asignado el gasto público. Esta conclusión se robustece utilizando datos que comparan a Estados Unidos con otros países desarrollados cruzando una serie de medidas métricas y desagregando cifras nacionales, lo cual muestra que la discriminación que enfrentan los pobres, las personas de color y las personas mayores no ha sido

eliminada. El nivel y distribución del gasto público es el resultado no de alternativas económicas inevitables y necesarias, sino de alternativas cambiantes y contingentes. Equipados con este conocimiento, defensores de derechos humanos y economistas podrían estar en una mejor posición política para exigir que se cumpla la normatividad existente de derechos humanos.

4.2 Tributación.²⁴ La tributación es otra medida presupuestaria importante. Es vital para la realización de los derechos humanos porque permite que los gobiernos financien el gasto público en una forma sostenible y de largo plazo (el gasto público también puede financiarse a través de otras fuentes de ingresos y mediante el endeudamiento público, sin embargo, hay límites a la sustentabilidad de largo plazo para estas fuentes de financiamiento).

Evidentemente los gobiernos no deben incrementar la carga impositiva de forma que violen su obligación de respetar los derechos humanos; deben hacerlo de manera que permita el cumplimiento de los derechos humanos. ¿Pero qué medidas tributarias son apropiadas? Los economistas progresistas pueden ayudar de dos formas a los defensores de los derechos humanos a evaluar esto: proporcionando un marco conceptual para entender cómo la tributación podría incidir en el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, e identificando indicadores pertinentes y evidencia empírica.

El marco conceptual que proporcionan los economistas progresistas resulta particularmente valioso para responder a la idea según la cual la mejor forma de cumplir con los derechos económicos y sociales es promover el crecimiento económico encabezado por el sector privado; esto puede lograrse de mejor forma reduciendo la tributación, para no reducir el incentivo a ingresar en un trabajo remunerado, a ahorrar y a invertir. Los economistas heterodoxos señalan una variedad de motivos para ingresar en un trabajo remunerado, ahorrar e invertir, y sostienen que es muy poco probable que un sistema tributario bien diseñado y justo tenga un efecto desalentador sustancial.

A la tributación se le puede juzgar de mejor manera en términos de obligación de conducción más que de resultado, porque sus implicaciones para la realización de derechos económicos y sociales específicos se llevan a cabo en primer lugar mediante el gasto público que financia.

Aquí identificamos parte de la evidencia para investigar los diferentes aspectos del cumplimiento de las obligaciones referentes a los derechos humanos, en relación con la tributación, e ilustramos con ejemplos tanto de Estados Unidos como de México.

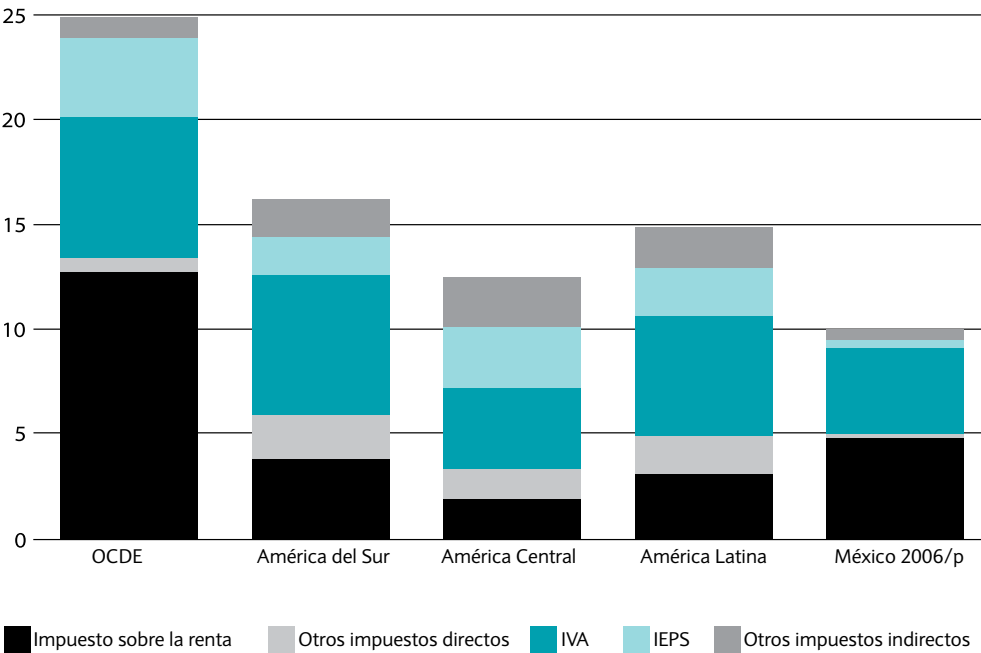
4.2.1 Máximo de recursos disponibles. Primero consideramos hasta qué punto la política fiscal cumple con la obligación del uso máximo de recursos disponibles para llevar a la práctica los

derechos económicos y sociales. Un indicador importante es la tendencia en la relación de ingresos tributarios con el PIB a lo largo del tiempo y en comparación con otros países.

Otros indicadores que pueden usarse incluyen la participación de los ingresos tributarios que generan distintos impuestos, por ejemplo, impuestos directos vs impuestos indirectos, y carga fiscal sobre las personas vs carga fiscal para las corporaciones. La gráfica 8 muestra ingresos provenientes de diferentes impuestos como participación del PIB en México y los promedios para otros países de América Latina. En México la relación de la tributación con el PIB es muy baja en comparación con otros países, e incluso descendió del nivel alcanzado en 1980, como lo muestra la tabla 3.

Es cierto que el gobierno de México obtiene una porción importante de su ingreso de la producción de petróleo, sin embargo, este ingreso fluctúa en el corto plazo con el precio del crudo, mientras que en el largo plazo disminuirá, en la medida que se reduzcan las reservas petroleras. Así, debe incrementarse el ingreso tributario para garantizar la sustentabilidad.

Gráfica 8. Ingresos tributarios en países de la OCDE, Estados Unidos y México, 2004 (% del PIB). México.



Fuente: Secretaría de Finanzas, 2007. México.

Las gráficas 9 y 10 muestran la situación en Estados Unidos.

Tabla 3. Ingreso tributario en México como % del PIB.*

1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
13.3%	9.4%	11.3%	9.3%	10.6%	9.7%	10.3%

** Estas cifras no incluyen el ingreso petrolero.*

Fuente: Secretaría de Finanzas, 2007.

Como muestra la gráfica 9, entre 2000 y 2004, el ingreso tributario total como porcentaje del PIB se desplomó al pasar de casi 30% a cerca de 25%. Esto quiere decir que en un periodo muy breve, el ingreso tributario se desplomó totalmente para ubicarse en un nivel de 30 años antes. Desde entonces ha habido cierta recuperación del ingreso tributario como porcentaje del PIB, principalmente por el incremento de ingreso proveniente de impuestos cobrados a las corporaciones, debido al crecimiento de su margen de ganancia, pero esto sólo ha servido para restaurar la relación y colocarla al nivel que tenía en 1995. Como muestra la gráfica 10, abajo, muchos países comparables también experimentaron una reducción en sus ingresos tributarios, que inició en 2000. Sin embargo, el descenso en Estados Unidos es más agudo en comparación con otros países, y el porcentaje del ingreso tributario total del PIB en Estados Unidos ya era significativamente bajo en comparación con otros países de la OCDE (el porcentaje de Estados Unidos fue de 28 en 2006 comparado con el de Suecia que fue 49.1).

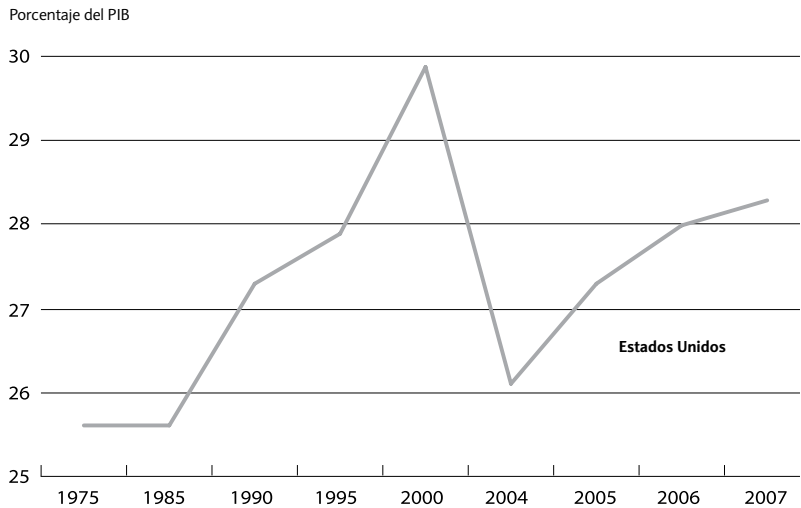
Tanto en México como en Estados Unidos las cifras sugieren que la tributación no se ha utilizado eficazmente para movilizar el máximo de recursos disponibles, y que ha habido regresión en el monto de ingreso tributario a lo largo del tiempo.

4.2.2 No discriminación e igualdad.

Obligación de conducta

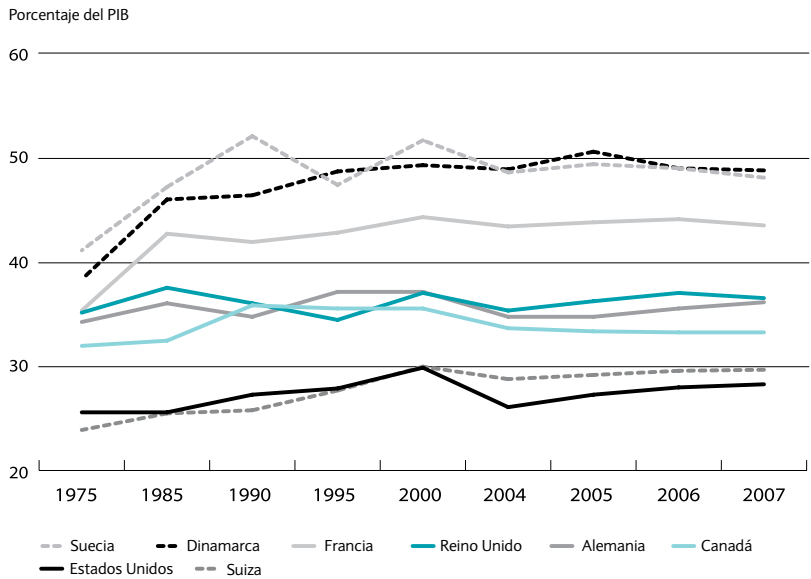
Es garantizar que la legislación tributaria y las medidas de recaudación no sean discriminatorias, explícita o implícitamente en razón del género, raza, orientación sexual, derecho de propiedad, ciudadanía ni estado civil. Indicadores relevantes incluyen: si a todos los grupos sociales se les trata igual o no en el diseño y aplicación de las políticas fiscales; si la legislación fiscal crea o no incentivos para un comportamiento que promueva la igualdad (como igual participación de los integrantes de un hogar en el trabajo no remunerado y participación en la fuerza de trabajo) y hasta qué punto la estructura fiscal es progresiva o regresiva en términos de la cantidad de ingreso familiar con que participan los hogares ricos y los hogares pobres al pagar impuestos.

Gráfica 9. Total de ingreso tributario como porcentaje del PIB: Estados Unidos. Estados Unidos.



Fuente: OCDE, 2008b.

Gráfica 10. Ingreso tributario total como porcentaje del PIB, 1975-2007: Comparación de países. Estados Unidos.



Fuente: OCDE, 2008b.

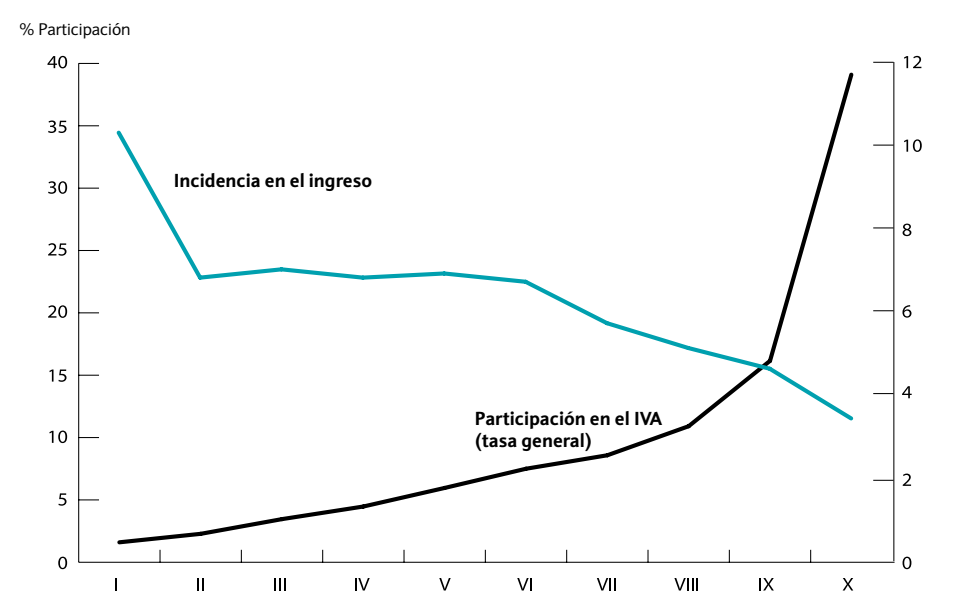
En la siguiente página se presentan datos de México y Estados Unidos que muestran la incidencia de la tributación sobre diferentes grupos de ingresos (esto es, la cantidad de ingreso familiar que ricos y pobres pagan como impuesto).

Como observamos en la gráfica 11, la incidencia del impuesto al valor agregado (IVA) con respecto al ingreso familiar tiene una relación inversa con los niveles de ingreso: los hogares en los grupos con ingresos bajos pagan mayor cantidad de sus ingresos en IVA (no es de sorprender que la cantidad de ingreso total por concepto de IVA que pagan los grupos con menores ingresos sea menor que la cantidad que pagan los ricos, debido al menor nivel en gastos de consumo de los hogares pobres).

En Estados Unidos, los impuestos a las ventas se aplican en los ámbitos estatal y local, y no en el federal. En general, en Estados Unidos, los impuestos estatales y locales, impuestos a las ventas y los impuestos selectivos al consumo son regresivos. Un estudio del Institute on Taxation and Economic Policy (ITEP) que observó la incidencia en los cincuenta estados de la Unión Americana encontró que en 2002:

...la tasa impositiva promedio estatal y local para las familias en el uno por ciento ubicado en el extremo con mayores ingresos es 7.3 por ciento antes de aplicar deducciones federales especificadas. Después de la compensación federal, la tasa

Gráfica 11. Impuesto al valor agregado, México.



Fuente: Secretaría de Finanzas, 2003, México.

impositiva efectiva para ese uno por ciento ubicado en el extremo con mayores ingresos es de tan sólo 5.2 por ciento. La tasa impositiva promedio para las familias ubicadas en el 20 por ciento intermedio del espectro de ingresos es 9.9 por ciento antes de la compensación federal y 9.6 por ciento después de dicha compensación; casi el doble de la tasa impositiva efectiva que pagan los más ricos. La tasa impositiva promedio para el 20 por ciento de las familias más pobres es la más alta de todas. Con 11.4 por ciento es más del doble de la tasa efectiva que se aplica a las familias más ricas.²⁵

Los datos aquí presentados claramente indican la naturaleza regresiva de los impuestos estatales y locales. Los menos ricos, y por tanto quienes tienen la condición económica más precaria, usan una mayor parte de su ingreso para pagar dichos impuestos en comparación con quienes poseen mayor riqueza y una condición económica opulenta. Las familias de ingresos bajos provienen desproporcionadamente de las minorías étnicas y/o familias donde la cabeza de familia son mujeres. Así, hay discriminación implícita por razones de pertenencia a un grupo racial y por razones de género, así como por razones de propiedad.

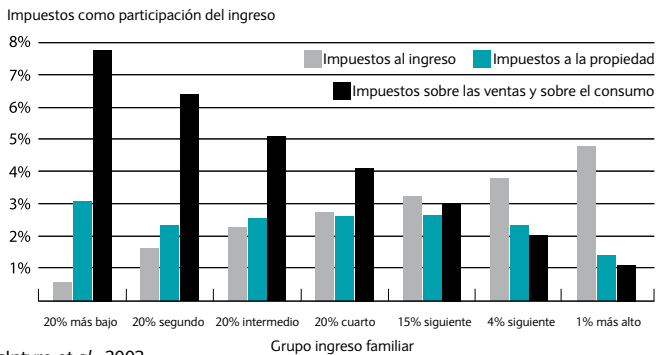
4.2.3 Rendición de cuentas, participación y transparencia

Obligación de conducta

La obligación de conducta es garantizar que los reglamentos fiscales sean transparentes, que la administración tributaria rinda cuentas y que proporcione oportunidades para ampliar la participación en la discusión pública acerca de políticas fiscales apropiadas. Indicadores pertinentes tienen que ver con proporcionar información sobre la legislación fiscal, con el alcance de las consultas sobre dicha legislación y con respecto a su aplicación. Los ciudadanos ordinarios tienen que poder practicar su derecho a la información con respecto a la política fiscal y manifestarse al respecto. Podríamos preguntarnos si la reglamentación fiscal es transparente y sencilla de entender, de forma que todo mundo pueda exigir claramente la compensación tributaria que se le adeuda o bien si es tan compleja que es necesario contratar a un especialista en contabilidad fiscal o un abogado.

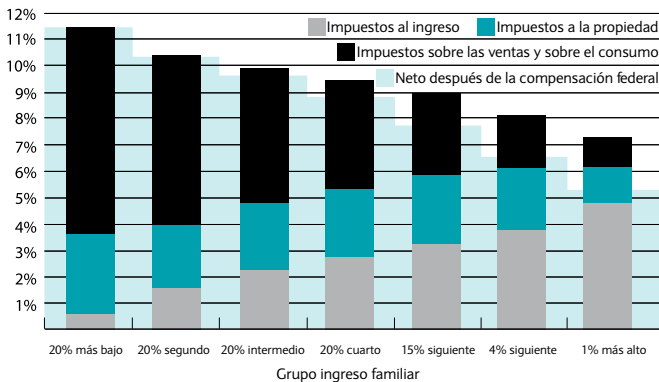
En Estados Unidos, el Congreso y el poder ejecutivo tienen a su cargo definir políticas fiscales. De acuerdo con la Ley de Libertad a la Información (Freedom of Information Act) el Internal Revenue Service (IRS) es responsable de proporcionar información al público con respecto a la política fiscal. La Congressional Budget Office (CBO) y el IRS producen conjuntamente información estadística, particularmente con respecto a la progresividad fiscal, que está disponible al público. Sin embargo, no incluye información referente al impuesto sobre la renta de las corporaciones, el impuesto del estado o el impuesto sobre la nómina. También hay un IRS Oversight Board, lo mismo que un National Taxpayer Advocate, una agencia federal independiente

Gráfica 12. Comparación de tipos de impuestos: promedios para todos los estados (antes de la compensación federal). Estados Unidos.



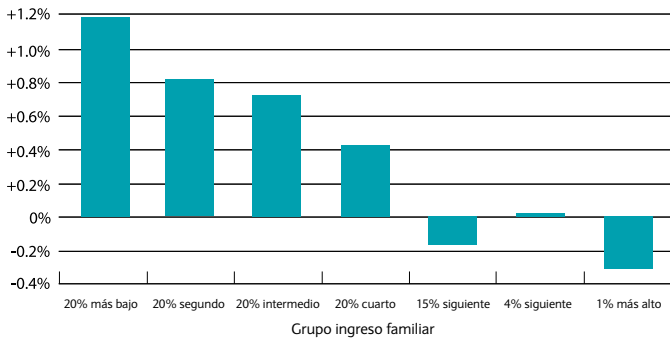
Fuente: McIntyre *et al.*, 2003.

Gráfica 13. Impuestos estatales y locales en 2002, todos los estados: Impuestos estatales y locales para sus propios residentes como participación del ingreso. Estados Unidos.



Fuente: McIntyre *et al.*, 2003.

Gráfica 14. Cambios promedio en impuestos estatales y locales como participación del ingreso: Todos los estados, 1982-2002 (después de la compensación federal). Estados Unidos.



Fuente: McIntyre *et al.*, 2003.

de defensoría que actúa como vigilante del IRS. Esta agencia presenta un informe semestral al Congreso. En su informe más reciente, Nina Olson, del National Taxpayer Advocate, se centró en las cuestiones de la transparencia. Al abordar la complejidad y naturaleza opaca de los códigos fiscales estadounidenses, Olson yuxtapuso las dificultades que el contribuyente ordinario tiene para navegar por las disposiciones fiscales contrastándolas con la facilidad que tienen aquellos que pueden pagar contadores —particularmente las corporaciones— y reducir sus aportaciones tributarias. Olson señaló:

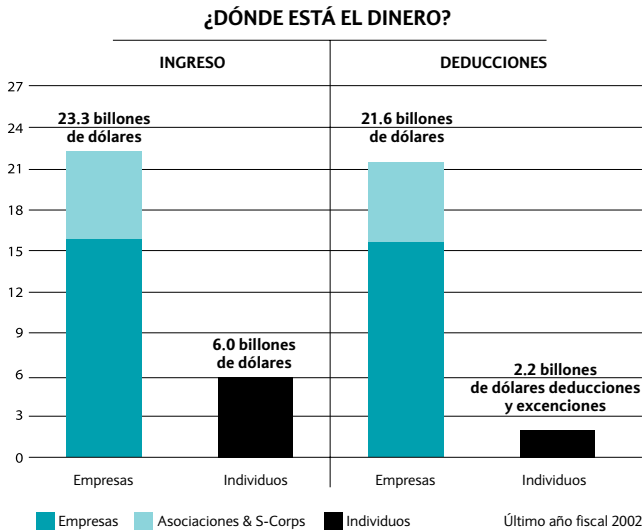
La complejidad de los códigos fiscales lleva al incumplimiento, pues crea lagunas que los contribuyentes agresivos pueden explotar. Los refugios tributarios para las corporaciones y los esquemas abusivos que persiguen a los contribuyentes individuales se deben en gran medida a las ambigüedades en la legislación. La legislación fiscal o la complejidad de los procedimientos también son responsables de una cantidad significativa de errores en la presentación de declaración de impuestos. Para los contribuyentes que buscan explotar las lagunas fiscales, la complejidad representa innumerables oportunidades. Muchos despachos de abogados, despachos contables y firmas de inversión bancaria han hecho miles de millones de dólares erosionando el Código Fiscal debido a las ambigüedades; luego asesoran a los contribuyentes para que entren a las transacciones, con diferentes niveles en sus propósitos de negocio o sustancia económica, y se aprovechen de dichas ambigüedades. El IRS dedica una cantidad sustancial de recursos a identificar dichas transacciones y objetarlas, cuando es el caso; sin embargo, muchas son legítimas en el marco de la presente legislación mientras que muchas otras caen en las zonas grises. Un código fiscal más simple podría reducir enormemente estos retos administrativos. Además, el análisis económico tradicional se enfoca a las metas de equidad y eficiencia al redactar la legislación fiscal. A ellos, yo agregaría la transparencia. Entre más revisemos el Código para darle mayor transparencia al pago de ingresos sin imponer cargas inmoderadas sobre los contribuyentes, mayores serán las tasas de cumplimiento asociadas con información proveniente de un tercero que reporta en una gama más amplia de transacciones.²⁶

La gráfica 15 muestra claramente que las empresas tienen mayores posibilidades para aplicar deducciones en comparación con los contribuyentes individuales.

Además, los números de auditorías del IRS practicadas a corporaciones cayeron radicalmente conforme ha pasado el tiempo; asimismo ha habido una reducción en las sanciones impuestas a las corporaciones por negligencia y fraude.

Un problema para garantizar mayor rendición de cuentas y participación en la política fiscal es que los datos e informes que el IRS hace públicos frecuentemente son muy complejos y

Gráfica 15. Participación de las corporaciones en la recaudación del impuesto sobre la renta en el ámbito federal, 2007. Estados Unidos.



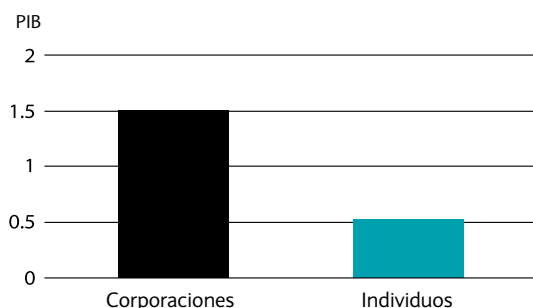
Fuente: TRAC IRS, 2005.

difíciles de comprender para quienes no son especialistas. Hay varios grupos de la sociedad civil para la justicia fiscal y *think tanks* que presentan informes fiscales en un lenguaje accesible, pero sufren de limitaciones debido a que carecen de fondos.

En la mayor parte de estudios recientes realizados sobre la recaudación de impuestos en México,²⁷ los autores hacen hincapié en la importancia de diferenciar entre evasión fiscal —considerada como un delito debido a que la entidad o el individuo evade cumplir con sus obligaciones tributarias— y la elusión fiscal —que, en estricto sentido, consiste en aprovechar las lagunas legales para reducir la carga tributaria a pagar—. Estos estudios establecen que la complejidad de la legislación fiscal y la presencia de excepciones en el tratamiento de las obligaciones fiscales por sector pueden dar incentivos a los contribuyentes para no cumplir con sus obligaciones fiscales.

Dadas las características particulares de estas omisiones fiscales, hay más posibilidades de que los individuos evadan mientras que las corporaciones más bien omitan. Las respuestas que dan las autoridades tributarias a estas prácticas para omitir las obligaciones fiscales también son diferenciadas. En efecto, el daño estimado que se ocasiona al erario público, como resultado de la elusión fiscal de las empresas es mayor que el ocasionado por la evasión fiscal que practican los individuos (véase gráfica 16): para 2003 se estimó que la omisión fiscal de las empresas fue 1.5% del PIB, mientras que la evasión de los individuos se estimó en apenas 0.5% del PIB.

Gráfica 16. Evasión fiscal y evitar el fisco en México, 2003. México.



Fuente: Catalá, Sempere y Sobrado, 2005; Bergman, Carreón y Hernández-Trillo, 2006.

No obstante las contradicciones, el comportamiento de la autoridad tributaria mexicana es similar a la que presenta el IRS de Estados Unidos, en términos de atención y tratamiento que da a la elusión fiscal. Vale la pena considerar que si bien la elusión es un problema relacionado con la eficiencia de la agencia responsable de la política tributaria, la omisión fiscal es un problema más bien de consistencia del código fiscal y la legislación.²⁸

CONCLUSIÓN

A primera vista parecería que el código fiscal no resulta un campo apropiado o fructífero para aplicar el análisis de economía y derechos humanos, sin embargo, la discusión previa sugiere que —igual que con el gasto público— en Estados Unidos y México la recaudación de recursos con los cuales proporcionar servicios sociales es discriminatoria. Proporciona sistemáticamente beneficios fiscales distintos y más favorables para los ricos que para los pobres, para los hombres que para las mujeres, y para las empresas más que para los individuos. Ello se debe, de forma significativa, al déficit de transparencia del código fiscal —la dificultad para entender el código fiscal se ha convertido en un dolor de cabeza que ya no solamente es anual—; es un ejemplo no sólo de una violación directa del principio de rendición de cuentas y transparencia, sino un medio a través del cual se violan otros principios de derechos humanos. Nuevamente, al unir así el análisis establecemos vínculos entre áreas de cuestionamiento aparentemente disímiles para proporcionar una base más sólida destinada a la promoción de políticas y al cambio.

4.3 Políticas fiscales y monetarias: Dimensiones macroeconómicas.²⁹ La política fiscal y la monetaria tienen una incidencia importante en el cumplimiento de los derechos económicos y sociales debido al impacto que tienen en la oferta y la demanda en general; con ello afectan el nivel de producción de bienes y servicios, y la calidad y cantidad del empleo remunerado. Los gobiernos están obligados a conducir estas políticas de forma tal que resulten apropiadas para el cumplimiento de los derechos económicos y sociales. Los economistas progresistas consideran

que los economistas capitalistas tienen una tendencia innata a crear menos demanda agregada de lo que se requiere para utilizar toda la capacidad productiva en una economía. Esto lleva al desempleo o al subempleo, lo que da como resultado la ausencia de trabajo digno bien remunerado y falla en asegurar el derecho al trabajo. Muchos economistas progresistas sostienen que la política fiscal puede utilizarse para contrarrestar esa tendencia. Aquí introducimos los principios de sus argumentos para quienes no estén familiarizados con ellos.

El gasto público afecta el nivel de demanda agregada en la economía debido a que pone dinero en manos de la gente a través del pago de salarios y sueldos, materiales, equipo y transferencia de ingreso, como pensiones y atención a la infancia. Este gasto tiene un efecto multiplicador, creando demanda de bienes y servicios para las empresas, en la medida en que los empleados públicos, proveedores y beneficiarios gastan su dinero en los bienes y servicios que aquellas empresas producen. Al mismo tiempo, el gobierno toma dinero de manos de las empresas y los individuos mediante los impuestos y otros métodos para generar ingresos (por ejemplo, cobro de servicios, impuesto a las ventas, cobro por expedición de licencias, etcétera).

El efecto neto sobre la demanda agregada en la economía depende de la relación entre gasto e ingreso totales. Si hay un déficit presupuestario, el efecto sobre la demanda agregada será expansivo.³⁰ En caso de haber un superávit presupuestario, el efecto sobre la demanda agregada se contraerá.³¹ Si el presupuesto está equilibrado, el efecto sobre la demanda agregada no será neutral, será expansivo. Incluso si el gasto iguala los ingresos hay un efecto multiplicador sobre la demanda agregada debido a que tenderá a gastar todo su ingreso, mientras que muchas empresas y hogares tenderán a ahorrar parte de su ingreso. Sin embargo, entre más reducido sea el gasto público, el efecto multiplicador será menor.

El presupuesto también tiene incidencia en la oferta agregada en una economía.³² Parte del gasto crea recursos físicos y humanos (como infraestructura de transporte y fuerza de trabajo capacitada y saludable) que incrementan la capacidad productiva de una economía. El gasto del presupuesto también podría incidir en la oferta agregada a través del efecto que tenga la tributación en los incentivos para producir. Si un impuesto alto sobre la renta e impuesto a las ganancias desalientan a la gente para que produzca, se reducirá la oferta agregada. Los economistas neoliberales destacan este efecto potencial. Sin embargo, este muy posible efecto negativo podría ser menor en relación con el efecto positivo que tenga la inversión pública sobre la oferta agregada. Los economistas progresistas sostienen que el problema mayor es el sesgo deflacionario en la política fiscal, lo que sucede cuando la política fiscal se centra en conseguir objetivos presupuestarios como un presupuesto equilibrado o superávit presupuestario, independientemente de los niveles de empleo.

En países donde no hay prestaciones para el desempleo u otras formas de seguridad social, sólo las personas que están en mejores condiciones pueden darse el lujo de estar desempleadas. La gente pobre, en oposición, tiene que encontrar una forma de sobrevivir mediante el empleo informal, aun cuando dicho empleo sea mal pagado e inseguro. Esta situación no cumple con los elementos mínimos del derecho al trabajo ni el derecho a un nivel de vida adecuado como lo define el PIDESC, que incluye: la no discriminación en el acceso al empleo; pago igual por trabajo igual; libertad de asociación; prohibición de despido arbitrario; salario mínimo adecuado; eliminación del trabajo obligado o forzoso; igualdad de oportunidades para la promoción o avance, y el derecho a descansar y al tiempo libre.

El nivel de demanda agregada y con ello el nivel de producción y empleo, lo mismo que el nivel de vida se ven afectados por las políticas monetarias. Dichas políticas incluyen las políticas macroeconómicas adoptadas por el Banco Central de un país en relación con las tasas de interés, tasas del tipo de cambio y la oferta de dinero. Es obligación de los bancos centrales garantizar la operación del sistema bancario actuando como prestamista en última instancia, proporcionando suficiente crédito a la banca comercial para que siga prestando a las empresas y los hogares, así como regulando el sistema bancario para evitar crisis financieras. Ahora, a diferencia del pasado, muchos bancos centrales se centran por completo en el control de la inflación e ignoran el empleo y proporcionar un nivel de vida adecuado. Incluso cuando la hiperinflación hace imposible llevar a la práctica los derechos económicos y sociales, ello no significa que el mejor nivel de inflación sea cero. Hay un indicador que se denomina *tasa de inflación demasiado baja* porque tasas muy bajas de inflación solamente son posibles a costa de alto desempleo y una ausencia de trabajo digno. A lo largo del último decenio, los países han adoptado políticas monetarias centradas en reducir la inflación haciendo muy poco caso al efecto que tienen sobre factores reales como la pobreza, el empleo, la inversión e incluso el crecimiento económico. En muchos casos estas políticas han acarreado costos significativos como lento crecimiento, muy lenta generación de empleo, tasas reales de interés muy altas y pocos beneficios o ninguno.³³ Los bancos centrales también han encabezado la liberalización de los mercados financieros, facilitando el movimiento financiero a través de las fronteras nacionales y que bancos extranjeros se hagan de bancos locales. Esto quiere decir que las políticas fiscales y monetarias han sido conducidas con la mira puesta en cómo afectarán la reputación de un gobierno en los mercados financieros internacionales poniendo poca atención en el efecto que tienen en el derecho al trabajo.

También es importante hacer notar que los criterios de política fiscal y monetaria no siempre están bajo el control de los gobiernos nacionales, sino que son establecidos por instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional. Los presupuestos equilibrados, los objetivos para la inflación y la apertura del sector financiero son condiciones impuestas a los países como parte de un contrato de préstamo.

El derecho al trabajo. Artículo 6 del PIDESC³⁴

- “1. Los Estados Miembro en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.
2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Miembro en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante, y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.”

El derecho a un nivel adecuado de vida. Artículo 11 del PIDESC

- “1. Los Estados Miembro en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Miembro tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Miembro en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
 - (a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
 - (b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”

Principios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los derechos en el trabajo³⁵

- (a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- (c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- (d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Tabla 4. Estrategias macroeconómicas en México (1958-2007).

	Período de desarrollo estabilizador (1958-1982)
Política fiscal	<p>Incremento del gasto en inversión pública para incrementar el acceso a infraestructura básica y servicios sociales.</p> <p>Precios subsidiados para bienes y servicios públicos con el fin de beneficiar la empresa privada y la población en general.</p> <p>Cambio hacia un déficit público moderado que tendría que ser compatible con la capacidad de soportar y financiar deuda de forma tal que no contribuyera a la presión inflacionaria.</p>
Política tributaria	<p>De carácter regresivo. Centrada principalmente en consumo, de forma que la carga fiscal, las excepciones y subsidios favorecieran a las empresas y los segmentos más ricos de la población.</p> <p>Década de los 70: el erario público depende crecientemente de los ingresos provenientes del petróleo. "Petrolización" de las finanzas públicas.</p>
Estrategias de financiamiento	<p>Deuda interna pública (emisión de bonos y depósitos regulados por el Banco Central).</p> <p>1970 y adelante: financiamiento inflacionario, instrumentos de divisas respaldados por el petróleo e incremento de deuda externa.</p> <p>1978: Creación de bonos CETES para financiamiento a través de operaciones de mercado abierto</p>
Política monetaria	<p>Política monetaria restrictiva orientada hacia la libre convertibilidad del peso a una paridad fija con el dólar estadounidense (hasta el decenio de 1970).</p> <p>Requisitos de reserva legal³⁶ como el centro de la política monetaria: la meta es controlar la liquidez en la economía mediante la cantidad y no el precio (tasa de interés) del dinero en circulación.</p> <p>Se establecen tasas de interés activa y pasiva de acuerdo con los requerimientos de liquidez.</p>
Política bancaria	<p>Política selectiva de crédito mediante requerimientos de reserva con el fin de canalizar recursos directamente o a través de fondos dedicados a expandir ciertos sectores estratégicos (agricultura, manufactura de exportación, infraestructura de turismo, pequeña y mediana industria).</p> <p>Esta política hizo posible para sectores en riesgo (como la agricultura) obtener acceso a crédito.</p> <p>El gobierno establece la banca de desarrollo (una institución nacional financiera) como una agencia de financiamiento.</p>
Papel del Estado	Un Estado fuerte

Tabla 4. Estrategias macroeconómicas en México (1958-2007).

	Periodo neoliberal (1983-2007)
Política fiscal	<p>Dirigida al gasto social y reducción en el gasto público.</p> <p>Cambio hacia un presupuesto equilibrado y un superávit en la balanza básica.</p> <p>Se aprueba la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal y Hacendaria, 2006; se formalizan los compromisos para un déficit cero.</p>
Política tributaria	<p>Se incrementa el sesgo regresivo del sistema tributario con un cambio hacia impuestos indirectos.</p> <p>Modernización del sistema tributario (SAT).</p> <p>Se incrementa la dependencia del ingreso proveniente del petróleo.</p>
Estrategias de financiamiento	<p>Instrumentos de deuda interna: emisión de tesobonos, amortizados en dólares estadounidenses.</p> <p>Financiamiento que busca complementar la inversión pública con inversión privada en proyectos de infraestructura. Por ejemplo, Pidiriegas (proyectos de infraestructura en los sectores de hidrocarburos y energía eléctrica financiados con inversión privada).</p> <p>Reducción del sector público con la privatización de empresas paraestatales (de 1 155 paraestatales en 1982 a 252 en 1994).</p> <p>Privatización de los fondos de pensión y de seguridad social (Afores).</p>
Política monetaria	<p>1993: Autonomía del Banco Central.</p> <p>1988-1994: la tasa de cambio se utiliza como ancla para la inflación.</p> <p>Política dirigida a la inflación mediante el manejo de la tasa de interés de corto plazo (hasta enero de 2008) y publicación periódica de información monetaria.</p> <p>Se permite que las restantes tasas de interés se ajusten libremente.</p> <p>Tasas de cambio con libre flotación.</p>
Política bancaria	<p>Reducción de los requerimientos de reserva hasta que quedan eliminados.</p> <p>Mejoramiento del marco institucional y regulatorio.</p> <p>Rescate bancario después de la crisis bancaria de 1994. El Fobaproa se convierte en el IPAB (Instituto para la Protección del Ahorro Bancario), 1999.</p> <p>Propiedad extranjera del sector bancario: la propiedad extranjera se incrementa a 85 por ciento de todos los activos bancarios.</p> <p>Predominan las instituciones privadas y pierde importancia el sector de la banca pública de desarrollo (Nafin, Bancomext, Banobras).</p> <p>Creación de la banca popular, básicamente para financiar vivienda, creación de la Compañía Rural Financiera y se mantiene el FIRA aun cuando ha decrecido sustancialmente el crédito para el sector.</p>
Papel del Estado	<p>La intervención del Estados en la economía se reduce a acciones compensatorias y la promoción de un marco regulatorio e institucional.</p>

Fuente: Análisis que los autores realizaron del periodo bajo consideración con base en artículos citados en la bibliografía.

4.3.1 Realización progresiva y no regresión

Obligación de conducción

Los gobiernos están obligados a conducir políticas monetarias y fiscales de manera que promuevan la realización progresiva y no regresiva del derecho al trabajo y a un nivel adecuado de vida. Esta obligación sugiere que los Estados deberían tener pleno empleo y trabajo digno como objetivos de política, evitando reglas rígidas como requisitos para un presupuesto equilibrado cada año o un objetivo cargado hacia la inflación. Para evaluar esto, examinamos qué legislación y reglas norman las políticas fiscales y monetarias. Específicamente nos preguntamos si la legislación que gobierna estas políticas permite que un gobierno conduzca una política contracíclica. Para ello agregamos información cuantitativa referente al tamaño del déficit presupuestario (la diferencia entre los gastos públicos totales y los ingresos públicos totales), la tasa de inflación y la tasa real de interés, observando cómo han cambiado a lo largo del tiempo. Estos son algunos de nuestros hallazgos en México.

La tabla 4 compara varios instrumentos de política que el Estado mexicano ha utilizado para poner en marcha políticas fiscales y monetarias a lo largo de los periodos conocidos como “desarrollo estabilizador” y posteriormente “periodo neoliberal”.

En México, durante el periodo de desarrollo estabilizador, las políticas fiscales y monetarias desempeñaron un papel activo para promover crecimiento, empleo y el desarrollo estratégico de los sectores productivos haciendo uso del gasto público. Este interés gubernamental varió con la crisis de la deuda de 1982. Reducir el déficit presupuestario se convirtió en el objetivo central de la política pública para controlar la inflación y reestablecer la credibilidad internacional de la economía mexicana. Surgió un nuevo modelo económico que se centró en la reducción del rol del Estado en la economía, liberalización del comercio internacional y las finanzas, y flexibilidad del mercado laboral. Los objetivos de inflación se convirtieron en la principal directriz de las políticas monetarias. Estos cambios, también vinculados a otras modificaciones en la política comercial, redujeron el margen de acción del gobierno mexicano para aplicar políticas orientadas a la realización de los derechos económicos y sociales. Debe reconocerse que sería muy difícil cambiar políticas fiscales y monetarias sin modificar la manera como México se ha integrado al mercado mundial.

Obligación de resultado

Para revisar la obligación de resultado tanto de la política fiscal como la monetaria, examinamos las tendencias en el empleo, desempleo, informalización del empleo y salarios. Al pleno empleo habrá que distinguirlo del exceso de trabajo. El trabajo digno debe dejar suficiente tiempo para el ocio y el trabajo no remunerado para el cuidado de las familias y actividades comunitarias. Debido a las normas sociales con respecto a la división del trabajo entre mujeres y

Tabla 5. Indicadores macroeconómicos selectos, México (1993-2006).

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006a/
Crecimiento del PIB (%)	1.9	4.5	-6.2	5.1	6.8	4.9	3.9	6.6	-0.2	0.8	1.4	4.2	2.8	4.8
Crecimiento per cápita del PIB (%) empleo	1.9	2.7	-7.7	3.6	5.3	3.5	2.5	5.2	-1.4	-0.4	0.3	3.2	1.9	3.9
Tasas de actividad* (%)	55.2	54.7	55.4	55.4	56.3	56.6	55.8	56.3	55.6	55.0	55.5	56.4	57.9	58.8
Tasas de desempleo abierto** (%)	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2	2.5	2.2	2.4	2.7	3.3	3.8	3.6	3.6

* Razón de la población en edad de trabajar, zonas urbanas.

** Como porcentaje de la población económicamente activa. De 2003 en adelante 32 zonas fueron consideradas como urbanas en lugar de las 48 que anteriormente fueron definidas como urbanas.

Fuente: CEFP, 2007.

hombres, sobre las mujeres recae mayor responsabilidad del trabajo no remunerado. Además, este tipo de trabajo que realizan las mujeres tiende a incrementarse en ausencia de trabajo digno remunerado, en la medida que las mujeres toman mayor responsabilidad sobre la producción basada en el hogar para el consumo familiar de bienes como alimentación y vestido. Paradójicamente, la ausencia de trabajos dignos podría significar desocupación forzada para los hombres (que no pueden encontrar más trabajo pagado como quisieran) y exceso de trabajo para las mujeres (que deben efectuar trabajo no remunerado tanto como trabajo pagado). No es suficiente usar únicamente la tasa oficial de desempleo como un indicador de resultado; tiene que complementarse con indicadores de calidad del empleo. También son importantes indicadores de cómo el trabajo no pagado ha cambiado en respuesta a las políticas fiscales y monetarias, si bien es posible que no estén disponibles. Nuestros hallazgos en el contexto mexicano carecen de esta información importante debido a que el gobierno no las hace públicas.

Los datos en la tabla 5 ilustran que apearse a la combinación de un presupuesto equilibrado y control de la inflación no permite que el gobierno mexicano tome políticas contracíclicas efectivas en momentos de recesión o desaceleración económica. Esto puede verse en la falta de dinamismo en el crecimiento del PIB de los últimos quince años: si bien uno puede ver una ligera recuperación después de la crisis de 1994-1995, en 2001 hubo otro descenso significativo y desde entonces las tasas de crecimiento han sido particularmente bajas. La tabla 5 también muestra la tasa de la actividad económica (la proporción de población en edad de

Tabla 6. Estructura del empleo por tipo de contrato, 1995, 2000, 2007.

	Contrato permanente	Cambio (%)	Contrato temporal	Cambio (%)	Contrato verbal	Cambio (%)	Total	Cambio (%)
1995	6 805 400		1 527 695		10 665 996		18 999 091	
2000	10 366 229	52.3	1 818 223	19.0	12 094 887	13.4	24 279 339	27.8
2007	12 058 356	16.3	2 557 576	40.7	13 259 870	9.6	27 875 802	14.8

Fuente: reproducido por Salas (2008) de ENE (Encuesta Nacional del Empleo) y ENOE (Encuesta Nacional de ocupación y Empleo)³⁷

laborar en el mercado de trabajo) y la tasa de desempleo abierto. El desempleo abierto es bajo, debido a la baja proporción de trabajadores cubiertos por seguro de desempleo. Un gran número de personas en busca de empleo termina en el sector informal de la microempresa, caracterizado por bajos ingresos. En la crisis económica de 1995, la proporción de trabajadores urbanos en este sector alcanzó 44%. La recuperación económica en la segunda mitad del decenio de 1990 observó una reducción en esta tasa. Pero de 2000 hacia adelante, la recuperación del PIB no se ha visto acompañada por una reducción del empleo en el sector de la microempresa, lo que pone de relieve el fracaso de la política para crear suficientes puestos de trabajo en el sector formal destinados a las personas en busca de empleo.

La tabla 6 proporciona más cifras que confirman que las políticas fiscal y monetaria en los últimos veinte años no han llevado al crecimiento de empleo estable ni trabajo digno. Esta tabla muestra el crecimiento del empleo por tipo de contrato entre 1995 y 2007. La tasa de crecimiento del empleo ha declinado en ese lapso: entre 1995 y 2000 el total del empleo creció 27.8%, pero entre 2000 y 2007 el incremento fue de tan sólo 14.8%. Además hubo un incremento del empleo mediante contratos temporales o verbales en relación con el número de puestos de trabajo con contrato permanente. La tendencia hacia el empleo cada vez más precario en el último decenio le permite a uno concluir que el diseño presente de las políticas fiscal y monetaria impide la realización progresiva del derecho al trabajo.

Asimismo, ha habido un desplome en el poder adquisitivo del salario mínimo en los últimos 30 años (el salario mínimo influye la totalidad del mercado laboral porque es un punto de referencia de la negociación colectiva). A partir de 1996 el salario mínimo real se estabilizó en un nivel muy bajo, en comparación con cifras de 1980. En la comisión consultora para la modernización del sistema para establecer los salarios mínimos que estableció el gobierno federal

en 2001, el representante del Banco de México sostuvo que incrementar el salario mínimo por encima de la tasa de inflación esperada y de cualquier tasa de productividad, tendría un efecto negativo sobre el empleo, la competitividad y en el ambiente macroeconómico en general. La estrategia delineada por el Banco de México fue incrementar el bienestar de la población mediante medidas que estimularan la productividad y la demanda de trabajadores, como capacitación y desarrollo de habilidades, alcanzar mercados laborales flexibles y promover un ambiente macroeconómico estable.³⁸ Sin embargo, estas políticas no han derivado en un nivel de vida adecuado.

4.3.2 No discriminación e igualdad

Obligación de conducta

Es poco probable que la conducción de políticas fiscales y monetarias en el nivel macro contenga alguna regla o procedimiento abiertamente discriminatorio. Sin embargo, una política que no está impulsada hacia el pleno empleo y trabajo digno discriminará en la práctica a las personas de minorías raciales, mujeres y comunidades indígenas. Estos grupos tienden a ser los últimos en ser empleados en un repunte económico y los primeros en quedar desempleados en una recaída económica, a pesar de la presencia de legislación antidiscriminatoria y de igualdad de oportunidades. Además, hay mayores posibilidades de que las mujeres tomen trabajo adicional no remunerado en comparación con los hombres en tiempos de recaída económica y queden, en consecuencia, más expuestas al exceso de trabajo. Esta situación se presenta en México y Estados Unidos, y si bien no hay aspectos abiertamente discriminatorios en la conducción de las políticas fiscales y monetarias, en ninguno de los dos países la Secretaría de Finanzas o el Banco Central ejercen diligencias para supervisar si está sucediendo alguno de tales efectos. La investigación de un efecto posiblemente discriminatorio de las políticas fiscal y monetaria se deja a los investigadores no gubernamentales.

Obligación de resultado

La revisión de las obligaciones de conducta puede contrastarse con la de resultados. Para examinar si ha habido igualdad en el goce de empleo y trabajo decente entre todos los grupos sociales en las altas y bajas de la economía, hay que desagregar indicadores pertinentes al trabajo y a un nivel adecuado de vida por pertenencia a un grupo racial, a un grupo étnico, sexo y edad.

En Estados Unidos los investigadores han encontrado que las políticas de tasas de interés tienen efectos diferenciales sobre el empleo de los diferentes grupos sociales. “En el caso de Estados Unidos la tasa real de los Fondos Federales tiene un efecto significativo sobre la tasa general de desempleo, la relación entre desempleo femenino y masculino, y la relación de desempleo entre la población negra y blanca”.³⁹ Un incremento en la Tasa de Fondos Federales (la principal tasa de interés que dicta el Banco de la Reserva Federal) desacelera la actividad

en la economía y, en consecuencia, se incrementa la tasa de desempleo general. Sin embargo, en comparación con los hombres negros, los hombres blancos tienen el doble de posibilidades de mantener su empleo en tiempos difíciles de la economía. Además, se ha encontrado que las sacudidas macroeconómicas negativas, como una política monetaria restrictiva, que incrementa el desempleo en un punto porcentual se lleva 0.28% del ingreso nacional de 40% más bajo en la distribución del ingreso y lo distribuye entre 20% de los más ricos.⁴⁰ Esto se debe a que las familias de bajo ingreso —que están desproporcionadamente encabezadas por mujeres— ganan mucho de su ingreso a través del empleo y muy poco a través de intereses o ahorros, mientras que las familias ricas perciben un considerable ingreso de intereses de sus ahorros. En efecto, las políticas fiscales y monetarias neoliberales favorecen a aquellos grupos cuyos ingresos no provienen del empleo, sino del pago de intereses que les proporcionan los activos financieros que poseen.

4.3.3 Rendición de cuentas, participación y transparencia.

Obligación de conducta

La política fiscal y la política monetaria deben ser transparentes, y debe haber mecanismos que permitan la participación y rendición de cuentas. Examinamos los procedimientos para nombrar a los responsables de los bancos centrales y asesores macroeconómicos, y los mecanismos para hacerlos responsables de las medidas que toman. A la política macroeconómica no debe tratarse simplemente como un asunto técnico, a determinarse con base en cálculos, utilizando complejos modelos matemáticos. Tales modelos siempre contienen valores políticos y sociales. Todo modelo macroeconómico que se utilice para guiar la política debe ser del dominio público, mientras que los supuestos subyacentes deben hacerse claros de manera que puedan discutirse públicamente. Cualquier condición política que se acepte con el fin de obtener préstamos del FMI y del Banco Mundial debe hacerse del dominio público.

Encontramos que ha habido mejoras en la legislación relativa a la transparencia presupuestaria en México. La Ley de Presupuesto y la Ley de Transparencia claramente establecen las normas y fechas para presentar información presupuestaria ante la Cámara de Diputados. Dicha transparencia da más tiempo a las comisiones en la Cámara de Diputados para revisar las propuestas del Ejecutivo y finalmente preparar modificaciones, mientras que permite a las organizaciones de la sociedad civil influir en asignaciones presupuestarias específicas. Además, documentos que brindan información sobre los préstamos, proyectos y ayuda que proporcionan estas agencias al gobierno federal han aparecido publicadas en las páginas electrónicas del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el FMI.⁴¹

No obstante, sigue habiendo importantes limitaciones de acceso a la información pública. Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG)

estipula que el gobierno debe publicar información sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda, al mismo tiempo restringe el acceso a cualquier información que pueda dañar la estabilidad económica, financiera y monetaria del país.⁴² La redacción de dicha cláusula es tan general y permite una definición tan amplia de “estabilidad económica” —las legislaciones que regulan el acceso a la información en otros países no cuentan con ese tipo de definición general o excepción— que puede evitar que se cumpla el derecho de acceso a la información.⁴³

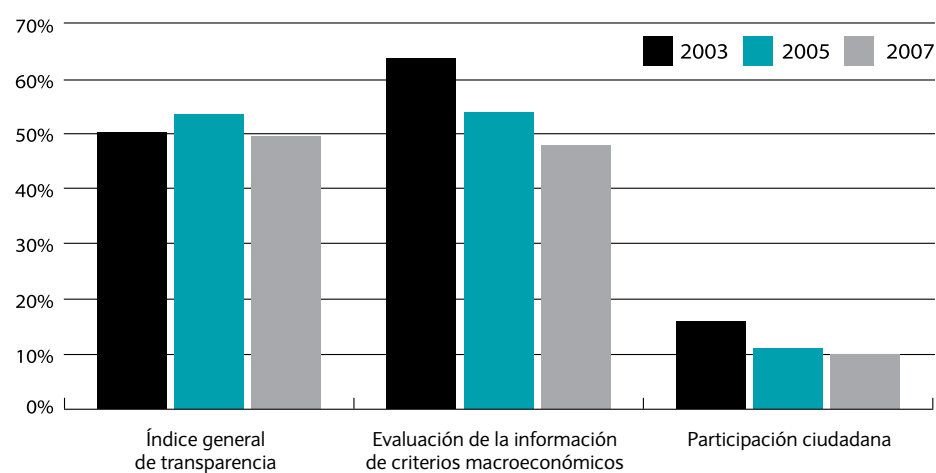
La Ley de Transparencia también es válida para el Banco de México, sin embargo, la carta de autonomía significa que no está sujeto a las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).⁴⁴ El Comité de Información del Banco de México, la instancia que decide sobre las apelaciones cuando las divisiones administrativas del Banco niegan la información, está compuesto por tres funcionarios que reportan directamente al gobernador del Banco. En otras palabras, en el caso del Banco de México, no existe una entidad imparcial e independiente (como es el caso del IFAI para la administración federal) que resuelva las peticiones de acceso a la información en la última instancia.⁴⁵

Otro obstáculo para un debate público informado es la falta de confiabilidad en la información económica y social que las agencias gubernamentales producen. Por ejemplo, de acuerdo con varias fuentes de la prensa escrita, en el mes de abril de 2008, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) reconoció un “error” en su metodología para medir el empleo, el cual, por varios años, contribuyó a una sobreestimación del número de empleos formales creados: se admitió que entre 2005 y 2007 la economía mexicana no creó 2.2 millones de empleos, en comparación con los 1.6 millones admitidos.⁴⁶ En resumen, si bien hay algunas oportunidades de escrutinio público sobre las propuestas presupuestarias, no existen mecanismos formales en México para que los ciudadanos consulten información y participen en las políticas fiscal y monetaria.

Obligación de resultado

Para evaluar si el gobierno mexicano cumple con sus obligaciones de resultado, necesitamos preguntarnos qué tanto cumple con las leyes de transparencia y el derecho a la información. Si hay mecanismos de participación y rendición de cuentas, es importante evaluar qué tan bien funcionan en la práctica. Una fuente de información es el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, que desde 2002 cada dos años realiza Fundar, una de las organizaciones mexicanas que colaboran con nuestro proyecto. Esta información se basa en puntajes de aprobación provenientes de expertos en los ámbitos de la academia, la sociedad civil y la legislatura. Los resultados para México aparecen en la gráfica 17.

Gráfica 17. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (resultados para México).



Fuente: Lavielle, 2007.

El nivel más alto de aprobación para México es para la información sobre política macroeconómica publicada por el ejecutivo. Sin embargo, la participación ciudadana obtiene puntajes de aprobación muy bajos. Aun cuando hay más acceso a la información pública, el proceso de la toma de decisiones se sigue concentrando en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Central.

CONCLUSIÓN

La decisión de por cuál política fiscal o monetaria optar implica simultáneamente la opción del nivel de empleo, la exposición de grupos sociales particulares a los efectos deflacionarios de la contracción fiscal y las perspectivas de realización progresiva del derecho al trabajo en y sobre bases de igualdad. Ni en México ni en Estados Unidos las políticas fiscales y monetarias se conducen en lo general con esto en mente. Una consecuencia de ello es la falta de información que permita auditar todas las implicaciones que las políticas fiscales y monetarias tienen para el derecho al trabajo. Los bancos centrales podrían argüir que la estabilidad financiera y no el derecho al trabajo es su tarea oficial. Ésta es, sin embargo y en última instancia, una decisión política: dejar que los mercados financieros se antepongan a posibles preocupaciones sobre derechos humanos. Además, tales preocupaciones no tienen que ser irreconciliables. Si los mercados financieros saben de antemano que los bancos centrales van a crear políticas con un ojo en las obligaciones de derechos humanos, se comportarán en consecuencia. El que los bancos centrales no puedan considerar sus políticas presentes y futuras en términos del derecho al trabajo es algo que requiere, expeditamente, ser remediado con la aplicación de un monitoreo y supervisión democráticas.

4.4 Política comercial.⁴⁷ Los economistas neoliberales han sostenido desde hace mucho que la liberalización comercial incrementa el nivel de vida general en un país al dar incentivos para producir más eficientemente y promover un crecimiento económico más acelerado. Este efecto, sin embargo, depende de la existencia de mecanismos que mantengan equilibradas importaciones y exportaciones. Los economistas progresistas señalan la ausencia de tales mecanismos, y evidencian que a la liberalización comercial en países pobres ha seguido un déficit comercial (esto es, que las importaciones exceden las exportaciones). Asimismo, sostienen que la expansión comercial exitosa se basa en políticas previas de inversión pública y privada, no en recortar aranceles. Ambos grupos de economistas coinciden en que la liberalización comercial produce perdedores y ganadores y que los beneficios del comercio no se reparten equitativamente dentro de los países, ni tampoco entre países. Los beneficios consisten en bienes más baratos (si las importaciones son más baratas en comparación con lo que se produce nacionalmente) y más empleo en la producción para exportación (siempre y cuando las exportaciones crezcan). Las pérdidas consisten en pérdida de empleo en la producción que ya no puede competir con las importaciones y pérdida de recaudación fiscal para financiar servicios públicos, ya que la liberalización comercial implica recortar impuestos al comercio (esto es, aranceles a la importación).

Examinar la política comercial a través de la lente de los derechos humanos pone sobre la palestra de la discusión las obligaciones extraterritoriales de los Estados en relación con los derechos humanos. La Carta de las Naciones Unidas, en sus artículos 55 y 56, deja claro que las obligaciones de los Estados se extienden más allá de sus fronteras nacionales. El PIDESC hace referencia a las obligaciones internacionales de cooperación para el desarrollo. En años recientes el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha producido una serie de informes sobre comercio e inversión internacionales que destacan que el comercio internacional y los acuerdos comerciales deben ser consistentes con las obligaciones que los Estados tienen en relación con los derechos humanos. Las obligaciones extraterritoriales también son vigentes en el contexto de las instancias internacionales en las cuales los Estados tienen derecho a voto. En tales casos, si el órgano director de la autoridad internacional, como el FMI, el banco Mundial y la OMC, toma una decisión que no cumple con las obligaciones de los Estados Miembro en el marco del PIDESC, ello muestra que por lo menos algunos Estados Miembro violaron el Pacto a causa de tal decisión.⁴⁸

Ilustramos la dimensión de los derechos humanos de la política comercial en Estados Unidos y México, haciendo referencia específica al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

4.4.1 No discriminación e igualdad

Obligación de conducta

Los acuerdos comerciales ponen de manifiesto las cuestiones sobre la no discriminación e igualdad en los países y entre países. La liberalización comercial genera ganadores y perdedores, y los economistas neoliberales sostienen que los países deben abrir el comercio y utilizar los beneficios del ganador para compensar a los perdedores. Sin embargo, si los ganadores son poderosos, podrían obstaculizar cualquier intento de aplicar cargas impositivas a los beneficios y redistribuirlos en el país (por ejemplo, si los beneficios del comercio van a los consumidores urbanos que podrán adquirir alimentos importados más baratos, los consumidores urbanos podrían obstaculizar cualquier intento de cobrarles impuestos para compensar a los pequeños productores que pierden sus medios de vida). También puede haber ganadores y perdedores fuera de las fronteras nacionales, pero hasta ahora no hay mecanismos para aplicar impuestos a los fondos internacionales y transferencias de manera que los beneficios obtenidos en un país se compartan con otro país. Para cumplir con sus obligaciones de conducir la política comercial de forma no discriminatoria, los gobiernos deben realizar evaluaciones de impacto y determinar quiénes son los más probables ganadores y perdedores antes de culminar con la negociación de los acuerdos comerciales. Asimismo, los gobiernos deben diseñar acuerdos comerciales y políticas complementarias para garantizar que no se incremente la discriminación que de hecho existe en contra de grupos sociales específicos y asegurar que los acuerdos comerciales integren salvaguardas (por ejemplo, posibilidad de reintroducir aranceles sobre las importaciones si los medios de vida de los grupos discriminados se ven amenazados por las olas de importaciones o por importaciones subsidiadas vendidas por debajo de sus costos de producción).

Previo al TLCAN, Estados Unidos ya contaba con un programa de Trade Adjustment Assistance (programa de ajuste comercial) establecido en 1974 como un mecanismo para proporcionar a los trabajadores ayuda temporal y nueva capacitación cuando se vieran afectados por los despidos vinculados al comercio. Cuando se aprobó el TLCAN se estableció un nuevo programa TAA —conocido como NAFTA-TAA— dirigido específicamente a los trabajadores que se verían afectados por despidos vinculados con el TLCAN. Aun cuando el presidente George H. W. Bush calculó que tan sólo el costo del programa NAFTA-TAA sería de 4 mil millones de dólares anuales para el periodo del año fiscal 1994, al año fiscal 2002, al NAFTA-TAA y al programa más general TAA se les asignaron en total únicamente 3.08 mil millones de dólares, de los cuales el programa TAA recibió la mayor parte. A lo largo de su existencia, al programa NAFTA-TAA se le han asignado un total de 464 millones de dólares, comparados con 2.67 mil millones de dólares asignados al programa general de TAA.⁴⁹ La Ley de comercio de 2002

Tabla 7. Principios Laborales en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).

Grupo y principios		Hasta qué punto puede obligarse su cumplimiento
Grupo I	1. La libertad de asociación y el derecho a organizarse; 2. el derecho a la negociación colectiva, y 3. el derecho a la huelga.	Se hace cumplir mediante discusión de las Oficinas Administrativas Nacionales, Secretariado y Consejo.
Grupo II	1. La prohibición del trabajo forzado; 2. condiciones mínimas de trabajo, tales como el pago de tiempo extra; 3. la eliminación de la discriminación; 4. el salario igual para hombres y mujeres; 5. la compensación en caso de lesiones y enfermedades ocupacionales, y 6. la protección de trabajadores migratorios.	Se hacen cumplir mediante la discusión como se señaló para el grupo I, además de una evaluación por parte de un Comité Evaluador de Expertos.
Grupo III	1. Restricciones sobre el trabajo de menores y su protección; 2. condiciones mínimas de trabajo como el pago de salario mínimo, y 3. prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.	Se hacen cumplir mediante la discusión como se señaló para el grupo I y evaluación como se señaló para el grupo II, con sanciones determinadas por un Panel Arbitral.

Fuente: Bolle, 2002, p. 4.

(Trade Act, 2002) combinó estos dos programas en un solo programa acrecentado, ampliándolo hasta 2007 y autorizó que se le asignaran “las cantidades que sean necesarias” para cumplir con sus propósitos. De acuerdo con la Dirección de Presupuesto en el Congreso (Congressional Budget Office) financiar plenamente el programa TAA fusionado y ampliado podría costar 11.4 mil millones de dólares para los años fiscales de 2003-2012.⁵⁰

Inicialmente la negociación del TLCAN no incluyó disposiciones para proteger los derechos laborales. Esas disposiciones se introdujeron posteriormente mediante un acuerdo paralelo, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN). Una de las debilidades estructurales del ACLAN es la ausencia de una instancia supervisora independiente. En lugar de ello su base de cumplimiento la constituyen débiles mecanismos bilaterales o trilaterales.

La debilidad del ACLAN contrasta con la robustez de un acuerdo paralelo sobre derechos de propiedad intelectual, que da mucha mayor protección a los derechos de las empresas en comparación con la que el primero otorga a los derechos laborales, como muestra la siguiente tabla.

Tabla 8. TLCAN, comparación de los derechos laborales y de las empresas.

TLCAN...	Si usted es una empresa	Si usted es un trabajador
¿Derechos definidos por normas internacionales?	SÍ: Los países deben “cursar efecto” al Convenio de Ginebra para la Protección de los Productores de Fonogramas, 1971; al Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, 1971; al Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, 1976, y los convenios de UPOV (1978 y 1991) para la protección de nuevas variedades de plantas.	NO: A los países no se les exige que respeten los derechos internacionalmente reconocidos para los trabajadores, como los definen las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
¿Si se violan mis derechos, puedo recurrir a un procedimiento de queja?	SÍ: Como empresario con propiedad intelectual, usted es “titular de derechos” y puede iniciar un recurso de queja en el marco del Convenio que resulte indicado. Por su parte las asociaciones y federaciones con un interés empresarial en los derechos de propiedad intelectual también pueden ser reconocidas como titulares de derechos. Los titulares de derechos pueden proceder contra infractores en el marco de los procedimientos judiciales y administrativos de otro país, que podrían responder a los requisitos que se especifican en el TLCAN.	SÍ, PERO: Aun cuando los individuos y organizaciones laborales pueden presentar un recurso de controversia ante la “Oficina Administrativa Nacional” (OAN) —esto es agencias gubernamentales en el marco del TLCAN—, dicha controversia no se puede presentar en contra de una empresa o un individuo. Sólo pueden dirigirse contra “la existencia de una pauta persistente de omisiones” de una de las Partes, con respecto a ciertos aspectos especificados en su propia legislación. Queda a discreción de la OAN decidir si procede o no con la controversia.
¿Puedo presentar un recurso de queja sobre una violación en particular?	SÍ: Como titular de un derecho puede presentar un recurso de queja si usted sospecha de un acto particular de piratería con respecto a su propiedad intelectual.	NO: Las violaciones cometidas por una sola empresa no cuentan, aun si involucran los tres derechos mencionados en el acuerdo paralelo de Cooperación Laboral. Usted tiene que demostrar que existe “una pauta persistente de omisión” al cumplimiento de la legislación en vigor. No se define suficientemente qué es “una pauta persistente”.
¿Cuánto tiempo tengo que esperar a que se resuelva sobre mi recurso de queja?	180 DÍAS: Hay tiempos límites fijos para cada una de las etapas del proceso: consultas, Comisión de Estudio y dos informes de un Panel Arbitral que emite una recomendación final para resolver la infracción.	QUIÉN SABE: No hay tiempos límites fijos para abordar violaciones laborales. Para llegar a la última etapa de multas o suspensión de beneficios del TLCAN, tomará como mínimo unos cuatro años. Primero, usted tiene que persuadir a la Oficina Administrativa Nacional de su país para que “consulte” con otras OAN, para que después “consulte” con el Consejo que podría solicitar un informe de un “Comité Evaluador de Expertos”, después de lo cual, si por lo menos una de las Partes está de acuerdo, se podría convocar un panel arbitral y redactar un segundo informe y recomendación.

Fuente: *Citizens Trade Campaign*, 2001.

Obligación de resultado

Para evaluar los resultados, examinamos los ganadores y los perdedores en términos de empleo y de cambio de precios en bienes de consumo básico, incluidos alimentos. En particular nos interesaba si los grupos que ya estaban en desventaja fueron más perdedores; qué sucedió con los flujos migratorios y si hubo algunas implicaciones específicas en términos de empleo que pudieran observarse por sector o región.

En nuestra investigación resultó muy difícil aislar la creación o pérdida de empleo en el ámbito nacional a causa de un acuerdo comercial específico. Sigue abierto el debate entre economistas acerca de cómo separar de una multiplicidad de factores el impacto que tiene sobre el empleo un acuerdo comercial específico, particularmente aislarlo de los factores que proponen cambios sobre el empleo. De las organizaciones que trabajan en esta área, encontramos particularmente útiles las estimaciones hechas por el *Economic Policy Institute* (EPI) con respecto a la creación y pérdida de puestos de trabajo relacionados con el comercio en Estados Unidos, en el periodo 1993-1994. El EPI calculó que:

- Trabajadores con escolaridad máxima de educación media (*high school*) resintieron particularmente fuerte el impacto del creciente déficit comercial —enfrentaron 52% de los puestos desplazados—; estos trabajadores constituyen 43% de la fuerza de trabajo.
- La mayor parte de los puestos de trabajo desplazados por el déficit comercial ocasionado por el TLCAN están en el sector manufacturero, que emplea una porción significativa de aquellos trabajadores en comparación con cualquier otra industria importante.
- El TLCAN desplazó hacia el segmento de salarios más bajos 523 305 trabajadores con estudios completos de bachillerato o con menor escolaridad.
- Los hombres, que constituyen 55.2% de la fuerza laboral, perdieron 649 048 oportunidades de empleo o 63.9% del total de puestos de trabajo desplazados a causa del déficit comercial ocasionado por el TLCAN.
- Las mujeres, que constituyen 47.8% de la fuerza de trabajo, fueron especialmente golpeadas por el incremento de importaciones en el sector de la confección: perdieron 34 855 oportunidades de trabajo, 67% de todos los puestos de trabajo desplazados en el sector de la confección.⁵¹

En el caso de México encontramos de utilidad información referente a la relación entre el TLCAN y el empleo rural. Los mexicanos en las zonas rurales (que correspondían a 35% de los mexicanos a principios del decenio de 1990) dependían de la agricultura como su principal fuente de ingresos. Antes de la llegada del TLCAN, estos agricultores con niveles muy bajos de escolaridad recibían agua subsidiada lo mismo que otros insumos para la producción de maíz. Además, los precios en que vendían su producción eran el doble del precio mundial. Dado que los productores estadounidenses estaban produciendo más maíz a casi la mitad del

precio que pagaba el gobierno mexicano a los productores mexicanos, se esperaba que el TLCAN alentara a los maiceros mexicanos a cambiar sus cultivos por los de frutas y verduras. Sin embargo, debido a que los agricultores tenían acceso limitado a irrigación, conocimiento limitado de la producción de frutas y verduras, lo mismo que acceso limitado a créditos y a los mercados de exportación, el TLCAN aceleró la emigración rural hacia zonas urbanas en lugar de convertir a los productores de maíz en exportadores de frutas y verduras.⁵² Las exportaciones estadounidenses obligaron a más de 1.3 millones de campesinos mexicanos, cuyos medios de vida dependían de la agricultura a pequeña escala, a abandonar su tierra. Muchas agroempresas compraron empresas procesadoras de maíz o productoras de tortillas en México, mientras que el TLCAN llevó a la destrucción de 28 mil pequeñas y medianas empresas mexicanas mediante las reglas de inversión y del sector servicios que garantizaron el acceso a Wal-Mart y otros megavendedores al menudeo. Una de las razones clave detrás del incremento de la emigración entre México y Estados Unidos tiene que ver con las consecuencias negativas que tuvo el TLCAN sobre los agricultores mexicanos.⁵³

4.4.2 Obligaciones mínimas básicas. La liberalización comercial tiene implicaciones importantes para la obligación mínima básica de garantizar que un número significativo de personas no quede privado de niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos económicos y sociales. Aquí ilustramos este principio con respecto a la alimentación. A primera vista, da la impresión de que la liberalización comercial que resultó en la importación de alimentos más baratos permitiría mejorar la capacidad del Estado para cumplir con su obligación mínima básica relativa de derecho a la alimentación. Sin embargo, la importación de alimentos más baratos podría llevar a una dieta de baja calidad entre quienes consumen dichos productos, e incluso podría ser que aun siendo más baratos no estén al alcance de los agricultores pobres que en algún momento produjeron sus propios alimentos, pero que han sido desplazados de sus tierras a causa de la competencia de las importaciones. La gente también se encuentra en una situación de vulnerabilidad ante la volatilidad en los precios de los alimentos en el mercado mundial, debido a la especulación provocada por quienes utilizan grandes cantidades de granos, por ejemplo, los productores de etanol. La mayor parte de los beneficios de la apertura comercial en los alimentos podrían darse a gran escala para las agroempresas transnacionales que crecientemente controlan la producción y distribución de alimentos.

Obligación de conducta

Las Naciones Unidas nombraron un Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación que ha ido aclarando su significado. El primer Relator Especial, Jean Zeigler, lo entendió de esta forma: “El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a

que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.⁵⁴ (E/CN.4/2001/53, párr. 14). Zeigler explica que los gobiernos están obligados a respetar, proteger y cumplir con el derecho a la alimentación. Sugiere que la obligación a respetar hace referencia a la que tiene el gobierno de no reducir arbitrariamente el acceso a los alimentos sin proporcionar opciones adecuadas. La obligación a proteger se refiere a las obligaciones que tienen los gobiernos de proteger y hacer cumplir la legislación para evitar que la gente poderosa u organizaciones infrinjan el derecho a la alimentación. Esto implica regular los actores no públicos, incluyendo corporaciones e individuos que podrían amenazar el derecho de otras personas a la alimentación, y establecer órganos dedicados a investigar o proporcionar remedios efectivos. Por otro lado, la obligación de cumplir (facilitar y proporcionar) significa que el gobierno debe tomar medidas positivas para identificar grupos vulnerables y aplicar políticas que garanticen a esos grupos el acceso a una alimentación adecuada.

Estas obligaciones extraterritoriales de respetar el derecho a la alimentación significan que los Estados deben garantizar que sus políticas y prácticas no desemboquen en la violación del derecho que las personas tienen a la alimentación, particularmente quienes viven en el territorio de otros países. No exige que los Estados proporcionen algún recurso; más bien exige que no provoquen ningún daño. Por ejemplo, los Estados no deben hacer uso de los alimentos ni el agua para ejercer presiones políticas o económicas (un caso puede ser embargo de alimentos). Asimismo, los Estados deben evitar tomar decisiones en las organizaciones internacionales, como el FMI o la OMC, que pongan en riesgo el derecho a la alimentación de otros países. La obligación extraterritorial de proteger el derecho a la alimentación significa que los Estados deben garantizar que los terceros sujetos a su jurisdicción (como sus propios ciudadanos o corporaciones transnacionales) no infrinjan el derecho a la alimentación de las personas que viven en otros países. Esto es de vital importancia, dado el creciente control monopólico que ejercen las corporaciones transnacionales sobre todos los componentes de la cadena mundial de alimentos. La obligación extraterritorial de cumplimiento obliga a que los Estados, dependiendo de la disponibilidad de recursos, cooperen con otros países para apoyar el cumplimiento del derecho a la alimentación.⁵⁵

Obligación de resultado

El acceso a alimentos nutritivos no debe empeorar a causa de la apertura comercial. Examinamos evidencia para México. Cuando se introdujo el TLCAN, los precios al menudeo para algunos alimentos básicos se incrementaron desproporcionadamente (por ejemplo, el costo de la tortilla subió 50%). Por otro lado, comparado con el Índice General de Precios al Consumidor, los precios de algunos productos bajaron después del TLCAN, fundamentalmente a causa de importaciones baratas en sectores como calzado y prendas de vestir (beneficiando

especialmente las prendas de vestir para mujeres), equipo eléctrico y electrónicos, muebles para el hogar, automóviles, juguetes, equipo fotográfico, accesorios deportivos y música. Los precios de algunos comestibles como carne, productos procesados y comida chatarra también bajaron. Sin embargo, estos avances combinados con la migración del campo a la ciudad llevaron a que los salarios industriales cayeran 10% y se redujera el poder adquisitivo del trabajador promedio mexicano. Las mujeres se vieron afectadas desproporcionadamente con 50% de incremento en su tasa de pobreza desde que entrara en vigor el TLCAN (véase la tabla 9).⁵⁶

Al TLCAN le siguió la caída en el precio de productos característicos de una forma de vida moderna que son muy criticados debido a una serie de razones: este tipo de libre comercio trajo consigo bienes baratos dañinos para el medio ambiente o no sustentables (como la basura electrónica o la dieta basada en productos cárnicos); no son seguros para la salud personal (como los alimentos procesados o la comida chatarra —México es el segundo país que presenta problemas de obesidad, después de Estados Unidos—), y productos que promueven la dependencia económica o cultural o incluso van en detrimento de las culturas locales y de los pequeños productores locales.

La reducción de precios, como se anticipó, ha beneficiado más a las personas de ingresos altos. El Banco Central (Banco de México) ha calculado un Índice de Precios al Consumidor (IPC) por separado para personas ubicadas en diferentes niveles de ingreso. Las personas cuyo ingreso es menor al salario mínimo experimentan una inflación más alta en comparación con aquellas que ganan más de tres veces el salario mínimo (gráfica 19). Además la brecha que separa los dos grupos sigue creciendo. Mientras que en diciembre de 2002, el IPC para las personas con ingreso tres veces menores al salario mínimo fue 0.78% más alto en comparación con el IPC, para aquéllos con un ingreso superior a tres veces el salario mínimo, en diciembre de 2003, esa diferencia fue de 0.99%; en 2004 la cifra se disparó a 2.13%, para luego colocarse en 2.06% en 2005. Incluso en 2006, el IPC para la gente con un ingreso tres veces menor al salario mínimo llegó a 2.85% en comparación con la gente con un ingreso mayor a tres salarios mínimos; en 2007, esta diferencia alcanzó 3.21% y para junio de 2008 ya era de 3.55%. Esta tendencia también se presenta en la inflación para alimentos y bebidas: parece que la promesa de bienes y productos más baratos derivada del libre comercio no es para todo mundo.

A primera vista, la apertura comercial que resultó en la importación de productos más baratos parece mejorar la capacidad del Estado para cumplir sus obligaciones mínimas básicas relativas al derecho a la alimentación. Sin embargo, si se observa con mayor cuidado, en los dos últimos decenios los precios de los alimentos se han venido reduciendo para los productos que no son saludables y tampoco accesibles para los pobres, mientras que se incrementan los precios para el producto alimentario básico en la dieta mexicana: la tortilla.

Tabla 9. IPC promedio de productos selectos con referencia al índice general (1980-2008) (Índice General = 100).

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2008
Todos los alimentos	115.1	114.1	105.7	106.2	101.5	106.5
Tortilla, pan y cereales	75.3	85.2	82.7	93.9	102.0	114.8
Frutas y verduras	78.4	69.5	82.8	89.7	97.8	100.1
Jitomate	62.6	56.0	68.0	81.7	101.5	104.3
Sopas procesadas	117.8	116.8	122.9	123.1	101.7	95.4
Carne	170.8	170.3	147.0	122.9	103.5	107.3
Comida chatarra	126.4	143.2	113.0	110.8	103.2	102.8
Medicamentos	56.1	66.2	54.6	81.9	101.6	111.5
Educación	67.5	65.7	84.9	90.0	100.6	111.4
Calzado y ropa	140.3	142.6	110.0	101.1	98.7	87.2
Equipo eléctrico y electrónico	260.5	219.0	136.3	126.4	100.8	78.8
Automóviles	147.8	190.7	130.4	127.3	101.2	86.5
Muebles	157.5	152.9	119.2	108.7	100.7	90.8
Entretenimiento: juguetes, equipo fotográfico, accesorios deportivos, música	152.3	154.7	118.3	111.5	100.5	85.4

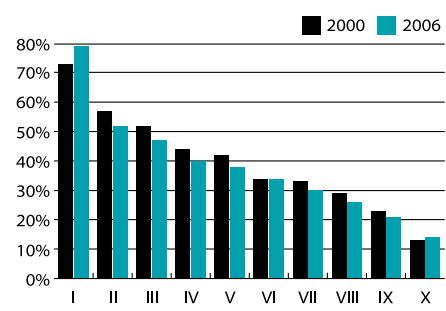
Fuente: Datos de BANXICO, 2008.

La reciente crisis alimentaria también ha dejado ver que depender de las importaciones de alimentos básicos coloca a los países en una posición vulnerable ante el cambio de los precios en el mercado mundial. El problema es que podría incrementarse la dependencia de los mercados mundiales y socavar la capacidad de los Estados para garantizar y cumplir con sus obligaciones.

CONCLUSIÓN

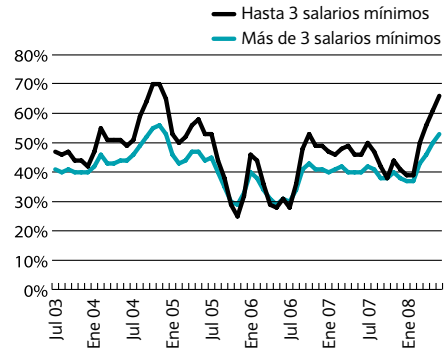
Como se esperaba, el TLCAN produjo ganadores y perdedores en México y Estados Unidos. Hay evidencia que sugiere que en ambos países fueron los grupos más pobres, desproporcionadamente aquellos pertenecientes a las minorías étnicas, los que perdieron. Los mecanismos compensatorios en Estados Unidos no recibieron fondos suficientes y no proporcionaron beneficios adecuados para los trabajadores de bajos ingresos que perdieron su trabajo como resultado del incremento de importaciones provenientes de Canadá y México. Los agricultores pobres en México no recibieron suficiente ayuda para transformar sus cultivos tradicionales a cultivo de hortalizas. Los precios más bajos beneficiaron a los mexicanos en mejores condiciones y muy poco a los mexicanos pobres. El precio del alimento fundamental, la tortilla, se incrementó rápidamente mientras que los accesibles precios de la comida chatarra empeoraron la dieta de los mexicanos. Las disposiciones legales del acuerdo comercial fortalecieron

Gráfica 18. Gasto en alimentos como participación del ingreso monetario corriente de los hogares, dividido en deciles 2000-2006. México.



Fuente: Autor con datos de ENIGH [sic], 2000 y 2006.

Gráfica 19. Variación del IPC 2003-2008 de acuerdo con el nivel de ingreso de los hogares (% de variación). México.



Fuente: Autor con datos de Básico, 2008.

la posición de las poderosas corporaciones y debilitaron la del empleo. El diseño asimétrico del acuerdo comercial y no haber compensado a los perdedores pobres ocasionó que ambos gobiernos, el de Estados Unidos y el de México, no cumplieran con sus obligaciones con respecto a impulsar los derechos económicos y sociales.

4.5 Política regulatoria: el caso de las pensiones.⁵⁷ El área final de política que consideramos es la política regulatoria, que examinamos en relación con las pensiones y el derecho a la seguridad social. Las pensiones son proporcionadas por los gobiernos y el sector privado, y un aspecto importante del sistema de pensiones es cómo se regula la forma en que el sector privado proporciona las pensiones.

El derecho a la seguridad social quedó establecido en el Artículo 9 del Pacto Internacional para los Derechos Económicos y Sociales (PIDESC), y se avanzó en su elaboración con la Observación General 19 (E/C.1/GC/19) del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Abarca nueve protecciones para nueve contingencias, incluida la tercera edad, y reconoce que además de un seguro social basado en aportaciones, también hay necesidad de un seguro social no basado en aportaciones para garantizar que todos los y las trabajadoras queden adecuadamente cubiertos. Otros instrumentos internacionales para los derechos humanos aportan al derecho a la seguridad social. Conforme al Artículo 5(e) (IV) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados Miembro están obligados a garantizar el derecho a la seguridad social y servicios sociales a todas las personas sin

distinción. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979 (CEDAW) obliga a que los Estados Miembro tomen medidas apropiadas con el fin de llevar a la práctica el derecho a la seguridad social para las mujeres sobre la base de igualdad con los hombres, incluyendo la seguridad social en la tercera edad. En los convenios de la OIT sobre seguridad social (Normas Mínimas), el Convenio 195 (núm. 10) hace referencia a nueve tipos de seguridad social y las contingencias correspondientes. Éstas incluyen atención médica, beneficios en caso de enfermedad, seguro de desempleo, atención a la tercera edad, riesgos de trabajo, prestaciones familiares, por maternidad, por invalidez, e indemnización a los beneficiarios del trabajador.⁵⁸

4.5.1 Realización progresiva y no regresión

Obligación de conducta

Para evaluar la obligación de conducta del Estado, nos preguntamos cómo los cambios en la política regulatoria han influido en el sistema de pensiones, especialmente en la adecuación del sistema para evitar que los adultos mayores caigan en la pobreza. Estamos particularmente interesados en averiguar si la normatividad proporciona una prestación definida en la cual a la gente se le garantice una suma definitiva de dinero semanal o mensual, o un sistema definido de aportaciones en el cual la normatividad establezca el monto de la aportación pero sin garantizar un monto para la pensión, la cual dependerá de la situación de la bolsa.

Para ilustrar consideramos el sistema de pensiones en México, que cubre sólo a los trabajadores con empleo formal. El primero, y con mucho, el grupo más grande de esos trabajadores pertenece al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), basado en aportaciones tripartitas. Esto es, del patrón, el empleado y el gobierno federal, como una proporción del sueldo del trabajador. Las aportaciones están definidas pero no los beneficios. Cada trabajador elige una administradora privada del fondo, denominada Afore (Administradoras de Fondos para el Retiro), para invertir el dinero recabado mediante las aportaciones. Por su parte la Afore cobra una comisión e invierte el dinero de los trabajadores mediante un portafolios diversificado de activos financieros, utilizando una entidad denominada Siefore (Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro). Aun cuando el sistema de administración e inversión ha sido privatizado, las aportaciones las sigue recabando el IMSS para luego trasladarlas a las Afore. La mayor parte de las Afores están a cargo de la banca comercial (si bien el IMSS cuenta con su propia Afore denominada “Siglo XXI”).

Los trabajadores empleados por el gobierno federal están cubiertos por el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). Sus pensiones están integradas por las aportaciones de los trabajadores y el gobierno federal, como una proporción del sueldo del trabajador. Una nueva ley (Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado, marzo de 2007) permitió que el sistema se trasladara a un sistema privado que va muy en la línea del sistema de pensiones del IMSS.

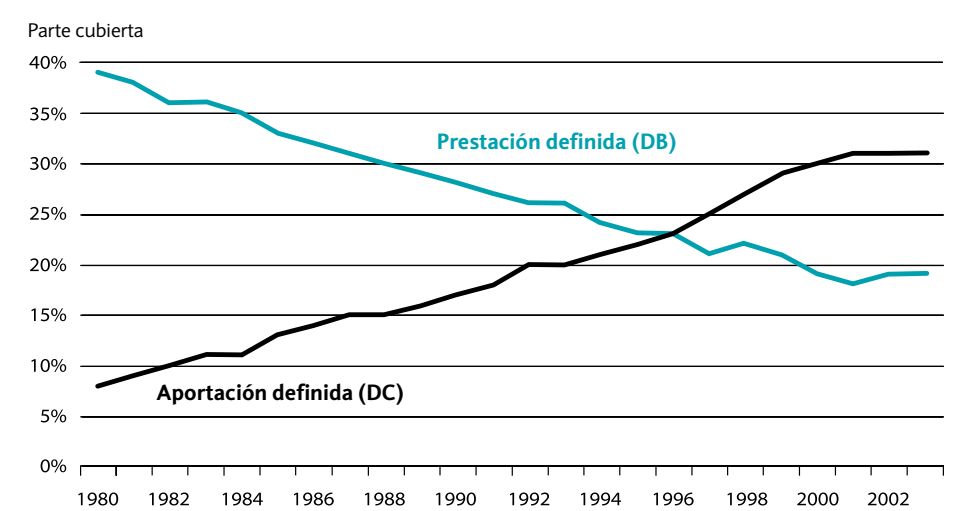
Los mexicanos que no cuentan con un empleo formal no tienen una pensión. El gobierno federal introdujo un programa de transferencia de efectivo dirigido a los adultos mayores pobres en zonas rurales. Este programa ofrece 500 pesos mexicanos mensuales a las personas que puedan probar su edad (setenta años de edad o mayores) y que residan en una comunidad de hasta 20 mil habitantes. El programa llegó a 1 201 808 personas durante el primer trimestre de 2008.⁵⁹

Básicamente hay dos tipos de planes de pensión basada en aportaciones en Estados Unidos: *defined benefit* o DB (prestación definida) y *defined contribution* o DC (aportación definida). Al Plan DB lo patrocina un empleador y paga una cantidad definida después de la jubilación con base en los años de servicios del trabajador y el sueldo promedio final. Este tipo de plan es permanente; lo garantiza el gobierno, y está determinado por las aportaciones que hacen el empleado y el empleador más los rendimientos de la inversión de esas aportaciones. Hay varias formas de planes de aportaciones definidas, como las *Individual Retirement Accounts* o IRA (Cuentas Individuales de Jubilación). Los *401(k) Plan* [Planes 401(k)] y *Profit Sharing Plans* (planes de participación de beneficios). En estos tipos de planes son los individuos los responsables de elegir —no los patrones— el tipo de inversión a las cuales irán a parar sus activos. Una de las distinciones más significativas que debe hacerse es que en un Plan DB, el patrón carga con el riesgo, mientras que un Plan DC el empleado carga con el riesgo. Entonces los planes DC son más precarios que los planes DB.

Estados Unidos ha visto un cambio radical de planes de prestaciones definidas (DB) a planes de aportaciones definidas (DC) a partir del decenio de 1970. Este cambio se dio como resultado de la legislación normativa que entró en vigor como la *Employee's Retirement Income Security Act* (ERISA, Ley de Seguridad de Ingreso para el Retiro del Empleado) y la creación de la *Pension Benefit Guarantee Corporation* (PBGC, Corporación para Garantizar la Pensión). El impacto de este cambio en la legislación es evidente en el cambio radical en Estados Unidos que va de prestaciones definidas a aportaciones definidas (véase gráfica 20). La crisis económica del otoño de 2008 ha reducido drásticamente el monto de la pensión que pueden esperar quienes cuentan con una pensión con aportaciones definidas.

Además del sistema de pensiones basadas en aportaciones, Estados Unidos cuenta con pensiones de Seguridad Social, prestaciones para el retiro auspiciadas por los estados y financiadas con el impuesto sobre la nómina. Estas pensiones no están vinculadas a la ocupación y no se basan en una cuota fija de aportación, sino al tiempo que una persona pagó el impuesto sobre la nómina. Así, cualquier propuesta cuyo objetivo sea reformar la normatividad que rodea la

Gráfica 20. Participación de pensionados en planes de aportación definida (DC) y planes de prestación definida (DB), 1980-2003. Estados Unidos.



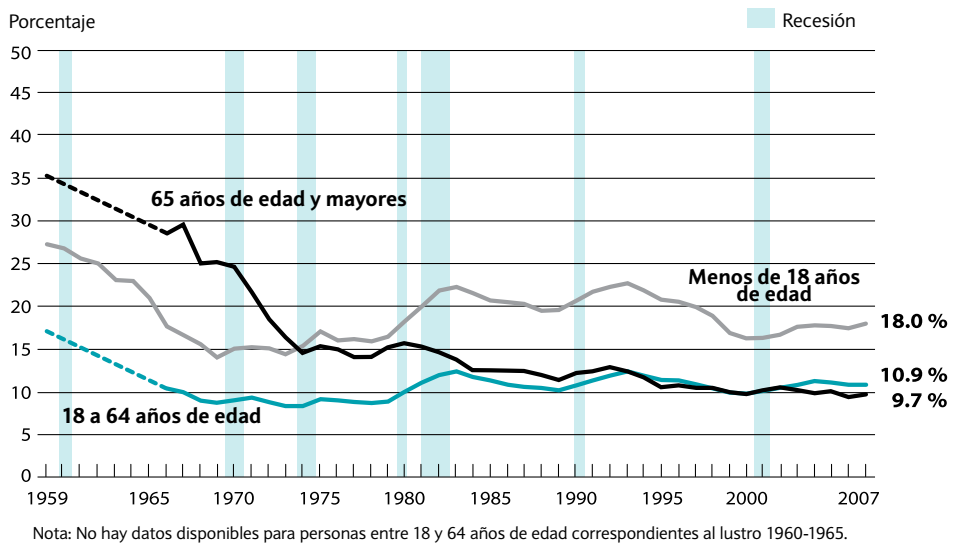
Fuente: Lawrence *et al.*, 2007.

seguridad social tiene implicaciones cruciales para el futuro de la población estadounidense que va envejeciendo y, por supuesto, para otros individuos que reciben pagos de la Seguridad Social, como las personas con discapacidades.

Obligación de resultado

La obligación es regular el sistema de pensiones de forma tal que proporcione un nivel adecuado de vida para los adultos mayores. En 2007, en México, con datos provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social,⁶⁰ había 3.7 millones de personas pobres de setenta años de edad o mayores. Estas personas tenían derecho a una transferencia en efectivo, si bien los beneficios de estas transferencias no resultan comparables con la prestación de contar con una pensión. Primero, la cantidad de dinero que reciben es una tercera parte de una pensión mínima. Segundo, al programa sólo puede accederse después de haber cumplido setenta años de edad, no sesenta. Tercero, hay que probar que se reside en una zona rural, lo que tácitamente discrimina a los pobres que residen en zonas urbanas. Cuarto, las personas con pensión también tienen acceso a una red de clínicas y hospitales del IMSS y del ISSSTE, lo cual no es el caso para quienes no cotizaron en el sistema. Este programa, en otras palabras, fue realizado debido al fracaso de la regulación para garantizar los derechos económicos y sociales de los adultos mayores en México, al mismo tiempo que sigue siendo una solución *ad hoc* a un problema sistémico y crónico.

Gráfica 21. Tasas de pobreza por edad. Estados Unidos.



Fuente: DeNavas-Walt *et al.*, 2008, p. 14.

En Estados Unidos la incidencia de pobreza entre los adultos mayores cayó entre 1975-1999 y se ha mantenido en cerca de 10% desde entonces (véase gráfica 21). De acuerdo con el informe de la Oficina de Censos de Estados Unidos *Poverty in the United States: 2007* (Pobreza en los Estados Unidos: 2007) el número de personas mayores en situación de pobreza incrementó al pasar de 3.4 millones de personas en 2006 a 3.6 millones en 2007, si bien la tasa de pobreza permaneció sin cambio en 9.7%.⁶¹

La tasa de pobreza entre las personas mayores es baja en comparación con otros grupos debido a las pensiones que proporciona el sistema de Seguridad Social. Sin embargo, a causa del cambio drástico que se dio de la prestación definida (DB) a la aportación definida (DC), es posible esperar que las tasas de pobreza entre los adultos mayores se incrementen a causa del desplome de la bolsa en el otoño de 2008. En Estados Unidos quienes están en favor de las pensiones con esquemas de aportación definida sostienen que tienen mayores tasas de rendimiento y, por tanto, más posibilidades de garantizar los derechos económicos y sociales en comparación con los esquemas de prestación definida. Incluso antes de que la crisis financiera barrierá con miles de millones del valor de los planes de pensión, ese argumento ya era engañoso. En efecto, un estudio encontró que de hecho el plan de prestación definida aportaba mayor rendimiento en comparación con el plan de aportación definida 401(k). Los autores del estudio atribuyen la inesperada baja en la tasa de rendimiento a las comisiones por inversión,

que equivalen a “... 75-90 por ciento del total de gastos asociados con la administración de los planes 401 (k).” En sus conclusiones afirman claramente que “... los planes de prestación definida superaron el comportamiento de los planes 401(k) durante el periodo 1988-2004”.⁶²

Los planes DB prometen a los empleados un ingreso fijo mensual después que se jubilen dependiendo de los años de servicio y los ingresos que percibían al final de su carrera, independientemente de los altibajos de los mercados y de cuánto tiempo viva el pensionado. Por otro lado los planes DC crean cuentas individuales sobre las cuales los empleados tienen que tomar decisiones de inversión. Esto quiere decir que deben enfrentar las consecuencias no sólo de las malas decisiones sino de hacer uso de las cuentas cuando el mercado está deprimido. Además, los trabajadores enfrentan el riesgo de vivir largo tiempo y agotar su cuenta si no compran una anualidad sobre la jubilación o bien corren el riesgo de bajas tasas de interés en el momento de la compra, lo que ocasionará bajos pagos de la anualidad.⁶³

La regulación de las pensiones en Estados Unidos y México ha sido regresiva ya que ha puesto en riesgo más pensiones en caso de que las bolsas llegaran a desplomarse.

4.5.2 No discriminación e igualdad

Obligación de conducta

La regulación del sistema de pensiones debería proteger y cumplir con el derecho de las mujeres a la seguridad social sobre una base de igualdad con los hombres, y el derecho de todos los grupos étnicos sobre bases de igualdad. Examinamos esto en el contexto de Estados Unidos, donde no obstante que la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo se ha incrementado drásticamente, y se acerca a la de los hombres, las mujeres ganan menos que los hombres, hay más posibilidades de que trabajen medio tiempo y de que su carrera quede truncada.⁶⁴ En Estados Unidos, el sistema de retiro está enraizado en un modelo que supone que los hombres son los proveedores. En el sistema público de Seguridad Social existen criterios de elegibilidad. Si usted nació en 1929 o después, tiene que haber trabajado por lo menos durante diez años (cuarenta créditos, no necesariamente continuos)⁶⁵ para ser pensionado.⁶⁶ Las mujeres que no participan en el trabajo formal pagado o que sólo han trabajado medio tiempo (y que por consecuencia no alcanzan el crédito mínimo) no cubren los requisitos para recibir Seguridad Social. Además, debido a los requisitos mínimos de tener que haber aportado durante cuarenta trimestres, aquellas que laboran en el sector informal tienen muchas menos posibilidades de cubrir los criterios de elegibilidad para recibir Seguridad Social. Esto es discriminatorio, por ejemplo, contra quienes se dedican al trabajo de proveer atención en el hogar, que tienden desproporcionadamente a ser mujeres.

Las mujeres también se encuentran en desventaja con el cambio de los esquemas de pensión de aportaciones definidas: en promedio ganan menos que los hombres y no pueden darse el lujo de dar aportaciones tan altas como aquéllos. Además el dinero aportado a un fondo de pensión no paga impuesto y, aun cuando hay límites, entre más dinero uno aporte al fondo de pensión menor es el ingreso gravado mientras se está ganando. Esto es un subsidio para cuantos pueden darse el lujo de ahorrar una porción significativa de su ingreso para el retiro, lo cual no podrán disfrutar las mujeres sobre una base de igualdad con los hombres.

En el sistema estadounidense de pensión basado en aportaciones, las mujeres enfrentan factores de desventaja debido a que en promedio ganan menos que los hombres. Esos factores también son una desventaja para las personas en los grupos no blancos. La discriminación en los mercados laborales se traslada al sistema de pensión basado en aportaciones.

Obligación de resultado

Dada la naturaleza del sistema de pensiones, no es sorprendente encontrar grandes desigualdades en sus resultados. Wellter y Wolf (2005) informan que:

La pensión que los blancos podían esperar en 2001 era tres veces mayor al que podrían recibir los afroestadounidenses o los hispanos; los hombres solteros podían esperar, en promedio, que su ingreso de jubilación fuera casi el doble del que recibirían las mujeres solteras, y los propietarios de vivienda podían esperar un ingreso de retiro que era más de cuatro veces al ingreso que podían esperar quienes alquilaban una vivienda. No es de sorprender, entonces, que 75% de los afroestadounidenses o hispanos, 60% de las mujeres solteras y 71% de los arrendatarios podrían esperar una pensión que estuvieran por debajo del umbral de dos veces la línea de pobreza. Esto se compara con 23% de los blancos, 33% de los hombres solteros y 20% de los propietarios de una vivienda.

El actual sistema de regulación de pensiones en Estados Unidos no apoya la obligación de proteger y cumplir el derecho a la seguridad social sobre bases de igualdad.

4.5.3 Rendición de cuentas, participación y transparencia

Obligación de conducta

La regulación del sistema de pensiones debe rendir cuentas, permitir la participación y ser transparente. Examinamos qué tanto lo es en el caso de México.

En México, el proceso de reforma pensionaria de 1995 ofreció algunas oportunidades de participación, sin embargo, el resultado de las consultas resultó más favorable para algunos

participantes que para otros. Funcionarios prepararon un documento sobre los temas, lo cual motivó un debate donde muchas empresas y grupos laborales presentaron ante los medios de comunicación sus propuestas para reformar el sistema de pensiones del IMSS. Entre quienes apoyaban la introducción de cuentas individuales estaban el Consejo Coordinador Empresarial y la Confederación Patronal de la República Mexicana, mientras que entre los opositores figuraban la Confederación de Trabajadores de México, el sindicato de trabajadores del IMSS, el Congreso del Trabajo y el Movimiento Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados (Dion, de próxima aparición). Como Dion hace notar: “En octubre el Director del IMSS organizó mesas redondas en las cuales se reunieron dirigentes laborales, empresariales y funcionarios públicos para discutir las reformas del IMSS... Se supone que iba a ser un consenso tripartita para formular una propuesta de reforma, sin embargo, una comparación de propuestas del sector público y del sector empresarial que muestra este documento supuestamente tripartita, deja ver un claro sesgo hacia los sectores público y privado [y un alejamiento del laboral]”.⁶⁷

Obligación de resultado

Podríamos preguntar si el cambio en la regulación que introdujo las cuentas individuales cumple con el derecho a la información: ¿Qué información da a la población mexicana con respecto a las pensiones? ¿La información que se proporciona se hace de forma que el ciudadano ordinario pueda entenderla?

En México, la legislación actual exige que las Afore —las administradoras de fondos privadas— envíen a cada titular de una cuenta una declaración de su inversión una vez al año en la que se muestre claramente la aportación realizada, las comisiones que cobra la Afore y la ganancia del portafolios. Esta información debe permitir al titular de la cuenta evaluar si la Afore elegida está haciendo un buen trabajo, especialmente en relación con las comisiones que cobra y su desempeño en términos de producción de beneficios. Con base en esta información y cuadros comparativos de todas las Afore —también incluido en la declaración—, los titulares de las cuentas pueden cambiar de Afore tantas veces como deseen. Esto ha llevado a una guerra de publicidad entre las Afore para mantener los titulares de cuentas y/o persuadir a otros de que ingresen a la Afore en cuestión. Siendo que dan la impresión de ser mecanismos de transparencia, han resultado en arduos procesos de cambio de documentos entre las dieciocho Afore, que utilizan complejos esquemas de comisiones para ocultar sus comisiones netas. Reconociendo esto, el Congreso Federal cambió la legislación: desde 2008 todas las Afore deben proporcionar información sobre los resultados netos para los trabajadores. Dicha información se calculará sustrayendo de los ingresos conseguidos por la Afore las comisiones que cobran a los trabajadores. En teoría esto deberá ayudar a los trabajadores a elegir una mejor Afore.

CONCLUSIÓN

La discusión sobre los marcos regulatorios de las pensiones podría dar la impresión de encontrarse lejos de las obligaciones referentes a los derechos económicos y sociales, sin embargo, la legislación que gobierna las pensiones es vital para llevar a la práctica el derecho a la seguridad social. El cambio de la prestación definida al sistema de pensiones basado en aportaciones definidas, en particular cuando se aplica conjuntamente con disposiciones que resultan desventajosas para las mujeres y las personas de color, debilita la capacidad que tiene un gobierno para cumplir con sus obligaciones referentes a los derechos humanos. Mejorar la información con base en la cual los trabajadores pueden esperar tomar mejores decisiones sobre qué tanto aportar a sus fondos de pensión y qué empresa elegir para su administración, no cambiará el hecho de que los trabajadores cargarán con mayor riesgo en el sistema de aportaciones definidas que introduce la reforma pensionaria.

5. DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y ECONOMISTAS PROGRESISTAS TRABAJANDO CONJUNTAMENTE: CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

A lo largo de tres años, nosotros —como grupo de economistas progresistas y defensores de derechos humanos— acordamos reunir el conocimiento de la economía progresista y de derechos humanos, especialmente los derechos económicos y sociales. Buscamos conocimiento experto en grupos y personas que estuvieran no solamente bien calificadas, sino que pudieran ser partes interesadas. Produjimos una serie de resultados, incluyendo éste, diseñados para una gama amplia de audiencias, de economistas profesionales a dirigentes de ONG y legisladores.

Para nuestros propósitos, reclutamos un equipo de economistas progresistas en Estados Unidos particularmente entre miembros del Political Economy Research Institute, la International Association for Feminist Economics y el Center for Popular Economics. Asimismo, encontramos defensores clave de los derechos humanos en la US Human Rights Network, la National Economic and Social Rights Initiative, Global Rights, etcétera. En México nos acercamos a defensores de los derechos humanos, académicos, fundaciones e instituciones clave como Fundar, Cepal, Incide, Equipo Pueblo y académicos de la UNAM. Además, reclutamos un grupo de expertos de Naciones Unidas, algunas ONG clave y pensadores reconocidos mundialmente, para que actuaran como un comité asesor, no solamente para beneficiarnos de su conocimiento experto combinado, sino para listarlos como aliados en la diseminación de la investigación y como reclutadores para una segunda etapa más amplia de investigación y acción (véase Apéndice II).

El proceso que implicó qué preguntas plantear estuvo lejos de ser directo. Hay varias áreas que nos hubiera gustado cubrir y que propusimos en el documento conceptual original (destacadamente la migración). Durante el proceso iterativo de colaboración, encontramos que teníamos que enfocarnos menos en ciertas problemáticas para concentrarnos mejor en otras.

Este explorar en las estrategias macroeconómicas y sus implicaciones para las obligaciones relativas a los derechos humanos económicos y sociales ha demostrado la riqueza de posibilidades que existen al reunir las esferas de los derechos económicos y sociales por un lado, con el análisis económico por el otro. Combinar el conocimiento económico heterodoxo con el conocimiento en derechos económicos y sociales reditúa varios beneficios. Primero, hace evidentes los vínculos entre dominios aparentemente disímiles, como las políticas regulatorias y fiscales, y la cuestión de los derechos humanos. Segundo, al hacer preguntas sobre las implicaciones que tienen las políticas económicas para los derechos humanos, quedan a disposición de los

defensores de derechos humanos nuevas formas de hacer análisis, mientras que un marco ético poderoso queda a disposición de los economistas heterodoxos. Los resultados sirven para expandir el catálogo de formas en las cuales los gobiernos necesitan abordar los derechos humanos, esto es, como parte integral de sus políticas económicas. Finalmente, este conocimiento introduce la evidencia y análisis necesarios para hacer una promoción más efectiva y presionar a los Estados a asumir mayor responsabilidad sobre las implicaciones que sus políticas económicas acarrearán para los derechos humanos. A través de esta colaboración descubrimos nuevas vías de promoción, cabildeo y educación. Estas vías no llevan automáticamente a la definición de las mejores políticas posibles; hay todavía demasiadas incertidumbres para conseguirlo. Por el contrario nuestro objetivo es hacer que la política económica avance en mejor dirección identificando qué políticas son menos inconsistentes con las obligaciones referentes a los derechos humanos. Consideramos que ésta será una aportación significativa a la realización plena y universal de los derechos económicos y sociales.

NOTAS FINALES

- 1 Para la lista de los derechos véase: <http://www.un.org/Overview/rights.html>.
- 2 *Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, culturales y sociales*. Parte II, párrafo 6. Maastricht, Países Bajos, 22-26 de enero, 1997.
- 3 GenCom 3, párrafo 1.
- 4 Estos principios los tomamos del PIDESC y la Declaración Universal de los Derechos Humanos y diversos comentarios sobre el acuerdo.
- 5 La realización progresiva impone la obligación “específica y continua” (DESC, Observación General 12, párrafo 44) o “constante y continua” (DESC, Observación General 15, párrafo 18) de avanzar lo más “expedita y efectivamente posible” (DESC, Observación General 3, párrafo 9; DESC, Observación General 12, párrafo 44; DESC, Observación General 15, párrafo 18) hacia la plena realización de los derechos para hombres y mujeres. Las medidas tendientes a la plena realización de los derechos deben “adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados” y tales “medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible” para que los Estados Partes cumplan con sus obligaciones (DESC, Observación General 3, párrafo 2; DESC, Observación General 12, párrafo 43; DESC, Observación General 14, párrafo 30; DESC, Observación General 15, párrafo 17).
- 6 El DESC señala que cada Estado Parte “se compromete a adoptar medidas... hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados... la plena efectividad de los derechos.” El Comité sobre ESCR ha aclarado que “Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible” y que “la frase ‘hasta el máximo de los recursos de que disponga’ tenía la intención... de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como los que pone a su disposición la comunidad internacional...”. Dado que sin recursos no es posible tomar medidas hacia la realización progresiva de los derechos humanos, la obligación del máximo de recursos de que se disponga es una obligación para proteger y cumplir (Protect-and fulfill-bound obligation).
- 7 Es importante destacar que nuestro trabajo sobre el máximo de recursos disponibles sigue en marcha. Tenemos que poner atención a los préstamos que solicitan los gobiernos y el impacto de largo plazo que tenga la deuda sobre el nivel sostenible de recursos.
- 8 DESC, Observación General 3, párrafo 9; DESC, Observación General 12, párrafo 45; DESC, Observación General 14, párrafo 32; DESC, Observación General 15, párrafo 19.
- 9 DESC, Observación General 3, párrafo 10. El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha aclarado que esta es una obligación permanente, exigiendo que los Estados que cuenten con recursos limitados se empeñen en asegurar el disfrute de los derechos (Observación General 3, párrafo 11); sin embargo, aun en el caso de severa limitación de recursos los Estados deben garantizar el cumplimiento de los derechos para los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo orientados (Observación General 3, párrafo 12; Observación General 12, párrafo 28; Observación General 14, párrafo 18) y (Observación General 14, párrafo 48; Observación General 15, párrafo 40).
- 10 Los Principios de Limburg dedican toda una sección a aclarar las bases de la discriminación que se mencionan en el Artículo 2(2) del PIDESC, aclarando que las “bases para la discriminación ahí mencionadas no son exhaustivas” y por tanto están abiertas a una mayor interpretación. CERD, CEDAW y la Declaración y Programa de Acción de Viena refuerzan la importancia de la no discriminación e igualdad en el disfrute de los derechos humanos.
- 11 Morsink, 2000, p. 113.
- 12 Comité de NU sobre ESCR, 2001, párrafo 14. UN Doc. E/C. 12.2001/10. Varios documentos sobre derechos humanos, como el Pacto de San José, CEDAW y varias Observaciones Generales sobre DESC han explorado y avanzado sobre la importancia de la transparencia, rendición de cuentas y la participación para la realización de los derechos humanos.
- 13 Véase Epstein y Grabel, 2007; Saad Filho, 2007, y Weeks y Patel, 2007.
- 14 Balakrishnan y Elson, 2008, p. 9. (La traducción es nuestra).
- 15 Autores de los trabajos que sirven de base a esta sección son Nursel Aydinler-Avsar, Radhika Balakrishnan y Diane Elson (Estados Unidos); Verónica Zebadúa y Jorge Romero León (México).
- 16 Epstein y Grabel, 2007, Saad Filho, 2007 y, Weeks y Patel, 2007.
- 17 Kaiser Family Foundation, 2007.
- 18 En México, por ejemplo, durante la administración de Vicente Fox se estableció un Comité para Medir la Pobreza para clasificar niveles de pobreza y desarrollo entre distintos estratos de la población. La Secretaría de Desarrollo Social, quien llevó a cabo la tarea, culminó con tres líneas de pobreza, que se corresponden a tres niveles distintos de capacidad humana y oportunidad: pobreza alimentaria (personas con ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades básicas alimentarias);

- pobreza de desarrollo de capacidades (personas con ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades de salud y educación, pero que cubren sus necesidades alimentarias) y pobreza de propiedad (personas con un ingreso para cubrir necesidades básicas de vivienda, vestido y transporte, pero con suficiente ingreso para cubrir alimentación, salud y educación).
- 19 Su nombre cambió a Supplemental Nutrition Assistance Program desde el 1o. de octubre de 2008.
 - 20 Wolkfitz y Leftin, 2008.
 - 21 *The Advocates for Human Rights*, 2007, p. 2. (La traducción es nuestra).
 - 22 Nord *et al.*, 2008.
 - 23 Comentarios sobre la Pregunta 64 en *International Budget Project*, 2005.
 - 24 Autores de los trabajos que sirven de base a esta sección son Radhika Balakrishnan (Estados Unidos), Lourdes Colinas y Roberto Constantino (México).
 - 25 McIntyre *et al.*, 2003, p. 2. (La traducción es nuestra).
 - 26 Olson, 2007, p. 3.
 - 27 Cantalá, Sempere y Sobarzo, 2005; Bergman, Carreón y Hernández-Trillo, 2006.
 - 28 Véase Bergman, Carreón y Hernández-Trillo, 2006.
 - 29 Autores de los trabajos que sirven de base a esta sección son Radhika Balakrishnan (Estados Unidos); Sarah Gammage y Kristina Pirker (México).
 - 30 Política fiscal expansionista: política que pone en marcha el gobierno con el fin de incrementar la demanda agregada. Los ejemplos incluyen bajar impuestos e incrementar el gasto público.
 - 31 Política fiscal contradictoria: política que pone en marcha el gobierno con el fin de reducir la demanda agregada. Los ejemplos incluyen incrementar impuestos y reducir el gasto público.
 - 32 Oferta agregada es el total de bienes y servicios abastecidos por una economía nacional durante un periodo específico.
 - 33 Epstein, 2003.
 - 34 www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm.
 - 35 La Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, www.oitandina.org.pe/documentos/subregional_la_declaracion_de_los_principios_y_derechos_fundamentales_en_el_trabajo.pdf, Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT para los Países Andinos, Oficina Internacional del Trabajo, Lima, Perú.
 - 36 Requisitos de reserva: porcentaje del total de depósitos que un banco debe mantener como reservas con el Banco Central.
 - 37 Se trata de encuestas a hogares que periódicamente produce el gobierno mexicano a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <http://www.inegi.org.mx/>.
 - 38 Baqueiro Cárdenas, 2002.
 - 39 Heintz y Seguido, 2007, p. 17.
 - 40 Blinder y Esaki, 1978.
 - 41 Estos documentos incluyen, por ejemplo, la última “Carta de Intención” que firmó el gobierno mexicano y envió al FMI, firmada en junio de 1999 (está disponible en línea en: www.imf.org/external/np/loi/1999/061799.htm), y *Country Partnership Strategy for the United Mexican States*, 2008-2013, 4 de marzo de 2008, que son las directrices para la cooperación entre el Banco Mundial y la presente administración (disponible en línea en: www-wds.worldbank.org).
 - 42 Véase Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Artículo 7 (9) y Artículo 13 (3), en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio, 2002.
 - 43 Sandoval, 2008.
 - 44 No obstante, el Banco de México sí proporciona información al IFAI con respecto a cumplir con sus obligaciones establecidas en la LFTAIIPG con respecto a la transparencia y el derecho a la información. Véase la página electrónica del banco de México: <http://www.banxico.gob.mx/footer/leyTransparencia/LeyTransparencia.htm>.
 - 45 Sandoval, 2008.
 - 46 Rivera y Carrillo, 2008.
 - 47 Autores de los trabajos que sirven de base a esta sección son Nursel Aydiner-Avsar y Diane Elson (Estados Unidos) y Alberto Serdán y Carlos Salas (México).
 - 48 Kunemann, 2001.
 - 49 Public Citizen, 2005a.
 - 50 Public Citizen, 2005a.
 - 51 Scott *et al.*, 2006.
 - 52 Martin, 2004.
 - 53 Labor Council for Latin American Advancement y Public Citizen, 2004.
 - 54 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 2004, p. 4: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/40a535f4d5c94f0cc1256b9700559a72?OpenDocument>.
 - 55 Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos, 2006.
 - 56 Labor Council for Latin American Advancement and Public Citizen, 2004.
 - 57 Autores de los trabajos que sirven de base a esta sección

son Radhika Balakrishnan (Estados Unidos) y Gabriel Lara (México).

58 Darooka, 2008.

59 Primer informe trimestral 2008 del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales en: www.sedesol.gob.mx/archivos/8015/File/1ertrim08/penccg/02_Adultos_Mayores_de_70_años.pdf.

60 Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales en: www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=3003&len=1.

61 DeNavas-Walt *et al.*, 2008, p. 12.

62 Munnell *et al.*, 2006. (La traducción es nuestra)

63 Price (2005).

64 Munnell y Jivan, 2005.

65 El monto de los ingresos anuales necesarios para un crédito se incrementa cada año en proporción con los incrementos en los salarios promedio en la economía. En 2004, el monto de ingresos requerido para un crédito fue de 900 dólares. En 2007, usted recibe un crédito por cada mil dólares de ingresos hasta un máximo de cuatro créditos al año.

66 Social Security Administration, 2007, p. 2.

67 Dion (de próxima aparición).

BIBLIOGRAFÍA

Balakrishnan, Radhika, and Diane Elson. 2008. "Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights", *Essex Human Rights Review*, 5(1), pp. 1-19.

Balakrishnan, Radhika, Why MEs with Human Rights: Integrating Macro Economics and Human Rights: <http://www.policyinnovations.org/innovators/people/data/06542>. Hay versión disponible en español en: www.fundar.org.mx/PDF/EMEYHRespa%F1.pdf.

Banxico-Banco de México. 2008. *Estadísticas*, Banxico, México.

Baqueiro Cárdenas, Armando. 2002. "Consideraciones sobre el salario mínimo, el empleo y la estabilidad macroeconómica en México", Comisión Consultiva para la Modernización del Sistema de los Salarios Mínimos, Estudios y Ponencias, México, STPS/CNSM: www.conasami.gob.mx.

Bergman, Marcelo, Víctor Carreón y F. Hernández Trillo. 2006. "Evasión fiscal del impuesto sobre la renta de personas morales", CIDE, México.

Blinder, Alan S. y Howard Y. Esaki. 1978. "Macroeconomic Activity and Income Distribution in the Postwar United States", *Review of Economics and Statistics*, 60, pp. 604-609.

Bolle, Mary J. 2002. "NAFTA Labor Side Agreement: Lessons for the Worker Rights and Fast-Track Debate", Congressional Research Service, Report 97-861E.

Bureau of Economic Analysis. 2008. "National Income and Product Accounts Tables": <http://www.bea.gov/national/nipaweb/SelectTable.asp?Selected=N>.

Cantalá, David, Jaime Sempere y Horacio Sobrazo. 2005. "Evasión fiscal en el impuesto sobre la renta de personas físicas", El Colegio de México, México.

CEFP. 2007. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, México.

Centers for Medicare and Medicaid Services (CMS) and US Department of Health and Human Resources (HHR). 2007. "Overview of the U.S. Health Care System", 2007 edition, DC: CMMS and HHR.

Citizens Trade Campaign. 2001. "NAFTA's Double Standard: What Can you Do if Your Rights are Violated?": www.citizenstrade.org/pdf/nafta_double_standard.pdf.

Darooka, Priti. 2008. "Social Security: A Woman's Human Right", Programme on Women's Economic, Social and Cultural Rights Discussion Paper No. 2.

DeNavas-Walt, Carmen, Bernadette D. Proctor y Jessica C. Smith. 2008. "Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2007", US Census Bureau Current Population Reports.

Dion, Michelle L. de próxima aparición. *Workers and Welfare in Latin America: Mexico in Historical and Comparative Perspective*, manuscrito del libro (en revisión en dos editoriales universitarias), disponible en: <http://www.prism.gatech.edu/~md177/book.html>.

Epstein, Gerald e Ilene Grabel. 2007. "Financial Policy", UNDP –International Poverty Centre– Research Programme on Economic Policies, MDGs and Poverty, Training Module No. 3.

Epstein, Gerald. 2003. "Alternatives to Inflation Targeting Monetary Policy for Stable and Egalitarian Growth: A Brief Research Summary", PERI Working Series de papel, No. 62.

Heintz James y Stephanie Seguino. 2007. "Central Bank Policy in Anglophone Caribbean and the US: Implications for Unemployment by Gender and Ethnicity": http://www.uvm.edu/~econ/keynesian_conf/Heintz%20Seguino%20Central%20Bank%20Policy.pdf.

Hufbauer, Gary C. y Jeffrey J. Schott. 2005 *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*, Institute for International Economics, Washington, D.C.: IIE.

International Budget Project. 2006. "More Public Information Needed to Hold Governments To Account". The International Budget Project Open Budget Initiative: <http://www.openbudgetindex.org/SummaryReport.pdf>.

International Budget Project. 2005. "Open Budget Questionnaire – United States". The International Budget Project Open Budget Initiative: <http://www.openbudgetindex.org/Questionnaire05USFinal.pdf>.

Kaiser Family Foundation. 2007. "Medicare at a Glance Fact Sheet", <http://www.kff.org/medicare/1066.cfm>.

Kunemann, Rolf. 2001. "The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", Food First Information and Action Network (FIAN) Document D18e.

Labor Council for Latin American Advancement and Public Citizen. 2004. "The Impact of NAFTA on the U.S. Latino Community and Lessons for Future Trade Agreements", A Joint Report by Labor Council for Latin American Advancement and Public Citizen's Global Trade Watch: <http://www.tradewatch.org/documents/LatinosReportFINAL.pdf>.

Lavielle, Briseida. 2007. "Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007, México": http://www.fundar.org.mx/pdf/DocumentoMEXICOFinal%20_2_.pdf.

Lawrence, Michel, Jared Bernstein y Sylvia Allegretto. 2007. *The State of Working America 2006/2007*. NY: ILR Press.

Leitner Sigrid. 2001 "Sex and gender discrimination within EU pension systems", *Journal of European Social Policy*, 11(2), pp. 99-115.

Martin, Philip. 2004. "Regional Patterns of International Migration: North American Present And Future", Informe presentado en el Décimo Taller sobre Migración Internacional y Mercados Laborales en Asia, Organizado por el Instituto Japonés del Trabajo, Tokio.

McIntyre Robert S., Robert Denk, Norton Francis, Matthew Gardner, Will Goma, Fiona Hsu y Richard Sims. 2003. *Who Pays? A Distributional Analysis of the Tax System Systems in all 50 States*. 2nd edition. D.C.: The Institute on Taxation and Economic Policy.

Morsink, Johannes. 2000. *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Munnell, Alicia H., Mauricio Soto, Jerilyn Libby y John Prinzivalli. 2006. "Investment Returns: Defined Benefit vs. 401(k) Plans", Center for Retirement Research Issues in Brief No. 2006-52.

Munnell, Alicia H. y Natalia Jivan. 2005. "What Makes Older Women Work?", Center For Retirement Research – Boston College. *Work Opportunities for Older Americans* Series 1.

National Center for Health Statistics (NCHS). 2006. *Health, United States, 2006 With Chartbook on Trends in the Health of Americans*, Hyattsville: NCHS.

Nord, Mark, Margaret Andrews y Steven Carlson. 2008. "Measuring Food Security in the United States Household Food Security in the United States, 2007", USDA Economic Research Service – Economic Research Report Number 66.

OCDE. 2008a. "Social Expenditure Database": http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGC.

OCDE. 2008b. "Revenue Statistics, 1965-2007": <http://www.oecd.org/dataoecd/48/27/41498733.pdf>.

OCDE División Inversiones. 2005. "Transparency and Third Party Participation in Investor-State Dispute Settlement Procedures", Documento de Trabajo sobre Inversión internacional No.2005/1.

Olson, Nina. 2007. "Written Statement of Nina E. Olson, National Taxpayer Advocate, Before the Committee on the Budget U.S. House of Representatives on the IRS and the Tax Gap": http://www.irs.gov/pub/irsutl/nta_housebudget_testimony_021607.pdf.

Ovett, Davinia. 2005. "Public Participation in Trade Decision-Making Processes and the WTO", Presentación en la conferencia ministerial de Hong Kong, Hong Kong.

Price, Lee. 2005. "Shifting risk: Workers today near retirement more vulnerable and with lower pensions", Economic Policy Institute Issue Brief No. 213.

Public Citizen. 2005a. "Trade Wars—Revenge of the Myth: Deals for Trade Votes Gone Bad": <http://www.citizen.org/documents/tradewars.pdf>.

Public Citizen. 2005b. "NAFTA Chapter 11 Investor-State Cases: Lessons for the Central America Free Trade Agreement": <http://www.citizen.org/publications/release.cfm?ID=7462>.

Public Citizen. 2004. "The Ten Year Track Record of the North American Free Trade Agreement: Undermining Sovereignty and Democracy": http://www.citizen.org/documents/NAFTA_10_democracy.pdf

Rivero, Arturo y Laura Carrillo. 2008, "Inflan cifra de empleo", *Reforma*, 14 de mayo.

Saad Filho, Alfredo. 2007. "Monetary Policy": UNDP—International Poverty Centre— Research Programme on Economic Policies, MDGs and Poverty, Módulo de Capacitación No. 2.

Salas, Carlos. 2008. "Tendencias salariales en México", mimeo.

Sandoval, Irma Eréndira. 2008. "Autonomía, transparencia y rendición de cuentas en organismos financieros: El Caso del Banco de México", John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, pp. 199-217.

Scott, Robert E., Carlos Salas y Bruce Campbell. 2006. "Revisiting NAFTA's Legacy: Still not working for North America's workers", Economic Policy Institute Briefing Paper No. 173.

Secretaría de Finanzas. 2007. "Diagnóstico del Sistema Tributario y Reforma Hacendaria. Subsecretaría de Ingresos", 18 de abril, México.

Secretaría de Finanzas. 2003. Base de datos, México.

Sinclair, Scott. 2008. "NAFTA Chapter 11 Investor-State Disputes (to January 1, 2008)", Canadian Center for Policy Alternatives. http://www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2008/NAFTA_Dispute_Table.pdf.

Social Security Administration. 2007. "Retirement Benefits", SSA Publication No. 05-10035.

The Advocates for Human Rights. 2007. "The Right to Food Fact Sheet": <http://hrei.urbanplanet.com/6d8e33f1-5716-4ead-a96a-d59358bae00b.html?NodeId=>

TRAC IRS. 2007. "Corporate Share of Federal Income Tax Collections": http://trac.syr.edu/tracirs/highlights/v12/incomeTax1910_presG.html.

UN Commission on Human Rights (UNCHR). 2006. *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, 16 de marzo, 2006. E/CN.4/2006/44. UNHCR Refworld, disponible en español en: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/40a535f4d5c94f0cc1256b9700559a72?OpenDocument>.

UN Development Programme (UNDP). 2007. "Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change, Indicator Tables": <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>.

US Census Bureau. 2008a. "Historical Health Insurance Tables": http://www.census.gov/hhes/www/hlthins/historic/index_old.html.

US Census Bureau. 2008b. "Historical Poverty Tables": <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/histpov/perindex.html>.

Weeks, John y Shruti Patel. 2007. "Fiscal Policy", UNDP—International Poverty Centre— Research Programme on Economic Policies, MDGs and Poverty, Módulo de Capacitación Núm. 1.

Weller, Christian y Wolff, Edward N., Retirement Income: The Crucial Role of Social Security, Economic Policy Institute, 2005, p. 13.

Wolkwitz, Kari y Joshua Leftin. 2008. "Characteristics of the Food Stamp Household, Fiscal Year 2007", Nutrition Assistance Program Report Series Report No. FSP-08-CHAR.

World Health Organization. 2006. *The World Health Report 2006: Working Together for Health*, Ginebra, WHO Press.

APÉNDICE I: Lista de documentos de derechos humanos pertinentes a este informe

Nombre del documento	Número del documento	Fecha
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Resolución 217A (III), A/810	10 de diciembre de 1948
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Resolución 2200A (XXI)	16 de diciembre de 1966
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Resolución 2200A (XXI)	16 de diciembre de 1966
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte	Resolución 44/128	15 de diciembre de 1989
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Resolución 2200A (XXI)	16 de diciembre de 1966
La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte: Observación General 3	CESCR Observación General 3	14 de diciembre de 1990
Fact Sheet núm. 16 (Rev.1)	Fact Sheet núm. 16, A/CONF. 157/24	25 de junio de 1993
Convención internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)	Resolución 2106 (XX)	21 de diciembre de 1965
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	Resolución 34/180	18 de diciembre de 1979
Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)	Resolución 44/25	20 de noviembre de 1989
Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social	Resolución 2542 (XXIV)	11 de diciembre de 1969
Declaración y Programa de Acción de Viena	A/CONF.157/23	12 de julio de 1993
Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia	CAJP/GT/RDI-23/06 Rev 3	18 de abril de 2006
Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Reunión de expertos: Int'l Comisión de Juristas, Urban Morgan Institute on Human Rights, Centre for Human Rights de la Facultad de Leyes de la Universidad de Maastricht	22-26 de enero de 1997
Principios de Limburg sobre la Implementación del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Reunión de expertos: Int'l Comisión de Juristas, Urban Morgan Institute on Human Rights, Centre for Human Rights de la Facultad de Leyes de la Universidad de Maastricht	2-6 de junio de 1986

APÉNDICE II: Grupo asesor y equipo del proyecto

GRUPO ASESOR

Cathy Albisa

National Economic and Social Rights Initiative
Estados Unidos
cathy@nesri.org

Alejandro Álvarez

Facultad Economía, Universidad Nacional Autónoma de México
México
abejar48@hotmail.com

Ajamu Baraka

US Human Rights Network
Estados Unidos
abaraka@USHRNetwork.org

Ann Blyberg

International Institute of Education
Estados Unidos
ablyberg@iie.org

Jerry Epstein

Political Economy Research Institute
Universidad de Massachusetts
Amherst
Estados Unidos
gepstein@econs.umass.edu

Sakiko Fukuda-Parr

The New School
Estados Unidos
FukudaPS@newschool.edu

Alicia Girón

Instituto de Investigaciones Económicas
Universidad Nacional Autónoma de México
México
alicia@servidor.unam.mx

Shalmali Guttal

Focus on the Global South
Tailandia
s.guttal@focusweb.org

James Heintz

Political Economy Research Institute
Universidad de Massachusetts
Amherst
Estados Unidos
jheintz@peri.umass.edu

Margaret Huang

Rights Working Group
Estados Unidos
Mhuang@rightsworkinggroup.org

Clara Jusidman

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social
INCIDE Social, A.C.
México
cjustidman@yahoo.com.mx

Patrick Mason

Florida State University
Estados Unidos
pmason@garnet.acns.fsu.edu

Manuel Montes

United Nations Department of Economic and Social Affairs
Estados Unidos
montes@un.org

Juan Carlos Moreno

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
México
juancarlos.Moreno@cepal.org

David Myhre

Fundación Ford
México
d.myhre@fordfound.org

Lucía Fragozo Pérez

Equidad
México
luciapresupuesto@equidad.org.mx

Blanca Rico

Consultora independiente
México
bricog3@gmail.com

Carlos Salas

Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa
México
Csalasp51@gmail.com

Arelí Sandoval Terán

Equipo Pueblo
México
arelisandoval@equipopueblo.org.mx

EQUIPO DEL PROYECTO

Directora del proyecto
Radhika Balakrishnan
Marymount Manhattan College
Estados Unidos
rbalakra@igc.org

Asesor en Jefe

Diane Elson
Universidad de Essex
Reino Unido
drelson@essex.ac.uk

Equipo del proyecto en Estados Unidos

Nursel Aydinler-Avsar

Universidad de Utah
Estados Unidos
aydiner@economics.utah.edu

Equipo del proyecto en México

Lourdes Colinas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
México
lourdes.colinas@cepal.org

Sarah Gammage

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
México
Sarah.GAMMAGE@cepal.org

Gabriel Lara

Fundar, Centro de Análisis e Investigación
México
gabriel@fundar.org.mx

Jorge Romero León

Fundar, Centro de Análisis e Investigación
México
jorge@fundar.org.mx

Kristina Pirkner

Fundar, Centro de Análisis e Investigación
México
kristina@fundar.org.mx

Alberto Serdán

Fundar, Centro de Análisis e Investigación
México
albertoserdan@hotmail.com

Verónica Zebadúa

Fundar, Centro de Análisis e Investigación
México
vzebadua@hotmail.com

Facilitador

Aubrey McCutcheon
Global Rights
Estados Unidos
aubreymccutcheon@compuserve.com

Relatora

Mehlika Hoodbhoy

Consultora independiente
mhoodbhoy@hotmail.com

Relator y editor

Rajeev Patel

Escuela de Estudios de Desarrollo,
Universidad de KwaZulu-Natal
Durban, Sudáfrica
rajeevcpatel@gmail.com

Revolucionario es una de esas palabras que por el abuso ha terminado por perder su sentido –“marcadamente nuevo” o “introducción de cambio radical”–, no obstante, revolucionaria es la única palabra que puede describir la aportación que **Radhika Balakrishnan, Diane Elson y Raj Patel** hacen al campo de los derechos humanos con esta publicación. Hace tiempo que los activistas de derechos humanos en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales esperaban un instrumento que presentara un marco teórico claro que integrara derechos humanos y conceptos económicos, además de una guía práctica que permita aplicar los conceptos a las condiciones de la vida cotidiana. *Repensando Estrategias Macroeconómicas desde una Perspectiva de Derechos Humanos (Por qué EME y Derechos Humanos II)* es ese instrumento.

Ajamu Baraka

Director de US Human Rights Network