

**LOS DERECHOS
HUMANOS
ECONÓMICOS,
SOCIALES
Y CULTURALES**
*Hacia una cultura
de bienestar*

**LUIS ORCÍ GÁNDARA
VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI**
COORDINADORES



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M E X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

LOS DERECHOS HUMANOS
ECONÓMICOS, SOCIALES
Y CULTURALES

HACIA UNA CULTURA DE BIENESTAR

Luis Orcí Gándara
Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri
(coordinadores)



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

MÉXICO, 2007

Primera edición: mayo, 2007
ISBN: 970-644-512-9

© Comisión Nacional
de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

CONTENIDO

Prólogo	
<i>José Luis Soberanes Fernández</i>	7
Introducción	
<i>Luis Orcí Gándara</i>	11
La construcción jurídica de los derechos humanos económicos, sociales y culturales en México	
<i>Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri</i>	17
Los derechos humanos en el ámbito de las teorías de la justicia distributiva	
<i>Paulette Dieterlen</i>	35
Democracia, desigualdad y derechos humanos: el reclamo al Estado	
<i>Rolando Cordera Campos</i>	65
Derechos humanos y realidades sociales	
<i>David Ibarra</i>	79
Sobre los derechos individuales y los sociales	
<i>Carlos Tello Macías</i>	117
La hacienda pública y los derechos humanos	
<i>Jorge A. Chávez Presa</i>	133

Políticas públicas para la promoción de los derechos humanos económicos y sociales <i>Luis Orcí Gándara</i>	153
La rectoría del estado del desarrollo nacional y los derechos económicos, sociales y culturales en México <i>Gerardo Gil Valdivia</i>	167
El migrante: personaje olvidado en los derechos humanos <i>José Luis Soberanes Fernández</i>	189
Seguridad social y derechos humanos <i>Benjamín González Roaro</i>	211
El derecho a la educación <i>José Ángel Pescador Osuna</i>	233
Desigualdad, reproducción y derecho <i>Marta Lamas</i>	255
Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: una visión desde la legislación comparada <i>Ramón de la Cruz Ochoa</i>	277
Conocimiento, percepción, valoración y respeto de los derechos humanos económicos, sociales y culturales por los mexicanos <i>Enrique Alduncin Abitia</i>	297
Bibliografía sobre derechos económicos, sociales y culturales <i>Eugenio Hurtado Márquez</i>	331
Los autores	371

PRÓLOGO

Se ha hecho cada vez más común distinguir entre los derechos humanos civiles y políticos (DHCP), por un lado, y los derechos humanos económicos, sociales y culturales (DESC), por el otro. A estos últimos también se les ha llamado derechos humanos de segunda generación, y en Europa se habla de los de tercera y cuarta generación, para abarcar los efectos de los avances tecnológicos recientes, como los referentes al genoma humano y a los de la ciencia médica.

En la larga historia del derecho, la evolución de los DESC ha sido importante, pero más reciente. Diversos regímenes jurídicos instrumentan mecanismos para proteger estos derechos, si bien es diversa su percepción, cobertura y protección.

Para citar dos cercanos: la Constitución norteamericana, con su *Bill of Rights* (primeras 10 enmiendas), se enfoca casi exclusivamente a los derechos civiles y políticos, no obstante que sus normas jurídicas y administrativas van lejos al respetar, proteger y cumplir un número importante de los DESC.

En contraste, la Constitución Política de nuestro país hace múltiples referencias a derechos de índole económico y social, como la vivienda, el empleo, la seguridad social, la salud y la educación, entre otros; sin embargo, el país está lejos de cumplir esos compromisos, casi todos plasmados en nuestra Constitución social, pionera en esta materia.

No fue sino hasta la década de los años cincuentas del siglo XX que esas ideas se propagaron en el mundo, bajo la tutela de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con el nombre de derechos humanos económicos, sociales y culturales; éstos constituyen una categoría que cobra cada vez mayor relevancia. Igual que en el caso de los derechos humanos civiles y políticos de larga historia, la semilla de los DESC aparece desde la Carta de la ONU, que hace referencia a la obligación de los Estados de reconocer la dignidad inhe-

rente de todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la ONU en 1948, refiere que para ser un ser humano libre —liberado del temor y de la miseria— es menester crear las condiciones que permitan a cada persona gozar tanto de sus derechos económicos, sociales y culturales como de sus derechos civiles y políticos. Como parte de esa evolución del pensamiento internacional, en 1966 la Asamblea General de la ONU adoptó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), mismo que entró en vigor 10 años después, una vez ratificado por los Estados signatarios.

Esos derechos, entre otros, son el derecho al trabajo, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado para sí y para la familia, a la salud física y mental, a la educación, a participar en la vida cultural y a gozar de los avances científicos.

Dicho pacto establece la obligatoriedad de los Estados de presentar anualmente informes sobre las medidas adoptadas y los avances realizados para asegurar el respeto a los DESC en sus territorios. Los informes van dirigidos al Secretario General de la ONU, con copia al Consejo Económico y Social (Ecosoc) y al Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, para su estudio y la elaboración de recomendaciones.

En 1986, a 10 años de la entrada en vigor del Pacto Internacional, en la ciudad de Maastricht, Países Bajos, se reunió, en la Universidad de Limburgo, un grupo de 26 expertos de 12 países y de organismos internacionales, convocados por la Comisión Internacional de Juristas, para considerar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados Parte. Hubo coincidencia en las percepciones que sobre el tema tuvieron los 26 participantes de los países de Alemania, Australia, Estados Unidos, España, Hungría, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Senegal, Yugoslavia y México.

De dicha reunión surgieron Los Principios de Limburgo, que en lo esencial sostienen que:

1. Los DESC son parte integrante de la legislación internacional sobre derechos humanos y son objeto de obligaciones contractuales en varios acuerdos internacionales.
2. El Pacto de los DESC y su protocolo, junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (DCP) forman parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos de la ONU.

3. Se debe prestar la misma atención a los DESC que a los DCP, en la aplicación, fomento y protección, dado que los derechos humanos son interdependientes.
4. La consecución de los DESC se puede producir en una variedad de escenarios políticos. No existe una vía única, ya que en países con economías centralizadas y de mercado, así como en países federales y centrales, han habido éxitos y fracasos.
5. Aunque la realización completa de los DESC sea progresiva, algunos de éstos deben introducirse inmediatamente dentro del sistema legal, y otros podrán esperar.
6. Se requiere amplia participación de la sociedad, con cooperación y diálogo en su supervisión.
7. Debe prestarse especial atención a las medidas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales pobres y menos privilegiados, además de proteger los derechos culturales de los pueblos indígenas y de minorías, teniendo en cuenta la especial relación entre el grado de desarrollo y la realización progresiva de los DESC, formulados en el Pacto.
8. Las medidas a adoptar deben ser decisión de cada país, pero todos los Estados tienen la obligación de iniciar los procesos encaminados a la completa realización de los DESC, con medidas legislativas, judiciales, administrativas, económicas, sociales y educativas.
9. Finalmente, la obligación de adoptar medidas es independiente de que haya incremento de recursos disponibles, ya que los existentes deben utilizarse de manera eficaz.

Una década después, se dio una nueva reunión en Maastricht, con otros 30 expertos, para “ampliar el entendimiento de los Principios de Limburgo, con respecto a la naturaleza y al alcance de las violaciones a los DESC, y las respuestas y recursos adecuados de los mismos”.

Dicha segunda reunión de Maastricht llegó a una serie de diagnósticos aciagos sobre los retrocesos registrados en la década 1986-1996, concluyendo que:

1. A partir de 1986, las condiciones económicas y sociales de más de 1,600 millones de personas se deterioraron a una velocidad alarmante, mientras que para la cuarta parte de la población mundial las mismas mejoraron, también a un ritmo dramático. De ahí que la brecha entre ricos y pobres

- se duplicó: la quinta parte más pobre de la población recibe el 1.4 % del ingreso mundial, mientras que la quinta parte más rica recibe el 85 %.
2. Desde el fin de la Guerra fría, en todas las regiones del mundo existe una tendencia a limitar la función del Estado, confiando en el mercado para solucionar los problemas del bienestar humano.
 3. No obstante lo anterior, desde 1986 hubo avances significativos en el plano legal en cuanto a los DESC, incluyendo la jurisprudencia emergente en la materia, como la Carta Social Europea y el Protocolo Facultativo de la Carta Europea, constituyendo un Régimen de Reclamaciones Colectivas.

Adicionalmente, en el Continente americano se adoptó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que en lo esencial reproduce y amplía las ideas plasmadas en el PIDESC de la ONU.

En América también surgió, en esos años, la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia, proclamada en Colombia en 1992, por 15 países, entre ellos México. Su tesis es que la implantación del esquema neoliberal en América Latina y el Caribe agravó la situación social del continente, porque hay 220 millones de pobres y la consiguiente precarización del empleo. En su última Asamblea de Bogotá, en 2004, establecieron como meta y eje unificador “La Ciudadanía Interamericana” y como lema “Otra Integración Es Posible”.

La gran asignatura pendiente para México, en este ámbito, es progresar hacia una verdadera cultura de respeto a los derechos humanos, entre la ciudadanía y por las autoridades gubernamentales, no sólo con respecto de la vida, la dignidad, las libertades individuales y la propiedad, en todos los ámbitos de la vida nacional, sino también en cuanto a la calidad de la vida de los mexicanos en lo económico y social. El avance de los DCP y de los DESC en México, sin duda, se verá fortalecido en los años venideros; en parte, porque el país deberá cumplir sus compromisos internacionales en esta materia y en parte también porque la creciente democratización de la vida nacional está generando una dinámica social que impulsará esos avances. ¡En hora buena!

José Luis Soberanes Fernández

INTRODUCCIÓN

Este libro, publicado por el Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), unidad de análisis e investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), tiene por objeto llenar un hueco en la literatura en México y en la conciencia ciudadana sobre los trascendentes alcances de los derechos humanos que tienen los gobernantes y las autoridades en cuanto a las obligaciones para con los mexicanos, y de la asignatura pendiente ciudadana, en esta naciente democracia, de asegurar la existencia de normas y recursos para la promoción, protección y ampliación de los derechos humanos a que tienen potestad los que aquí vivimos.

La evolución en la protección de los derechos fundamentales del hombre es añeja. Inicia como consecuencia de las luchas entre los ciudadanos y la autoridad, para proteger al individuo de los abusos de sus gobernantes. De ahí que en la historia de los derechos humanos civiles y políticos (DCP) se hayan enfatizado los límites del poder gubernamental en la protección de diversos derechos humanos, como el derecho a la vida, a la propiedad, a la libertad y a la dignidad humana, entre otros.

Posteriores reflexiones en torno a conceptos de gobernabilidad, ética y justicia fueron identificando una gama adicional de derechos humanos, llamados económicos, sociales y culturales (DESC), que requieren de la solidaridad y organización de la sociedad para su promoción y protección, además de la acción proactiva del Estado.

Este compendio de 14 aportaciones, elaboradas por profesionales, expertos en su campo, explora los diversos filones de los derechos económicos sociales y culturales en México. En el orden de su apariencia, están:

Víctor Martínez Bullé Goyri, quien propone “La construcción jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales en México”, y sostiene que el

desarrollo de la norma internacional sobre los derechos humanos ha sido amplia. La primera generación de éstos —los civiles y políticos— impone al Estado la obligación de defender y garantizar a las personas el disfrute de sus libertades, y la segunda generación —los económicos, sociales y culturales— busca la forma de proteger al que padece hambre, sufre enfermedades, requiere de una vivienda y de educación, etcétera, para participar plenamente en la vida social. Sin embargo, la obligación sobre su satisfacción no es la misma; con los derechos civiles y políticos la obligación asumida por el Estado es clara, contundente y justiciable: *respetar y garantizar*, mientras que para los económicos, sociales y culturales su obligación es *adoptar medidas para lograr progresivamente su plena efectividad*, y el sistema para su tutela también es más débil. Comenta el autor que un vicio extendido en América Latina es el paternalismo declarativo respecto de los DESC, que asigna al Estado la satisfacción de necesidades básicas, dejando de lado la actividad que al respecto deben desarrollar los distintos actores sociales para su cumplimiento. De ahí que construir jurídicamente los DESC —tarea pendiente para México— requiere de un trabajo legislativo que establezca, con claridad, quiénes serán los titulares de los derechos y cuáles serán las responsabilidades que asume el Estado u otros actores sociales respecto de cada individuo o grupo de individuos, y los medios para asegurar y exigir su cumplimiento.

Paulette Dieterlen, en su aportación sobre “Los derechos humanos en el ámbito de las teorías de justicia distributiva”, analiza tres de ellas, con sus respectivas formas de concebir los derechos: 1) La que sostiene un estado neoliberal, cuyos defensores afirman que los únicos derechos legítimos son los de protección; 2) la que se refiere a las teorías de la justicia, que persiguen una sociedad menos desigual y, para lograrla, postulan los derechos a la protección, pero también los derechos económicos y sociales, y, por último, 3) la que critica las posiciones anteriores, por considerarlas individualistas, postulando que los derechos colectivos deben tener un papel importante en una concepción del Estado y en una distribución de bienes, servicios y cargas que pretenda ser justa.

Rolando Cordera Campos, en su aportación sobre “Democracia, desigualdad y derechos humanos: el reclamo al Estado”, analiza a qué grado México es una sociedad pobre, y cómo la distribución del ingreso es altamente desigual, concluyendo que en la mala distribución de los recursos públicos y privados, que está debajo de éstos y otros escenarios donde se cuece de la peor manera el futuro mexicano, está la desigualdad básica de riqueza, ingresos y educación que define a México, y se pregunta: ¿puede haber democracia sin cohesión social?, porque difícil como parece y es, la politización de la desigualdad es inevitable y forma

parte de las grandes obligaciones del Estado democrático que se quiere constitucional. Forma, en fin, parte del reclamo democrático actual al Estado mexicano.

David Ibarra, en “Derechos humanos y realidades sociales”, establece los fundamentos teóricos de la exigibilidad de los DESC y hace un resumen de los distintos mecanismos nacionales, de tipo procesal, para su exigibilidad. Reseña la política social del incipiente Estado benefactor mexicano desde 1917, cuando se establecen derechos sociales de carácter constitucional, que regulan obligaciones, algunas del sector empresarial y otras del Estado, y apunta a los trastornos por la nueva estrategia económica, que ha llevado a abandonar los enfoques macroeconómicos del crecimiento, dejando la política social a programas microsociales, en favor de la población más necesitada. Propone hacer confluir acciones microsociales con enfoques macrosociales y de crecimiento, que curen la insuficiencia del mercado de trabajo del sector moderno de la economía, sin abandonar los programas exitosos de focalización social del gasto público.

Carlos Tello Macías, en su trabajo “Sobre los derechos individuales y los sociales”, postula que los derechos contenidos en la Constitución son de tres tipos: individuales, ciudadanos y sociales, y que es responsabilidad del Estado propiciar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, facultado como está para intervenir y dirigir el desarrollo nacional. Denuncia que la realidad acusa abismales diferencias en el goce de los derechos sociales y, por ende, en los individuales y ciudadanos; la mitad de los mexicanos vive en condiciones de pobreza o de pobreza extrema y concluye que se perpetúan los extremos de desigualdad, de generación en generación, porque los derechos sociales no son exigibles, ya que las garantías sociales son derechos que requieren que el Estado provea de bienes y/o servicios, pero con la normativa actual sólo está obligado a poner lo que está de su parte y hasta donde haya.

Jorge A. Chávez Presa, en “La hacienda pública y los derechos humanos”, sostiene que el cumplimiento de la atención efectiva a los DESC implica políticas públicas que dispongan de una fuente presupuestal de ingresos fiscales recurrentes, y reúne evidencias empíricas y estadísticas para mostrar que dicho cumplimiento requiere de una hacienda pública sólida, como condición necesaria. Hace una correlación de la carga fiscal en 41 países, con el índice de desarrollo humano y el gasto en educación, salud y en otros DESC. Los resultados obtenidos confirman la hipótesis de que la hacienda pública tiene mucho que ver con los derechos humanos y viceversa, y que los países que cuentan con haciendas públicas sólidas se encuentran en mejores posibilidades de atender los DESC, que los que no.

Luis Manuel Orcí Gándara, en “Políticas públicas para la promoción de los derechos humanos económicos y sociales”, recuerda que México, en su Constitución y en cuanto a los DESC, asumió el compromiso de proteger los derechos a la salud, al empleo, a la educación, a la seguridad social y a la vivienda, y que ahora la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU y diversos convenios internacionales, de los que México es parte, nos obligan a hacer exigibles los que faltan, mediante políticas públicas económicas, sociales, administrativas, legislativas y judiciales, pero que México se ha tornado omiso desde la decisión tomada de excluir al Estado y sus instituciones de su anterior papel orientador y promotor del desarrollo económico y social, asignándolo exclusivamente al mercado. Por ello, el autor propone un decálogo de criterios para fundamentar una nueva estrategia mercado-Estado en el cumplimiento de los derechos económicos y sociales.

Gerardo GilValdivia, en “La rectoría del estado del desarrollo nacional y los derechos económicos, sociales y culturales en México” analiza la relación entre el compromiso constitucional de la rectoría del Estado del desarrollo nacional y la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales. Sostiene que la rectoría del Estado en esta materia es una función inherente al Estado contemporáneo y deplora que en las últimas décadas, a raíz de la globalización y del auge del neoliberalismo, la figura de un Estado minimalista —reduccionista— deja a las libres fuerzas de los mercados nacionales y globales la toma de decisiones en la economía, dejando de cumplir con sus obligaciones para con la sociedad, que con claridad están establecidas en los artículos 25; 26, apartado A, y 28, mismos que analiza en detalle.

José Luis Soberanes Fernández analiza a “El migrante: personaje olvidado en los derechos humanos” y sostiene que la razón fundamental de su exclusión se vincula directamente con el concepto de ciudadanía, categoría jurídica que los Estados modernos han empleado para determinar quién es el titular de derechos políticos. Analiza la dimensión de la migración internacional y de su incidencia regional, y distingue la problemática y las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, como un todo, y las que afectan a los migrantes documentados y a los indocumentados. La precariedad de este conjunto humano se hace evidente al constatar su vulnerabilidad cuando, en teoría, todos los instrumentos internacionales que existen son también aplicables a los migrantes, y que el instrumento más completo e importante, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada en 1990 y que entró en vigor hasta 2003, no fue ratificada por los principales países receptores.

Benjamín González Roaro, en su análisis de la “Seguridad social y derechos humanos”, identifica graves situaciones de inequidad en la población, respecto de la cobertura de seguridad social en México, porque existen personas —cerca de 40 % de la población— que no se encuentran amparados por ninguno de los regímenes de seguridad social existentes, porque hay trabajadores que, aun cubiertos, lo están bajo coberturas diferenciadas, y, finalmente, porque al interior mismo de los regímenes existentes no todos reciben la misma atención en cantidad y calidad. Por ende, el autor concluye que urge una reforma de la seguridad social, para construir un sistema nacional de pensiones, y para que exista la universalidad de los servicios de salud y la integralidad de las prestaciones a todos. También considera de fundamental importancia que se rescate a las instituciones de seguridad social de la aguda crisis financiera por la que pasan en la actualidad.

José Ángel Pescador Osuna, en “El derecho a la educación”, sostiene que la garantía planteada en el artículo 3o. constitucional ya no es atendida satisfactoriamente por el Estado, y que es necesario revisar la norma jurídica, a fin de comprometer la educación pública a los niveles de media superior y superior. Relata también el éxito educativo de 1950–1981, una época sin precedente en la expansión educativa y en la asignación de recursos, llegando a 4.5 % de PIB, para luego bajar a 2.5 % en 1982, nivel en el que permaneció los siguientes 13 años, y se volvió a elevar a 3.8 % del PIB en 1994–2005. Relata cómo la calidad de la educación ha sufrido y cómo diversas pruebas internacionales sitúan a México en niveles muy bajos, similares a los de países como Túnez, Indonesia y Brasil. También documenta la deserción de alumnos y los bajos logros de aprendizaje.

Marta Lamas, en “Desigualdad, reproducción y derecho”, sostiene que históricamente la marginación de la mujer se relaciona con su falta de control del proceso de procreación y, por ende, en la desigualdad en el goce de sus derechos humanos. Reconoce que el desarrollo de los anticonceptivos dio un margen mayor de control sobre sus cuerpos y que ahora los derechos reproductivos tienen reconocimiento explícito desde la Primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán, en 1968. Le atribuye un papel fundamental a las conferencias mundiales organizadas por la ONU, especialmente la de El Cairo, en 1994, que define la salud reproductiva de manera más completa y el caso del aborto ilegal como un grave problema de salud pública; además, se refiere a la Conferencia de Beijing de 1995, que reconoce la capacidad de la mujer para controlar su propia fecundidad, y, en consecuencia de lo anterior, relata los avances que en esta materia se están dando en México.

Ramón de la Cruz Ochoa, en su aportación sobre la “Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: una visión desde la legislación comparada”, establece los fundamentos teóricos de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y hace un resumen de los distintos mecanismos nacionales de tipo procesal para su exigibilidad, mismos que se practican en la actualidad en diversos países. El trabajo es acompañado por sentencias y recomendaciones de cómo, en la práctica, se trabaja este tema en diferentes sistemas jurídicos.

Finalmente, Enrique Alduncin Abitia, en “Conocimiento, percepción, valoración y respeto de los derechos humanos económicos, sociales y culturales por los mexicanos”, presenta los resultados por género, edad, zona urbana y rural, escolaridad, nivel socioeconómico, en promedio nacional y para cada una de las cinco grandes regiones del país: Norte, Occidente, Centro, Sureste y Zona Metropolitana de la ciudad de México. Para ello, efectuó una encuesta nacional con el propósito de investigar el grado de conocimiento que los mexicanos tienen de los DESC; la importancia que le atribuyen en lo concerniente al nivel de bienestar que aportan; el grado de respeto que se les concede en México, y los otros DESC que los mexicanos consideran importantes, aparte de los 17 comentados en los cuestionarios de la encuesta.

Luis Orcí Gándara

LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN MÉXICO

Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri

SINOPSIS: Sostiene el autor que el desarrollo de la norma internacional sobre los derechos humanos ha sido amplia, con la creación de instrumentos destinados a su protección y promoción. La primera generación de derechos humanos —los civiles y políticos— impone al Estado la obligación de defender y garantizar a las personas el disfrute de sus libertades; por su parte, la segunda generación —los económicos, sociales y culturales— busca la forma de proteger al que padece hambre, sufre enfermedades, requiere de una vivienda y de educación, etcétera, para participar plenamente en la vida social. Sin embargo, la obligación sobre su satisfacción no es la misma. Con los derechos humanos civiles y políticos (DHCP) la obligación asumida por el Estado es clara, contundente y justiciable: *respetar y garantizar* esos derechos, mientras que para los económicos, sociales y culturales (DESC) su obligación es *adoptar medidas para lograr progresivamente su plena efectividad*, el sistema para su tutela también es más débil. Comenta el autor que un vicio extendido en América Latina es el paternalismo declarativo respecto de los DESC, ya que asigna al Estado la satisfacción de las necesidades básicas, dejando de lado la actividad que al respecto deben desarrollar los distintos actores sociales para su cumplimiento. De ahí que construir jurídicamente los DESC —tarea pendiente para México— requiere de un trabajo legislativo que establezca, con claridad, quiénes serán los titulares de los derechos, las responsabilidades que asume el Estado, u otros actores sociales, respecto de cada individuo o grupo de individuos y los medios para asegurar y exigir su cumplimiento.

SUMARIO: Introducción. I. Derechos humanos: origen y desarrollo. II. Las diferencias entre los derechos humanos de primera y segunda generaciones. III. La conceptualización de los DESC en el derecho internacional. IV. La construcción jurídica de los DESC.

INTRODUCCIÓN

En el campo de los derechos humanos, uno de los temas que más preocupan en la actualidad es el de la vigencia de los derechos humanos económicos, sociales y culturales (DESC), ya que la ausencia de su satisfacción en las sociedades modernas tiene como consecuencia la presencia de grandes sectores de la población viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema a lo largo de todo el mundo, además de marcadas condiciones de desigualdad, con todo lo que ella implica, incluso en países con un nivel de desarrollo alto.

Como un tema de preocupación actual está el factor de los procesos de globalización internacional que, contrario a lo que se pensaba en el sentido de que serían un motor para la prosperidad y el desarrollo en los países emergentes, han resultado en la agudización del empobrecimiento de los países con menos desarrollo, ampliando la brecha entre países ricos y pobres, al igual que han ampliado la brecha entre pobres y ricos al interior de los países, con la consecuencia lamentable del crecimiento de los sectores de población que no tienen satisfechas sus necesidades más elementales.

En este contexto, los derechos económicos, sociales y culturales, generalmente llamados en nuestro mundo de siglas como DESC, adquieren una nueva actualidad y dimensión, como un elemento indispensable para el desarrollo de los pueblos y países, así como para la estabilidad política y el desarrollo de la vida democrática, pues a una mayor satisfacción de estos derechos, automáticamente encontramos la reducción de la desigualdad, la disminución de las tensiones sociales y una participación democrática más plena y madura que permite la consolidación de los procesos de transición democrática.

El principal obstáculo que se ha señalado para la plena vigencia de estos derechos y el desarrollo de su implantación en los países con pobres niveles de desarrollo ha sido, indiscutiblemente, la falta de disposición de recursos económicos. Sin embargo, sin negar la evidente necesidad de recursos y de una eficiente actuación del Estado en su función de redistribución de la riqueza, en este trabajo pretendemos señalar cómo la concepción misma de estos derechos se ha constituido en un obstáculo para su vigencia, relegando su adecuada regulación o construcción jurídica y, por tanto, la posibilidad de exigir su cumplimiento por medios legales, para dejar a los DESC en simples declaraciones en los textos constitucionales, que, cuando más, se ven reflejados en programas de asistencia social sujetos a la disponibilidad de recursos y a los vaivenes de los intereses políticos del gobierno en turno.

I. DERECHOS HUMANOS: ORIGEN Y DESARROLLO

Los derechos humanos son una institución propia del Estado liberal moderno.¹ Éste es su espacio natural de surgimiento y desarrollo como herramienta jurídica para la tutela y promoción de la dignidad de las personas. Su aparición histórica se dio con el fin del absolutismo, fundamentalmente con base en dos movimientos sociales y políticos: la Independencia de Norteamérica y la Revolución francesa, y con el sustento filosófico del liberalismo.²

Con la Independencia Norteamericana aparecieron en las colonias recién independizadas las primeras declaraciones de derechos, pero con fórmulas de alcance estrictamente local (*v.gr.*, Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia), por lo que fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, elaborada por la Asamblea Francesa en 1789, la que tuvo una vocación universalizadora y provocó a la extensión de la idea de los derechos humanos a todo el mundo.

A la aparición de las declaraciones de derechos siguió su necesario proceso de constitucionalización, como una de las decisiones fundamentales de los nacientes sistemas constitucionales, paso necesario para su institucionalización y vigencia efectiva en las sociedades.³ En la Constitución norteamericana los derechos fueron añadidos al texto constitucional mediante las 10 primeras en-

¹ Respecto de esta conceptualización de los derechos humanos como una institución propia del liberalismo puede verse mi artículo “Derechos humanos y Estado liberal”, en *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, año 1, núm. 1, 2006, pp. 49-65.

² No pretendemos ignorar aquí los importantes antecedentes que para el desarrollo de la idea de los derechos humanos se dieron antes, especialmente en Inglaterra, desde la Carta Magna de Juan Sin Tierra, pasando por la *Petition of Rights* y el *Bill of Rights*, documentos que, sin duda, son base para el desarrollo de la concepción moderna de los derechos humanos de que hablamos (al respecto puede verse José Antonio Escudero, “Introducción y reflexiones”, y Regina María Pérez Marcos, “Los derechos humanos hasta la edad moderna”, ambos en Yolanda Gómez Sánchez, coord., *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*. México, CNDH/Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004, pp. 9-60), así como el indiscutible esfuerzo humanista que provocó la colonización española de América, como puede verse en Silvio Zavala, *La defensa de los derechos del hombre en América Latina: siglos XVI y XVII*. 2a. ed. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001.

³ *Vid.* Consuelo Maqueda Abreu, “Los derechos humanos en los orígenes del Estado constitucional”, en Y. Gómez Sánchez, coord., *op. cit.*, pp. 159-205.

miendas,⁴ mientras que en el caso de Francia la Declaración se incorporó como preámbulo en la Constitución de 1791 y en los textos posteriores, en los que paulatinamente se ha ido enriqueciendo en el alcance de los derechos consignados.

Es indudable que los dos grandes textos constitucionales inspiradores del constitucionalismo moderno universal fueron, precisamente, el estadounidense y el francés, con lo que los derechos humanos pasaron directamente a incorporarse en todos los textos constitucionales que posteriormente se fueron desarrollando a lo largo del mundo.

No obstante lo anterior, no podemos dejar de mencionar la importante influencia que en el caso de América Latina tuvo la Constitución española de Cádiz de 1812, pues tuvo vigencia en estos territorios, entonces hispanos, en los últimos años de la vida colonial, por lo que fue fuente inspiradora de los textos constitucionales elaborados en cada país conforme se fueron dando los procesos de independencia.⁵

La institucionalización y el desarrollo de los derechos humanos no fue una labor fácil, pues representaban limitaciones a la actuación del gobernante en relación con los gobernados, quienes debían cambiar su lógica de funcionamiento para orientar su actividad, en términos de lo establecido en las leyes, para beneficio de los particulares, lo que sin duda tenía sus complicaciones; de ahí que naturalmente fuera necesario que surgieran medios de defensa de los derechos; entre ellos se significa de manera relevante el amparo, medio procesal desarrollado en México por dos grandes juristas, Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero, primero a nivel local en la Constitución yucateca de 1840 y, posteriormente, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que puso fin al régimen centralista,

⁴ Si bien la Constitución americana no contuvo originalmente derechos humanos, por tratarse de un texto fundamentalmente de carácter orgánico, desde su “Preámbulo” se trasluce el espíritu libertario y humanista, al señalar la búsqueda del bienestar general y los beneficios de la libertad, que más tarde —en diciembre de 1991— se expresó en las 10 primeras enmiendas, al consagrar los derechos y libertades de imprenta, expresión, religión, reunión, petición; posesión y portación de armas; protección de las personas en su persona, domicilio y bienes; acceso a la justicia y garantía de audiencia; derecho al debido proceso, seguridad jurídica, propiedad privada, defensa, etcétera.

⁵ Además de la vigencia que tuvo la Constitución de Cádiz en América, no menos importante para su conocimiento es que en su redacción participaron 21 diputados mexicanos, entre ellos el distinguidísimo don José Miguel Ramos Arizpe, quien después de la independencia continuó con una relevante carrera pública. *Vid.* Juan Pablo García Álvarez, “México y las Cortes de Cádiz”, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. 2a. ed. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. I, pp. 316 y ss.

regresando la vigencia a la Constitución federal de 1824, e introdujo el juicio de amparo en el sistema constitucional federal como un medio idóneo de defensa de los derechos humanos por la vía judicial.⁶

El desarrollo de la economía con el liberalismo y la transformación social que significó la Revolución industrial generó la polarización de la sociedad, por la acumulación de pobreza y riqueza, con grandes sectores sociales, fundamentalmente obreros y jornaleros agrícolas, que en la forma en que la sociedad estaba estructurada eran incapaces de satisfacer por sí mismos sus necesidades más elementales.

Como solución a las tensiones sociales que se generaron surgieron las ideas sociales, desde el *Manifiesto Comunista*, de Marx y Engels, hasta la Encíclica *Rerum Novarum*, del papa León XIII, el primero planteando como solución el comunismo materialista y la segunda sentando las bases de la doctrina social de la Iglesia católica, y en el medio una enorme variedad de doctrinas de tipo socialista que poco a poco fueron inspirando la transformación de la sociedad, incluso por medios violentos, como sucedió en México con el estallamiento de la primera revolución social del siglo XX, y cuyo fruto fue la consagración, por primera vez en la historia, de derechos sociales en un texto constitucional; nos referimos, evidentemente, a nuestra vigente Constitución de 1917.⁷

Las ideas sociales rápidamente se fueron extendiendo a las constituciones de todo el mundo, y para mediados del siglo XX los derechos sociales eran ya una realidad en la mayoría de las constituciones contemporáneas.

Especial relevancia para el desarrollo de los derechos humanos tiene el proceso de su internacionalización, pues el tema pasó del ámbito interno de los Estados al de la comunidad internacional, constituyéndose en un verdadero paradigma para las sociedades modernas, además de criterio de evaluación del desarrollo ético de los gobiernos y estados.

⁶ Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer MacGregor, "El derecho de amparo en México", en Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer MacGregor, coords., *El derecho de amparo en el mundo*. México, UNAM/Porrúa/Fundación Konrad Adenauer, 2006, pp. 465-466.

⁷ Sobre la riqueza de las ideas y debates que se dieron en el seno del Constituyente de 1916-1917, y que culminaron con la consagración de los derechos sociales en la Constitución mexicana, vale la pena ver Félix I. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*. México, Gobierno del Estado de Querétaro/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1987 [ed. facsimilar]; así como el texto del maestro don Alfonso Noriega Cantú, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1857*. México, UNAM, 1988.

La internacionalización de los derechos humanos inició, por supuesto, con la Carta de las Naciones Unidas, de 1945,⁸ y la aprobación, el 10 de diciembre de 1948, de la Declaración Universal de Derechos Humanos por la Asamblea General. La Declaración Universal es el documento base del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, considerada incluso como parte del *ius cogens* internacional y, por tanto, de observancia general y obligatoria para la comunidad internacional.⁹

El desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos tampoco ha sido un proceso sencillo, pues después de la Declaración Universal, en 1948, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tardó 18 años en lograr aterrizar los derechos humanos en dos tratados multilaterales, que hoy constituyen, junto con la Declaración Universal, la Carta de Derechos Humanos de la ONU. Nos referimos a los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ambos aprobados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, pero que no entraron en vigor sino hasta 1976,¹⁰ después de depositadas las 35 ratificaciones previstas para cada uno.¹¹

Paralelamente se han desarrollado en el derecho internacional los sistemas regionales de protección de los derechos humanos: el Sistema Interamericano, el Europeo y el Africano. El primero en el tiempo es el Interamericano, que inicia propiamente con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada el 2 de mayo de 1948 en Bogotá, Colombia, por la IX Conferencia Internacional Americana, y se complementa con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José, del 22 de noviembre de 1969,¹² y su Protocolo Adicional en Materia de Derechos

⁸ Desde su "Preámbulo" estableció los derechos humanos como uno de sus objetivos, señalando que buscaba "reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad".

⁹ Sobre la conceptualización del *ius cogens* puede verse Antonio Gómez Robledo, *El ius cogens internacional (estudio histórico crítico)*. México, UNAM, 1982, o Paul Reuter, *Introduction to the Law of Treaties*. London, Printer Publishers, 1989.

¹⁰ México presentó su adhesión a ambos pactos en 1981.

¹¹ *Vid.* los artículos 49 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 del de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹² Entró en vigor el 18 de julio de 1978, una vez logradas 11 ratificaciones, de acuerdo con el artículo 74 de la misma Convención, y nuestro país la ratificó en 1981.

Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, del 17 de noviembre de 1988.¹³

El Sistema Europeo arrancó con el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950,¹⁴ y complementado posteriormente con la Carta Social Europea, del 18 de octubre de 1961, y más recientemente, a raíz de la constitución de la Unión Europea, con la Carta de los Derechos Humanos de la Comunidad Europea, aprobada en Niza, Francia, el 7 de diciembre de 2000.

El Sistema Africano, al que podríamos calificar como un sistema aún en formación, tiene su origen en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, conocida como Carta de Banjul, adoptada el 27 de julio de 1981 en Nairobi, Kenya, por la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, pues aunque entró en vigor desde el 21 de octubre de 1986,¹⁵ hace apenas un par de años que se designó a los jueces de la Corte, que poco a poco va iniciando su funcionamiento.

El desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos ha sido amplísimo; hoy podemos contar varios cientos de instrumentos internacionales, tanto a nivel universal como regional, destinados a la protección y promoción de los derechos humanos desde la perspectiva más amplia posible, pasando por los instrumentos generales citados, hasta los más específicos que tutelan derechos concretos y a grupos en situación de vulnerabilidad, así como resoluciones de los organismos internacionales sobre temas o derechos particulares. Igualmente, han tenido un desarrollo importante los medios de protección, tanto a nivel político como jurisdiccional, constituyéndose en un impulso fundamental para la vigencia de los derechos humanos en los países.

No obstante lo anterior, en lo que corresponde a los DESC podemos afirmar que el derecho internacional ha encontrado serios problemas, desde su conceptualización misma, para desarrollar mecanismos eficientes de protección y promoción de estos derechos, por lo que puede afirmarse que son el ámbito de los derechos humanos menos atendido por los organismos internacionales, como veremos más adelante.

¹³ En vigor a partir del 16 de noviembre de 1999; fue ratificado por México en 1996.

¹⁴ En vigor a partir del 3 de septiembre de 1953, después de 10 ratificaciones, en términos de su artículo 66.

¹⁵ La entrada en vigor de la Carta de Banjul se dio, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 63, con la ratificación de la mitad más uno de los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana.

II. LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIONES

La más conocida y usada clasificación de los derechos humanos es la que los agrupa por generaciones, de acuerdo con el momento histórico de su surgimiento. Así, encontramos la primera generación, que agrupa a los derechos de carácter individual, los civiles y políticos, surgidos con el liberalismo en el último tercio del siglo XVIII. Los de segunda generación corresponden a los derechos de carácter social, del individuo en sociedad, precisamente los DESC, surgidos a principios del siglo XX y, finalmente, los derechos de tercera generación, conceptualizados como derechos de solidaridad, en tanto que para su realización requieren el concierto de los Estados y la comunidad internacional en su conjunto, originados a raíz, precisamente, de la conformación de la ONU y del proceso de internacionalización de los derechos humanos.¹⁶

Si bien este criterio de clasificación de los derechos humanos parece responder únicamente a su aparición en el tiempo, la realidad es que cada generación nace inmersa en las ideas filosóficas y políticas vigentes en cada momento histórico, además de que tratan de responder a las circunstancias que impulsaron su desarrollo,¹⁷ de ahí que encontremos diferencias sustanciales entre los derechos de una u otra generación, que los definen y hacen que para lograr su vigencia eficaz en las sociedades se requieran distintas acciones y condiciones, además de un diseño de medios de tutela y promoción diferentes.¹⁸

Los derechos de primera generación, que son producto de las ideas individualistas del liberalismo, desarrolladas en el marco filosófico-jurídico del iusnaturalismo racionalista, hacen referencia al “hombre” como concepto, sustancia o naturaleza, del que se pueden predicar determinados atributos que constituyen los bienes a tutelar por los derechos humanos, en tanto son necesarios a la condición de persona y encarnan su dignidad.

¹⁶ Sobre la evolución hasta la internacionalización de los derechos humanos puede verse Y. Gómez Sánchez, “Estado constitucional y protección internacional”, en Y. Gómez Sánchez, coord., *op. cit.*, pp. 231-280.

¹⁷ Cfr. Micheline R. Ishay, *The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkeley/Los Ángeles/Londres, University of California Press, 2004, pp.3-4.

¹⁸ Un muy buen estudio sobre el tema de la clasificación por generaciones de los derechos humanos es el de Remedio Sánchez Ferriz, “Generaciones de derechos y evolución del Estado (la evolución histórico-ideológica de las declaraciones de derechos: algún apunte discrepante sobre la teoría de las diversas ‘generaciones’ de derechos)”, en Y. Gómez Sánchez, coord., *op. cit.*, pp. 207-228.

Así, dado que el hombre es libre y disfruta de la autonomía como principal atributo,¹⁹ los derechos humanos que se desarrollan en esa primera generación son fundamentalmente libertades, ya sea para pensar, creer, expresarse, transitar, residir, participar en la vida política, etcétera; derechos a los que se suman aquellos cuyos contenidos permiten el ejercicio de esa misma libertad y la protegen: así encontramos la propiedad privada, la inviolabilidad del domicilio, la seguridad personal y jurídica, el debido proceso y el principio de legalidad, entre otros.²⁰

En su contexto histórico, en un mundo que salía del absolutismo, con todos los abusos que el mismo implicó en contra de las personas, y pretendía rescatar al individuo frente a la autoridad, la cual debía existir para el servicio y beneficio de aquél, esta primera generación de los derechos humanos estaba constituida fundamentalmente por límites al ejercicio de la autoridad en relación con los individuos, generando un espacio o ámbito de desarrollo para que las personas pudieran ejercer ampliamente su libertad sin injerencias de la autoridad. Por eso se señala que la mayoría de los derechos de primera generación se satisfacen con la inhibición de la actuación de la autoridad: no privar de la libertad, no censurar, no afectar a la propiedad, etcétera.

Sin embargo, un grupo de estos derechos de primera generación imponen la obligación al Estado de defender y garantizar el disfrute de los derechos a las personas. En ese sentido versa la afirmación del artículo 2o. de la Declaración francesa: “La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre...” Los derechos humanos concebidos como un límite a la actuación del Estado imponen, al mismo tiempo, a éste la obligación de garantizarlos y promoverlos, como lo establece el artículo 16 de la misma Declaración francesa.²¹

¹⁹ Desde el medioevo la concepción de la dignidad humana se fundamentó en la autonomía, como lo expresa Giovanni Pico Della Mirandola en su ensayo *Oración por la dignidad del hombre*, texto fundamental en el desarrollo de los fundamentos filosóficos de los derechos humanos.

²⁰ En el caso de nuestro país, constitucionalmente los derechos se han clasificado desde el Decreto para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, de 1814, en cuatro grupos: igualdad, seguridad, propiedad (originalmente prosperidad) y libertad. Así los ha recogido la doctrina, perviviendo hasta nuestros días como clasificación de las garantías individuales, y agregando el rubro de garantías sociales, que corresponde a los DESC. Vid. Jorge Madrazo, *Reflexiones constitucionales*. México, Porrúa/UNAM, 1994, pp. 353 y ss., así como la propia estructura del clásico libro del maestro Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*. 25a. ed. México, Porrúa, 1993. El texto de la Constitución de Apatzingán puede verse en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*. 16a. ed. México, Porrúa, 1991.

²¹ Artículo 16. “Toda sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

La segunda generación tuvo su origen, como señalamos arriba, con base en las ideas de carácter social a finales del siglo XIX y principios del XX, que buscaron la forma de eliminar las tensiones en la sociedad, ante el hecho de que una parte considerable de la población no era capaz de satisfacer por sí misma sus necesidades más elementales, y los mecanismos del mercado tampoco resultaban eficientes por sí mismos para solucionar el problema.

La solución a esas marcadas desigualdades sociales, desde la estructura política, se dio con la transformación del viejo modelo de Estado liberal, que no intervenía en la vida social más allá de lo indispensable para mantener el orden, en un Estado benefactor que asume entre sus responsabilidades la de redistribución de la riqueza y la de garantizar a todos los individuos mínimos de subsistencia material.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la primera generación de éstos se había tornado ineficiente, ya que no eran una realidad para la mayoría de la población, y difícilmente podrían llegar a serlo, en tanto las condiciones de pobreza en que vivían hacían imposible su disfrute. De esta manera, los derechos de segunda generación venían a referirse al hombre real, no al hombre en abstracto, como la primera generación, sino al que vive en sociedad, al que necesita trabajar para sostenerse a sí mismo y a su familia, al que padece hambre, al que sufre el cansancio y sufre enfermedades, al que requiere de una vivienda y de educación para participar plenamente en la vida social.

La segunda generación de los derechos humanos no sustituyó a la primera, ni la suplantó, sino que enriqueció los derechos humanos atendiendo a un nuevo aspecto de la persona, la satisfacción de sus necesidades básicas para poder vivir dignamente en la sociedad. La primera generación de los derechos humanos había promulgado para todos la igualdad ante la ley, la igualdad formal, al establecer que todos los seres humanos, por el hecho de serlo, son titulares de los derechos que tutelan su dignidad frente a la autoridad. Con la segunda generación, con los DESC, se incorporó al universo de los derechos humanos la equidad, la igualdad material, el reconocimiento de la desigualdad que existe en la realidad entre las personas, y que debe ser reconocida y recogida por el derecho, pues, de otra manera, con su aplicación se cometen injusticias.

Los DESC, a diferencia de los derechos de primera generación, no se satisfacen con la inactividad y pasividad del Estado, por el contrario, su cumplimiento requiere una importante actividad estatal y el destino de cuantiosos recursos para atender las necesidades contenidas en los derechos, por lo que su cumplimiento está sujeto en gran medida a las condiciones de desarrollo y la disposición de recursos con que se cuente en cada país, y es por eso que se les considera como

derechos de cumplimiento o satisfacción progresiva, atendiendo a la disponibilidad de recursos.²²

III. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS DESC EN EL DERECHO INTERNACIONAL

A pesar de las diferencias que existen entre los distintos tipos de derechos humanos, como hemos visto arriba, y que se reflejan en la forma en que los mismos han sido reconocidos y recogidos en el derecho internacional, debe apuntarse una premisa básica: que, como sistema, los derechos humanos son un conjunto indivisible, una unidad, donde los derechos interactúan entre sí, sin que pueda privilegiarse a unos respecto de otros, pues todos tienen como origen y fin la dignidad humana, y su clasificación tiene sólo fines fundamentalmente didácticos para un mejor estudio de los mismos, pero no es constitutiva de una categoría distinta en los derechos, y el hecho de que un grupo de derechos se satisfaga con un tipo de actuación de la autoridad o con otra, tampoco es un dato relevante que permita privilegiar a unos derechos sobre otros.²³

Lo anterior es relevante señalarlo, dado que en la conceptualización de las dos generaciones de derechos humanos en los principales instrumentos internacionales se observan importantes diferencias, tanto en la construcción de las obligaciones que adquieren los Estados como en los mecanismos de promoción y tutela de los derechos; no obstante que en la Declaración Universal de Derechos Humanos, instrumento fundacional del derecho internacional de los derechos humanos, no se hace distinción alguna entre un tipo de derechos u otro, y se consagran de la misma forma derechos de uno u otro tipo, de hecho se consignan con una mayor amplitud los derechos civiles y políticos, dejando a su parte final los DESC.²⁴ Por su parte, la Declaración Americana de los Dere-

²² Cfr. Nicolás Espejo Yaksic, “¿Quién debería creer en los derechos económicos, sociales y culturales?”, en *Derechos económicos, sociales y culturales*. México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 29-32.

²³ Sobre esta imposibilidad de dar preferencia a un tipo de derechos sobre otros, que es un lugar en la teoría de los derechos humanos, aunque para los Estados no siempre sea algo evidente, puede verse Luigi Ferrajoli, “Estado social y Estado de Derecho”, en V. Abramovich *et al.*, comps., *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México, Fontamara, 2003, pp. 11-21.

²⁴ El texto de la Declaración consta de 30 artículos, de los cuales seis están dedicados a los DESC; entre otros, se consagran los siguientes derechos: a la seguridad social; al trabajo; a jornada

chos y Deberes del Hombre presenta entremezclados los derechos de primera y segunda generaciones, no haciendo tampoco ninguna distinción entre ellos.²⁵

La distinta conceptualización de los derechos de primera y segunda generaciones la encontramos claramente hasta los dos pactos básicos de Naciones Unidas: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos aprobados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966. La diferencia fundamental se encuentra en las obligaciones que los Estados adquieren con su suscripción, establecidas en ambos casos en los respectivos artículos 2.1. de cada pacto.

En el PIDCP se establece que:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto *se compromete a respetar y a garantizar*²⁶ a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En cambio, en el PIDESC, en el artículo correspondiente se establece que:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto *se compromete a adoptar medidas*, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, *para lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, *la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*.²⁷

Como podemos ver, mientras que en el caso de los derechos civiles y políticos la obligación asumida es clara y contundente: *respetar y garantizar* los derechos,

laboral razonable; al descanso y vacaciones periódicas; a la alimentación, vestido, vivienda, seguros de invalidez, desempleo y vejez; a la educación; a la vida cultural; a los derechos de los niños, etcétera.

²⁵ De 28 artículos dedicados a los derechos, la Declaración Americana dedica siete a los DESC, incluyendo los derechos de los niños y la protección de la maternidad (artículo 7), derecho a la salud (artículo 11), derecho a la educación (artículo 12), derecho a los beneficios de la cultura (artículo 13), derecho al trabajo y a justa remuneración (artículo 14), derecho al descanso (artículo 15) y derecho a la seguridad social (artículo 16).

²⁶ Ponemos las cursivas para resaltar la diferencia en las obligaciones adquiridas.

²⁷ De nuevo, las cursivas tienen el mismo fin que en el caso anterior.

en el caso de los DESC la obligación es vaga e imprecisa, y su cumplimiento se desplaza al futuro: *adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos*.

Por lo anterior, los DESC se conciben, además de como derechos de prestación, en tanto implican la dotación de un bien o servicio por parte del Estado, como derechos de cumplimiento progresivo, que habrán de irse actualizando conforme las posibilidades del desarrollo y la disposición de recursos de cada país lo permitan, hasta lograr su satisfacción plena para todos los miembros de la sociedad.

Lo impreciso de las obligaciones establecidas respecto de los DESC es causa de que los países no los aterricen en acciones específicas claras en su derecho interno, por lo que su satisfacción queda supeditada a los intereses políticos en cada caso, así como a la evidente disponibilidad de recursos. Es claro que el planteamiento del PIDESC parte de la concepción de que al requerirse recursos y desarrollo social e institucional para la plena vigencia de los DESC en cada país, difícilmente en un instrumento multilateral se podían determinar minuciosamente las medidas que sería necesario adoptar en cada país, por eso la generalidad de la fórmula usada, lo que, sin embargo, no justifica su falta de desarrollo en el derecho interno de cada país.

Iguales diferencias encontramos en lo que respecta al sistema de protección y promoción de los derechos previstos en cada uno de los pactos, pues si bien ambos se fundamentan en un sistema en el que los Estados se obligan a rendir periódicamente informes sobre la evolución del cumplimiento de los derechos reconocidos en cada país,²⁸ y los informes son revisados por las distintas instancias de Naciones Unidas para producir recomendaciones y declaraciones dirigidas a cada Estado, en el caso del PIDCP, además de los informes, se prevé, en el artículo 41, la posibilidad de que los Estados Parte acepten, mediante declaración expresa, que el Comité de Derechos Humanos pueda conocer y resolver, mediante un procedimiento previsto en el mismo Pacto, comunicaciones que un Estado presente contra otro por violaciones a los derechos humanos.

Además de lo anterior, el PIDCP cuenta con un Protocolo Facultativo que pueden suscribir los Estados, mediante el que autorizan al Comité de Derechos Humanos para conocer sobre reclamaciones de individuos particulares, las que, por supuesto, hace del conocimiento del Estado denunciado para buscar una so-

²⁸ En el caso del PIDCP la obligación de rendir informes se incluye en el artículo 40, mientras que en el PIDESC está en el artículo 17.

lución, que desarrolla mediante un procedimiento previsto en el propio Protocolo; sin embargo, la máxima sanción que puede imponerse es el señalamiento al Estado de forma pública en las distintas instancias de Naciones Unidas, en tanto que no se trata de una instancia jurisdiccional.

Como podemos ver, el sistema para la tutela de los DESC es mucho más débil, en tanto que se limita al sistema de informes, sin permitir la presentación de denuncias o comunicaciones por particulares ni por los otros Estados Parte en el Pacto. De hecho, desde hace varios años se instaló un grupo de trabajo expreso por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la propia ONU, con el apoyo de varios países, entre los que se encuentra el nuestro, así como de un importante grupo de Organismos No Gubernamentales, para la redacción y aprobación de un protocolo facultativo para el PIDESC, para dotarlo de un sistema de protección a los DESC que sea, al menos, similar al que tiene el PIDCP.²⁹

Igualmente, ha sido sumamente relevante el trabajo que se ha venido realizando tanto en instancias internacionales como en Organismos No Gubernamentales, e incluso en los organismos públicos de diversos países, para desarrollar sistemas de indicadores para la medición del nivel de cumplimiento de los DESC, esfuerzos que si bien aún no han logrado aterrizar en una metodología que tenga un reconocimiento generalizado, sí va apuntando a encontrar mejores formas de clarificar el contenido de los DESC, las acciones a que están obligados los Estados y los posibles medios de medición, así como de protección y tutela.³⁰

²⁹ Al respecto pueden verse los trabajos de Juan José Gómez Camacho, “La propuesta de crear un Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, y de Magdalena Sepúlveda, “La necesidad de adoptar un Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Un llamado a la acción”, ambos en *Derechos económicos, sociales y culturales*. México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 241–277.

³⁰ Al respecto tiene gran relevancia el esfuerzo realizado en México a raíz de la suscripción del convenio de colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que propició la instalación de una representación permanente del Alto Comisionado en nuestro país, y la elaboración de un diagnóstico independiente, que tiene una parte muy relevante dedicada precisamente a los DESC. *Vid. Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003.

IV. LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LOS DESC

El desarrollo de los derechos humanos en el derecho interno de los países, como ya señalamos arriba, ha sido impulsado e influenciado de manera importante por el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, que de alguna manera se ha convertido en un estándar para medir el desarrollo de los países en la materia, con independencia de la dinámica legislativa en cada uno.

Hoy día, la mayoría de los países cuentan en sus textos constitucionales con amplios catálogos de los DESC; sin embargo, en muchos casos carecen de normas que los desarrollen y establezcan con claridad a qué está obligado el Estado respecto de cada derecho. Por decirlo de otra forma, son derechos vacíos de contenido, simples declaraciones que no implican obligaciones específicas para los Estados respecto de los particulares.

Por poner un ejemplo, podemos ver el caso del derecho a la protección de la salud, reconocido en nuestro texto constitucional mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 3 de febrero de 1983, y reglamentado mediante la Ley General de Salud publicada al año siguiente, y que en su artículo 1o. reitera lo señalado en el artículo 4o. constitucional, respecto a que establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno sobre la materia.

En su artículo 2o., la ley establece las finalidades del derecho a la protección de la salud con una gran amplitud y generalidad,³¹ pero sin establecer en ningún lado a qué tiene derecho cada persona, esto es, qué puede exigirle al Estado respecto de la atención y protección de su salud, y mucho menos se establecen los medios para poder exigir la satisfacción del derecho.

Al respecto, es importante destacar que, en relación con el contenido del derecho a la protección de la salud, cuando los individuos acudieron a los tribunales para exigir que el Estado les proporcionara la atención médica que

³¹ En siete fracciones el artículo establece esas finalidades: I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades; II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana; III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social; IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud; V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población; VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

requerían, hasta el año 2000 el Poder Judicial Federal mantuvo la tesis de que siendo cierto que el artículo 4o. de la Constitución reconocía a toda persona el derecho a la protección de la salud, respecto a la prestación, esto es, el tratamiento médico específico que se reclamaba, no existía en el derecho ninguna norma que estableciera el derecho subjetivo respecto de esa prestación; esto es, que no había norma que estableciera la obligación del Estado para proporcionar ese tratamiento médico específico,³² lo que a todas luces resultaba absurdo, pues cómo podía ser que se reconociera el derecho a la protección de la salud, pero no pudiera exigirse al Estado el tratamiento médico que se necesitaba para conservarla o restablecerla.

Lo anterior tiene su explicación en que el Estado y la propia Ley General de Salud concebían el sistema de salud y sus instituciones como una función de asistencia social al servicio de la ciudadanía, que tiene como límite los recursos de que se disponga para brindarlo, y no como una obligación a cargo del Estado de garantizar a todos los individuos la atención y el tratamiento médico, con lo que el derecho constitucionalmente consagrado queda vacío de contenido y, por supuesto, es imposible exigir su satisfacción por vías jurídicas.

Lo que sucedió con el derecho a la salud puede afirmarse de cualquiera de los DESC, respecto de los cuales el Estado mexicano no ha sido capaz de construir verdaderos derechos, sino que se ha limitado a establecerlos en sentido declarativo.

Por otra parte, un vicio extendido en América Latina en general es el paternalismo, que se ha reflejado en políticas públicas populistas respecto de los DESC, entendiendo que la satisfacción de las necesidades básicas a que hacen referencia es responsabilidad total para el Estado, que carece de los recursos para satisfacerlas, dejando de lado la actividad que al respecto deben desarrollar los distintos actores sociales, y que la labor y obligación del Estado puede consistir no necesariamente en proporcionar los bienes o servicios, sino en generar las condiciones para que todos los ciudadanos puedan acceder a ellos.

En síntesis, podemos afirmar que la obligación que el Estado debe asumir respecto de los DESC consiste en garantizar que todos los miembros de la sociedad tengan acceso a los bienes y servicios que satisfagan esas necesidades primarias, con independencia de su condición económica. Esto es, que ni la vivienda, la

³² *Vid.* Informe 1984, Tercera Parte, p. 32. Primer Circuito, Primero Administrativo, Amparo en Revisión 51/84. El texto también puede verse en *Los derechos humanos de los mexicanos, un estudio comparativo*. México, CNDH, 1991, p. 221.

salud, la educación, la alimentación, etcétera, tengan que ser entregadas por el Estado de forma gratuita a sus ciudadanos, como se piensa en las posiciones paternalistas y populistas, sino que el Estado debe generar las condiciones para que todos puedan disfrutar de ellos y, específicamente, que nadie quede sin su beneficio por no contar con los recursos para sufragarlos, único caso en que el Estado necesariamente habría de proporcionarlos de forma directa.

Un ejemplo de una medida populista, como las que nos referimos, es la famosa pensión para los ancianos instaurada en el Distrito Federal por el gobierno de López Obrador, ya que se entrega indiscriminadamente a todas las personas que tienen más de una edad determinada, siendo que muchas de ellas no tienen necesidad de esa pensión y la misma no representa prácticamente nada en la mejora de su economía, mientras que respecto de las más necesitadas, la pensión, si bien representa una ayuda importante, no mejora de manera determinante sus condiciones de vida.

Otro problema para la vigencia de los DESC es que, bajo la influencia de la conceptualización de los mismos en el derecho internacional como derechos de cumplimiento progresivo (esto es, que no son exigibles de inmediato, sino que el Estado podrá, paulatinamente, de acuerdo con los recursos de que disponga, ir dando satisfacción a los mismos), en el derecho constitucional los DESC se consagraron en normas que han sido llamadas “normas programáticas”, cuyo contenido se refiere a programas que habrá de desarrollar el Estado, pero que en la mayoría de los casos no son más que declarativos, pues no contienen propiamente ningún programa a desarrollar.

Parte del problema es que esa progresividad que debían tener los DESC, en la práctica ha conducido a que los Estados no asuman obligación alguna respecto de ellos, bajo la idea de que no pueden asumirlas en tanto que no cuentan los recursos para darles plena satisfacción, y a lo más los toman en cuenta para el desarrollo de programas de asistencia pública, que si bien implican carga fiscal, no implican la construcción de obligaciones jurídicas.

Construir jurídicamente los DESC requiere un trabajo legislativo, técnico, serio y responsable, que establezca con claridad quiénes serán los titulares de los derechos, las responsabilidades que asume el Estado respecto de cada individuo o grupo de individuos y los medios para asegurar y exigir su cumplimiento. No basta que las normas consagren con claridad y precisión un derecho si no se hacen al mismo tiempo las previsiones presupuestarias para su cumplimiento, con base en un costeo de los contenidos de la ley.

Es verdad que, en muchas ocasiones, el nivel de desarrollo hace imposible que los gobiernos puedan generar las condiciones y estructuras que den satisfacción plena a cada uno de los DESC para toda la población; sin embargo, en estos casos la norma debe establecer con claridad cuál será el alcance o cobertura que tenga cada derecho, de acuerdo con los recursos disponibles, así como las acciones que el Estado habrá de desarrollar para la ampliación de la cobertura y niveles de satisfacción, pero de manera que se incluyan los medios de monitoreo y seguimiento que garanticen que las distintas instituciones de la administración pública realicen efectivamente las acciones previstas. De otro modo los DESC están condenados a quedar en el nivel declarativo, sin posibilidades de que se exija su cumplimiento por vías jurídicas.

Asimismo, no puede olvidarse que la satisfacción de los DESC es una obligación del Estado, tanto por disposiciones de derecho interno como de derecho internacional, y que existe la obligación específica de destinar recursos hasta el máximo disponible y adoptar medidas para lograr su cumplimiento, por lo que también deben generarse al interior de cada país los instrumentos de medición que acrediten el esfuerzo de los Estados.³³

Y, finalmente, debe quedar claro que el incumplimiento por parte de los Estados respecto de la satisfacción de los DESC implica responsabilidad tanto en el marco del derecho interno como de manera importante en el del derecho internacional, pues es ya de explorada doctrina que los derechos humanos pueden violarse tanto con acciones como con omisiones,³⁴ que es la forma de violación más común de los DESC, así como con la falta de acciones para el desarrollo de la normativa, estructura y destino de recursos, que es la única forma en que se puede lograr la plena satisfacción de los derechos, y en especial de quienes son más desfavorecidos en nuestras sociedades.

³³ Vid. María del Refugio González Domínguez, "Prólogo", *Derechos económicos, sociales y culturales*, op. cit., pp. 12-13.

³⁴ Cfr. Gabriela Rodríguez H., "Normas de responsabilidad internacional de los Estados", en Claudia Marín et al., comps., *Derecho internacional de los derechos humanos*. México, Fontamara, 2004, pp. 49 y ss.

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO DE LAS TEORÍAS DE LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA

Paulette Dieterlen

SINOPSIS: Tema central en las teorías de la justicia distributiva es el de los derechos humanos. Éstos constituyen el núcleo central de dichas teorías y de las diversas concepciones del Estado, que se consideran las formas políticas que están capacitadas para dar respuestas justas a las demandas de los ciudadanos. En este trabajo se consideran tres teorías de la justicia distributiva, con sus respectivas formas de concebir los derechos. La primera es la teoría de la justicia que sostiene un Estado neoliberal, cuyos defensores afirman que los únicos derechos legítimos son los de protección. La segunda se refiere a las teorías de la justicia que persiguen una sociedad menos desigual y, para lograrla, postulan los derechos a la protección, pero también los derechos económicos y sociales. Por último, la tercera teoría critica las posiciones individualistas de las anteriores, postulando que los derechos colectivos deben tener un papel importante en una concepción del Estado y en una distribución de bienes, servicios y cargas, que pretenda ser justa.

SUMARIO: Introducción. I. Los derechos en sentido estricto y el libertarismo. II. Los derechos sociales y el liberalismo igualitario. III. Los derechos de los pueblos y el comunitarismo. IV. Conclusiones

INTRODUCCIÓN

En varias ramas de la filosofía, como la ética, la filosofía del derecho y la filosofía política, existe una amplia discusión sobre el concepto de “derechos humanos”;

es decir, sobre lo que queremos expresar cuando afirmamos que *X* tiene un derecho a *Y*. De la concepción que tengamos de los derechos humanos dependerá la clase de Estado que deseemos defender, así como la forma de distribuir los recursos, los servicios y las cargas en la sociedad; esto es, la clase de teoría de la justicia distributiva que pretendemos defender. Aquí, sin embargo, es conveniente restringir el ámbito de nuestra discusión. En este texto me ocuparé de los derechos “humanos” en un sentido tradicional, lo cual supone entender los derechos como exigencias, como cartas de triunfo de los individuos o de los grupos. En consecuencia, por el momento dejaré de lado los derechos tutelares, los derechos de los fetos y los derechos de las futuras generaciones. Tampoco me detendré a analizar el caso de otros “seres” o entidades, como los animales, las plantas, las rocas, etcétera. Mi intención, desde luego, no es negar el valor de tales discusiones; sin embargo, en muchos países la cultura de los derechos humanos está aún muy poco desarrollada y esto hace que su discusión adopte un carácter prioritario.

En la primera parte del trabajo me ocuparé de aquéllos a los que se suele denominar derechos negativos, o derechos en sentido estricto, y a la teoría política llamada libertarismo. Dichos derechos tienen que ver con lo que un Estado o los demás ciudadanos no pueden hacer a otros individuos; es decir, expresan una restricción moral indirecta¹ y han quedado plasmados en constituciones y en documentos rectores de nivel internacional. Para poner un ejemplo diré que el artículo 1o. de la Constitución mexicana afirma lo siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos [...] *queda prohibida* toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.²

¹ Cfr. Robert Nozick, *Anarquía, Estado y utopía*. Trad. de Rolando Tamayo. México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 41-45.

² “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Eduardo Ferrer MacGregor y Miguel Carbonell, comps., *Compendio de derechos humanos*. México, Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 3. Es importante señalar que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos data de 1917, el fragmento del artículo 1o., citado en el texto, fue incorporado en 2001. El fondo de este agregado se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Por su parte, el artículo 2o. de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948 en París, estipula lo siguiente: “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”.³

Me parece importante destacar que los dos artículos hacen alusión a las restricciones morales indirectas, o, para decirlo de otro modo, a lo que no hay que hacerles a las personas: discriminarlas e impedirles el ejercicio de sus derechos y libertades.

En segundo lugar me referiré a los derechos sociales y al liberalismo igualitario. Esos derechos no sólo garantizan la protección y la ausencia de discriminación, sino que nos proporcionan ciertos instrumentos para que llevemos a cabo nuestros planes de vida. No es lo mismo estipular el derecho a la libertad de expresión que plantear la obligación del Estado de proporcionar educación para poder ejercer tal derecho.

En tercer lugar me ocuparé de un tema muy debatido actualmente en México y que también se ha discutido a nivel internacional: *el derecho de los pueblos*. La teoría política que se ajusta a este tipo de derechos es el comunitarismo. Un caso que ilustra la inquietud por el derecho de los pueblos se observa en el hecho de que el 10 de diciembre de 1992, en una ceremonia celebrada en Nueva York, con la cual se inauguró oficialmente el Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, declaró que el futuro de la protección de los pueblos indígenas constituiría una prueba decisiva de la integridad y de la efectividad de todo el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.⁴

Ahora bien, volviendo a la distinción entre clases de derechos planteada páginas atrás, quiero señalar que aquí me ocuparé, en primer lugar, de los llamados derechos negativos o en sentido estricto y del libertarismo. Para caracterizar tales derechos retomaré la tesis que, entre otros, sostiene Joel Feinberg.⁵

³ Declaración Universal de Derechos Humanos, en E. Ferrer MacGregor y M. Carbonell, *Compendio de derechos humanos, op. cit.*, p. 380.

⁴ Érica-Irene A. Daes, “Breve revisión de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas del mundo”, *Los derechos de los pueblos indígenas (Prevención de la violencia, atención a grupos vulnerables y los derechos humanos)*. México, CNDH, 2003, p. 36.

⁵ Cfr. Joel Feinberg, *Social Philosophy*. Nueva Jersey, Prentice Hall, 1973. He desarrollado estas ideas con mayor detalle en mi libro *La pobreza: un estudio filosófico*. México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2003.

I. LOS DERECHOS EN SENTIDO ESTRICTO Y EL LIBERTARISMO

1. *Los derechos en sentido estricto*

Según Feinberg, un derecho constituye “algo” que puede ser demandado o exigido a otras personas o al Estado. Una distinción importante es la que se establece entre derechos y libertades. Una libertad es, simplemente, la ausencia de una obligación, de manera que no todas las libertades constituyen derechos, aunque sí todos los derechos generan libertades, ya que los derechos incluyen como componentes ciertas libertades.⁶ El hecho de que los derechos generen libertades es de suma importancia porque, como veremos más adelante, una definición de “libertad” está en el origen de la defensa de los derechos sociales. Cuando hablamos de un derecho decimos que su poseedor puede reclamarlo incluso recurriendo a la autoridad. Éste no es un regalo o un favor producto de un acto de amor o de amistad, y su cumplimiento no debe generar un sentimiento de gratitud. Si un derecho no se respeta, podemos esperar una reacción de indignación. Un mundo con derechos es aquel en el que las personas, en cuanto portadoras de ellos, se respetan a sí mismas y son respetadas por los demás. La fuerza de los derechos no puede ser sustituida por el amor y la compasión ni por razones religiosas o jerárquicas.⁷

La tesis de Feinberg consiste en afirmar que entre los derechos y las obligaciones existe una correlatividad lógica que vincula los derechos de una persona necesariamente con los deberes de otra. En pocas palabras, según Feinberg, todos los deberes implican derechos de otras personas, y todos los derechos de otras personas implican deberes. Podemos sostener que, en el ámbito legal, no es fácil aceptar esta doctrina, puesto que hay deberes que no están relacionados con los derechos de otros. Ciertas obligaciones, como respetar las reglas de tránsito o cumplir con los deberes de caridad, son ejemplo de ello. Feinberg sostiene que esto se debe al “uso” que le damos a la palabra “deber”, y es consecuencia de emplear dicha voz para designar cualquier acción requerida; en un sentido amplio, utilizamos la palabra “deber” para designar cualquier acción que pensamos o sentimos que debemos llevar a cabo.⁸

⁶ Cfr. J. Feinberg, *op. cit.*, p. 56.

⁷ Cfr. *ibid.*, p. 57.

⁸ Cfr. *ibid.*, p. 63.

La distinción pertinente para nuestro tema es la que se establece entre los términos “derecho” y “demanda”, ya que nos aclara la tesis de la correlatividad lógica. Cuando usamos la palabra “derecho” como “demanda”, nos estamos refiriendo a una exigencia que no necesariamente va dirigida a alguien.⁹

Para aclarar ciertas discusiones sobre los derechos llamados “sociales” es indispensable establecer una diferencia entre los derechos en sentido estricto y las demandas. Los defensores de la tesis de la correlación lógica afirman que ciertos “derechos”, como el de educación, constituyen más bien una “demanda”.

Así, según Feinberg un gran número de pensadores han defendido la conexión que existe entre plantear una demanda y tener un derecho. Algunos identifican derecho y demanda de manera categórica; otros definen los derechos como una demanda que puede ser justificada o justificable, y que se reconoce como válida. Sin embargo, Feinberg sostiene que demandar *X* no es todavía tener un derecho a *X*; significa “presentar un caso”, es decir, contar con razones relevantes o con al menos una mínima plausibilidad de que alguien tenga un derecho a *X*. Presentar un caso no equivale a tener un derecho; es, más bien, tener una consideración digna de ser escuchada. Las demandas concebidas de esta forma difieren en grados, algunas son más fuertes que las otras; por ejemplo, suponiendo que la educación sea una demanda, las razones para apoyar la educación primaria son más fuertes que las del apoyo a la educación superior. Por otra parte, los derechos no difieren en grados, ningún derecho es más derecho que otro. El uso extendido de la palabra “derecho” ha propiciado que las demandas sociales reciban el nombre de “derechos positivos”, aunque, como vimos anteriormente, éstos, en “sentido estricto”, son los que nos permiten exigir algo que los demás tienen el deber de cumplir.

Otra razón que tenemos para no identificar derechos con demandas es la forma en que se usan tales términos, tanto en el derecho internacional como en la política. En la política, en ocasiones usamos la palabra “demanda” para referirnos a las necesidades básicas de los seres humanos, cuando nos encontramos en una situación de escasez. En cualquier parte del mundo, por ejemplo, los pobres necesitan educación, servicios de salud, dietas adecuadas; no obstante, en muchos países, dada la escasez de recursos, es imposible satisfacer dichas necesidades. En realidad, la satisfacción de algunos de los derechos sociales son demandas válidas; sin embargo, según la tesis de la correlatividad lógica, no constituyen derechos. Así, cuando la satisfacción de las necesidades básicas humanas no puede ser ga-

⁹ Cfr. *ibid.*, p. 64.

rantizada, éstas deben ser tomadas como “demandas” que merecen atención y consideraciones serias, pero que no pueden ser tratadas como derechos que imponen deberes.¹⁰

Otra diferencia entre una demanda y un derecho estriba en que podríamos argumentar la falta de recursos para no cumplir con la primera, pero, “en sentido estricto”, nunca para cumplir con el segundo.

2. El libertarismo

La idea de los derechos en sentido estricto es uno de los planteamientos que se expresan en la teoría política denominada “libertarismo”. Como lo mencionamos antes, los derechos humanos se toman como restricciones morales laterales. Éstas encuentran su fundamento en la segunda formulación del imperativo categórico de Kant, quien, en la *Cimentación para la metafísica de las costumbres*, afirma lo siguiente:

[...] el hombre y, en general, todo ser racional *existe* como fin en sí mismo, no meramente como medio para uso caprichoso de ésta o aquella voluntad, sino que debe ser considerado *al mismo tiempo como fin* en todas las acciones señaladas tanto a él como a todo ser racional [...]; los seres racionales se denominan *personas*, porque ya su naturaleza los señala como fines en sí mismos, como algo que no debe ser usado como simple medio, y con ellos limita toda arbitrariedad (y es un objeto de respeto). Éstos no son, pues, fines subjetivos, cosas cuyo ser es fin en sí mismo y ciertamente un fin tal que en su lugar no puede ponerse ningún otro fin a cuyo servicio tuvieran que estar como meros medios, ya que sin esto no se encontraría nada de *valor absoluto*; si todo valor fuera condicionado, y por lo tanto casual, no podría encontrarse ningún principio práctico supremo para la razón.¹¹

Dicha tesis se interpreta como una restricción moral: si usamos coercitivamente los recursos que una persona adquirió de manera legítima, la estamos tratando únicamente como medio.¹²

Los derechos que funcionan como restricciones morales están basados en la creencia de que los individuos poseen racionalidad, libre albedrío, conciencia

¹⁰ Cfr. *ibid.*, p. 67.

¹¹ Immanuel Kant, *Cimentación para la metafísica de las costumbres*. México, Aguilar, 1973, p. 111.

¹² Cfr. R. Nozick, *op. cit.*, p. 33.

moral y capacidad para formar y llevar a cabo ciertos planes; es decir, que son capaces de darle un sentido a su vida.

De esta concepción de los derechos individuales se infiere que el único que los respeta es el Estado mínimo que exclusivamente distribuye protección. Asimismo, el único sistema económico justo para distribuir y redistribuir bienes, cargas y servicios es el mercado, porque respeta el derecho que tienen las personas de intercambiar bienes, cargas y servicios como mejor les convenga. El mercado también permite a los individuos la posibilidad de emplearse o dejar de hacerlo en la competencia por el trabajo.

Los individuos se sitúan en sociedades con intereses y deseos particulares, y la cooperación social se establece porque permite satisfacerlos de una mejor forma. Las personas también entran en la vida social con distintas capacidades y habilidades, por eso el único principio de distribución al que se debe recurrir es el de la contribución. Aquellos que aportan más, porque tienen mayores habilidades y capacidades, deberán recibir más. El criterio con el que se evalúa lo que es la remuneración justa para un individuo es el de la producción marginal; es decir, cada individuo merece lo que es capaz de producir.¹³

En la filosofía, esta teoría ha sido defendida por Robert Nozick, quien de una concepción de los derechos tomados en “sentido estricto” infiere que es injusto ponerle trabas a la libre empresa; que un sistema de impuestos quebranta los derechos de las personas, que cualquier modelo de distribución que no sea “a cada quien lo que escoja y de cada quien como es escogido” interfiere con la libertad y que hay más argumentos en favor de la desigualdad que de la igualdad. Un claro ejemplo de esta situación es la imposición fiscal, pues, al imponer cargas tributarias, se priva a alguien de lo que ha ganado con el fruto de su trabajo, para asignárselo a otro u otros que quizá no lo merezcan.

Los derechos a la protección deben ser distribuidos de manera igualitaria; pero esta afirmación no se aplica a los derechos sociales, los cuales imponen cargas fiscales a unos ciudadanos para que otros mejoren. Hacerlo viola el principio de las restricciones morales laterales, porque lo que supone es tratar a ciertos individuos como medios y no como fines.

Al hablar de la justicia, Nozick rechaza lo que llama “principios pautados de distribución”, como pueden ser el mérito, las necesidades, etcétera, ya que, según él, impiden las transacciones voluntarias. Por eso, si tomamos con seriedad el he-

¹³ Cfr. *ibid.*, p. 160.

cho de que los seres humanos son libres, debemos rechazar cualquier acción que implique despojar a alguna persona de lo que le pertenece para dárselo a otra.

Nozick afirma que debe haber una redistribución de ciertos bienes y servicios, la cual se puede llevar a cabo mediante un sistema de “bonos canjeables” por salud o educación. Asimismo, el Estado puede promover formas de ayuda a quienes más la necesiten, ofreciendo estímulos fiscales. En el modelo que Nozick propone, la filantropía es una práctica bien vista, porque se basa en acciones “voluntarias”, lo que se rechaza es cualquier forma de coerción.

Además de Nozick,¹⁴ varios autores defienden la tesis antes expuesta con gran energía, entre ellos David Kelley y F. A. Hayek.¹⁵ Este último piensa que la demanda de los derechos sociales carece de legitimidad, y su base para decirlo es que tales demandas no son genuinas, ya que sólo esconden un sentimiento de envidia. Según él:

Cuando buscamos una justificación para las demandas de igualdad, encontramos que descansan en el descontento que los más exitosos provocan en aquellos que no lo son; esto significa que se basan en la envidia. La tendencia moderna de gratificar esa pasión envolviéndola en un papel celofán de justicia social ha crecido como una seria amenaza a la libertad [...] De por sí humana, la envidia es una de las fuentes de descontento que una sociedad libre puede eliminar. Es probable que una de las condiciones esenciales para la preservación de una sociedad sea que no nos desconcierte la envidia, que no hagamos caso de lo que nos demanden aquellos que la sienten camuflándola de justicia social, sino que la tratemos, en palabras de John Stuart Mill, como la más antisocial y la peor de las pasiones.¹⁶

Por su parte, David Kelley piensa que los derechos de bienestar no tienen validez, que no existen argumentos para defenderlos. Derechos como la educación, la salud y la vivienda se han procurado obligando a ciertos grupos de una comunidad a pagar impuestos. Es así como el Estado ha propiciado que la caridad sea obligatoria y que, por lo tanto, desaparezcan los actos de benevolencia que tienen por objeto ayudar a las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema. El único mecanismo que funciona para promover el bienestar de una comunidad es el mercado. Con un sistema fiscal que realmente

¹⁴ Cfr. R. Nozick, *op. cit.*

¹⁵ Véanse, de David Kelley, *A Life of One's Own*. Washington, CATO Institute, 1998, y de F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*. Chicago, The University of Chicago Press, 1978.

¹⁶ F. A. Hayek, *op. cit.*, p.93.

respete los derechos de los individuos y sus acciones voluntarias se garantizaría la satisfacción de ciertas necesidades básicas a los miembros menos favorecidos de una sociedad. En pocas palabras, el mercado puede garantizar los satisfactores básicos que los programas estatales supuestamente proveen.¹⁷

Como podemos observar, los derechos en sentido estricto generan un tipo de relación jurídica sencilla en la que los individuos saben perfectamente en qué consisten sus derechos y deberes recíprocos, mientras que los derechos de bienestar requieren un previo entramado de normas organizativas carentes de exigibilidad inmediata, que, a su vez, genera una multiplicidad de obligaciones jurídicas de distintos sujetos, cuyo cumplimiento conjunto es necesario para la plena satisfacción del derecho.¹⁸

Ahora bien, no todos los que defienden los derechos en sentido estricto apoyan tesis tan radicales como las que hemos mencionado hasta ahora. Por ejemplo, no hay que olvidar que Feinberg sostiene que los derechos sociales son demandas válidas y su tesis se aplica estrictamente al orden jurídico y no tanto al político o al moral.

II. LOS DERECHOS SOCIALES Y EL LIBERALISMO IGUALITARIO

1. Los derechos sociales

En contra de la doctrina que acabo de esbozar, en nuestras culturas cada vez pesa más la idea de que los derechos deben garantizar a los individuos el ejercicio de su autonomía. La idea de Kant que cité páginas atrás se interpreta de un modo distinto, las personas que carecen de lo necesario para sobrevivir dependen de la fuerza de la naturaleza y no son tratadas como fines. Además de esto, el Estado tiene la obligación de proporcionar ciertos medios para que las personas puedan llevar a cabo sus planes de vida. Estos medios son los derechos sociales. Desde luego, ningún teórico que defienda los derechos sociales se atrevería a negar la importancia de los derechos como restricciones morales indirectas. Más bien suelen pensar que son necesarios, pero insuficientes para lograr que las personas se planteen metas y busquen los medios más adecuados para lograrlas.

¹⁷ Cfr. D. Kelley, *op. cit.*, p. 151.

¹⁸ Cfr. Luis Prieto Sanchís, "Los derechos sociales y el principio de igualdad", en M. Carbonell, J. A. Cruz y R. Vázquez, comps., *Derechos sociales y derechos de las minorías*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 25.

Sólo para destacar la importancia de los derechos en sentido estricto vale la pena considerar aquí, como ejemplo, la posibilidad de que se violen ciertos derechos, argumentando que con ello se proporciona una seguridad mayor a la ciudadanía. Parece que en la actualidad estamos dispuestos a permitir que se vulneren ciertos derechos a cambio de que se garantice la seguridad de la sociedad. Esta idea ha cobrado fuerza tras el efecto de actos terroristas, como los ocurridos en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, y en Madrid el 11 de marzo de 2004; en México, por ejemplo, la idea se ha fortalecido a partir de la ola de violencia que ha impregnado la vida de la sociedad.

Es pertinente mencionar que la Constitución Política de 1917 fue una de las primeras en incorporar ciertos derechos sociales. En ella no sólo se asienta lo que el Estado y los demás ciudadanos no pueden hacer a los otros, sino también lo que el Estado tiene la obligación de proporcionar. En el artículo 3o. se establece, por ejemplo, la obligación del Estado de proporcionar educación preescolar, primaria y secundaria; en el 4o. se afirma el derecho a la salud; en el 123 se menciona el derecho al trabajo.

A continuación examinaremos algunos argumentos filosóficos en los que se basa la defensa de estos derechos.

Carlos S. Nino se refiere a ciertas confusiones que sostienen los defensores de los derechos en sentido estricto.¹⁹ Una de ellas consiste en pensar que la autonomía personal está constituida por condiciones negativas, como la no interferencia de terceros, y niega también que los bienes y los recursos deban ser proveídos por la conducta activa de un sector privado de la población y no necesariamente por el Estado, para que otros se encuentren en posibilidad de elegir y realizar sus planes de vida. Los defensores de los derechos en sentido estricto niegan que los derechos puedan violarse por omisión.²⁰

El juicio sobre las acciones políticas por omisión es un problema filosófico complicado por varias razones; entre otras, por la dificultad para determinar cuándo una serie de sucesos se debe a una acción o a una omisión, por la dificultad para establecer una diferencia entre el punto de vista del agente y el del crítico moral, y por la imposibilidad de sentirnos responsables por todas nuestras omisiones.²¹ Sin embargo, Philippa Foot hace una distinción relevante para

¹⁹ Carlos S. Nino, "Sobre los derechos sociales", en M. Carbonell, J. A. Cruz y R. Vázquez, comps., *Derechos sociales y derechos de las minorías*, op. cit., p. 138.

²⁰ *Ibid.* p. 139.

²¹ Cfr. Jonathan Glover, *Causing Death and Saving Lives*. Middlesex, Penguin Books, 1981, capítulo 7.

argumentar que los derechos de las personas se pueden ver afectados cuando otras personas o instituciones dejan de hacer algo.²² Ella distingue primero entre “permitir” y “causar algo” y, después, entre dos sentidos de “permitir”. En el primer sentido, “permitir” está relacionado con la idea de abstenernos de prevenir: una serie de acontecimientos ya están sucediendo y hay algo que una persona o una institución puede hacer para impedirlo. En el segundo sentido, “permitir” remite a la idea de dejar que algo suceda: remover un obstáculo que está impidiendo que se desarrollen diversos sucesos. Foot relaciona la diferencia entre causar algo y permitirlo con la distinción entre derechos negativos y positivos. Los primeros se refieren a la obligación de abstenernos de hacer algo (por ejemplo, no lastimar) y los segundos a la obligación de hacer algo (por ejemplo, ayudar).²³ Los defensores de los derechos sociales argumentan que se atenta contra la autonomía de las personas cuando cierta serie de acontecimientos están sucediendo —por ejemplo, la desnutrición—, y no se hace algo para impedirlo.

Otra confusión que señala Nino de los defensores de los derechos en sentido estricto radica en la culpabilidad que se le asigna al Estado por obligar a ciertos miembros de la sociedad a pagar impuestos que se destinan a financiar ciertos derechos sociales. Nino piensa, sobre el deber de garantizar los derechos sociales:

Es de todos los ciudadanos en un sentido amplio [*in a general conjunctive way*], para usar la terminología de G. H. von Wright. Son ellos quienes están obligados a realizar acciones, como pagar contribuciones, de forma tal que los ciudadanos cuya autonomía esté disminuida puedan tener los recursos para gozar de igual autonomía que el resto.²⁴

Sin embargo, a pesar de la defensa de los derechos sociales, surge la duda sobre la clase de obligaciones que éstos nos imponen. Por ejemplo, como mencioné anteriormente, el artículo 4o. de la Constitución establece que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”;²⁵ sin embargo, en un estudio reciente sobre la salud en México, hecho por la Organización para la Cooperación y el

²² Philippa Foot, “The Problem of Abortion and the Doctrine of Double Effect”, en *Virtues and Vices*. Oxford, Blackwell, 1981, p. 26 [versión en castellano: “El problema del aborto y la doctrina del doble efecto”, *Las virtudes y los vicios*. Trad. de Claudia Martínez. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 1994].

²³ *Ibid.*, p. 28.

²⁴ C. S. Nino, *op. cit.*, p. 142.

²⁵ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *op. cit.*, p. 11.

Desarrollo Económicos (OCDE), se detectaron graves problemas que impiden el cumplimiento del artículo mencionado.²⁶

Me parece que los derechos sociales deben ser fuente de obligaciones “de un modo especial”; debemos exigir su cumplimiento para con aquellos que no tienen los medios y las posibilidades de llevar a cabo sus planes de vida porque se encuentran en un estado de mera subsistencia.

Después de haber analizado una defensa posible de los derechos sociales, examinaré el liberalismo igualitario, que es la teoría de la justicia distributiva que más se acerca a la defensa de éstos.

2. El liberalismo igualitario

La teoría de la justicia que incorpora los derechos sociales suele denominarse “liberalismo igualitario”. El reto que esta teoría tiene frente a sí es explicar por qué los individuos con deseos, intereses, habilidades y capacidades distintas están dispuestos a aceptar una distribución que los limite en aras de la igualdad y que el Estado, mediante políticas coercitivas, está moralmente capacitado para llevar a cabo mecanismos redistributivos. Estas teorías se ajustan al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto para su firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966.²⁷

En filosofía, la diferencia entre el libertarismo, tal como lo definimos antes, y el liberalismo igualitario puede verse con claridad a partir de la célebre definición de los “dos conceptos de libertad” de Isaiah Berlin y, sobre todo, a partir de la teoría de la justicia de John Rawls.

Berlin nos proporciona dos definiciones de la libertad, una negativa y otra positiva. En cuanto a la primera, él afirma: “Si otras personas me impiden hacer algo que de otra manera hubiese hecho, en esa medida no soy libre, y si otros seres humanos restringen esa área más allá de cierto límite, se me puede describir como un ser coercionado y tal vez hasta esclavizado”.²⁸

²⁶ Cfr. “Enfoque. Un país enfermo”, *Reforma*. México, 10 de abril de 2005, p. 12. Para conocer los datos detallados del estudio de la salud en México realizado por la OCDE, consúltese la página electrónica: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/15/33733586.pdf>

²⁷ Cfr. la siguiente página: http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm.

²⁸ Isaiah Berlin, “Two Concepts of Liberty”, en A. Quinton, comp., *Political Philosophy*. Oxford, Oxford University Press, 1978, pp. 141-142.

Para Berlin, ser libre en este sentido significa no sufrir la interferencia de los demás. Cuanto más grande sea el área en la que alguien pueda actuar sin sufrir una interferencia, más amplia será su libertad. Sin embargo, los seres humanos tienen intereses que chocan entre sí, persiguen fines o metas que pueden entrar en conflicto con las metas y los fines de los otros; por esta razón es necesario que las acciones libres de las personas sean reguladas por un sistema de leyes. Éstas se han hecho para proteger el ejercicio de las libertades de los individuos y permitir que convivan entre sí.

Prácticamente todos los autores llamados “liberales”, desde los clásicos, como Locke y Mill, hasta los contemporáneos, como Berlin y Rawls, sostienen la importancia que tiene para los miembros de una comunidad que un Estado proteja dichas libertades. La protección de esas libertades es la función del Estado vigilante.

El problema con la libertad se encuentra en su acepción positiva. Berlin la ha definido de la siguiente manera:

El sentido positivo de la palabra libertad se deriva del deseo que tienen los individuos de ser sus propios amos. Yo deseo que mi vida y mis decisiones dependan exclusivamente de mí y no de fuerzas externas. Quiero ser mi propio instrumento y no depender de la voluntad de otros. Quiero ser sujeto y no objeto; moverme por razones, por propósitos conscientes que son míos, no por causas que me afectan, como si vinieran del exterior. Quiero ser alguien y no nadie; alguien que hace, que decide y que no espera que los demás tomen la decisión por él, quiero tener la posibilidad de dirigir mis acciones y de ninguna manera actuar por la sumisión a las leyes de la naturaleza y de otros seres humanos como si fuese un animal, o un esclavo incapaz de actuar como humano, esto es, de concebir metas políticas propias y de poder realizarlas.²⁹

Como ya lo dije, si bien existe un acuerdo entre los pensadores liberales sobre la necesidad de proteger las libertades negativas, no lo hay en cuanto a las positivas, puesto que para que los seres humanos puedan realizarlas es necesario que el Estado intervenga en algo más que la protección. El Estado debe implementar ciertas políticas para que las personas sean capaces de ejercer las libertades positivas; por ejemplo, el Estado, según la concepción de la libertad negativa, tiene la obligación de proteger la libertad de expresión, y, según la positiva, tiene que implantar medios adecuados, como la educación, para que los individuos tengan la capacidad de ejercer tal libertad.

²⁹ *Ibid.* p. 140.

La discusión entre los dos conceptos de libertad está íntimamente relacionada con la que se ha dado entre los defensores de los derechos en sentido estricto y los que apoyan los derechos sociales, ya que, tal y como lo mencioné antes, todos los derechos generan libertades. Así es que esta polémica repercute directamente en el conflicto que puede surgir entre la posibilidad de ejercer ciertas libertades y la implantación de políticas igualitarias que tienen, entre sus objetivos, incorporar los derechos sociales. Por otro lado, los defensores de la igualdad insisten en que el predominio del valor de la libertad en nuestras sociedades, incluida la libertad económica, ha contribuido de modo sustancial a agudizar las desigualdades. Otros pensadores, como Dworkin, opinan que el mercado —mecanismo distributivo por excelencia— crea grandes desigualdades porque las personas no empiezan los intercambios con los mismos bienes y servicios y, por lo tanto, el resultado de las transacciones es desigual.³⁰

La teoría liberal igualitaria se plantea con gran fuerza a raíz de la publicación de la obra de John Rawls *A Theory of Justice* (*Teoría de la justicia*). Rawls caracteriza a las personas como seres libres e iguales; son libres, porque tienen ciertas capacidades racionales y morales que les permiten emitir juicios, los cuales son producto del ejercicio de esas capacidades; son iguales, porque cumplen con el requisito de ser miembros cooperativos de la sociedad.³¹

Además de la libertad y la igualdad, las personas tienen dos poderes morales: un sentido de la justicia y un sentido del bien. Por “sentido de la justicia” Rawls entiende la capacidad de comprender, de aplicar y de actuar a partir de una concepción de la justicia, por medio de la cual se especifican los términos de la cooperación social. Por “sentido del bien” él entiende la capacidad de los seres humanos de formarse, revisar y tratar de alcanzar, racionalmente, ciertos planes necesarios para la realización de su concepción del bien.

Las personas así consideradas y bajo la figura del “velo de la ignorancia”, el cual se caracteriza por privar a las personas de los conocimientos relevantes sobre sí mismos, elegirían los siguientes principios de la justicia:

1. Cada persona tiene igual derecho al más amplio esquema de libertades iguales básicas compatible con un esquema similar de libertades para todos.

³⁰ Cfr. Ronald Dworkin, “Liberalism”, en Stuart Hampshire, T. M. Scanlon *et al.*, *Public and Private Morality*. Cambridge, Cambridge University Press, 1980, p. 131.

³¹ John Rawls, “Justice as Fairness: Political not Metaphysical”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 14, núm. 3, 1985, pp. 224-251.

2. Las desigualdades económicas y sociales han de satisfacer dos condiciones: a) ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad, y b) estar adscritas a cargos y posiciones para todos en condición de equitativa igualdad de oportunidades.³²

Si bien el primer principio nos lleva a defender las libertades negativas, el segundo se refiere a la necesidad de incorporar, en la distribución, algunos bienes que permitan mitigar la desigualdad. Rawls llama a estos bienes “los bienes primarios”, y entre ellos se cuentan los siguientes: 1) las libertades básicas, establecidas por una lista, por ejemplo, la libertad de pensamiento y de conciencia, la libertad de asociación, la definida por la libertad y la integridad de la personas, así como el imperio de la ley y, finalmente, las libertades políticas; 2) la libertad de movimiento y de elección sobre un trasfondo de oportunidades diversas; 3) los poderes y las prerrogativas de cargos y posiciones de responsabilidad, particularmente de los de las principales instituciones políticas y económicas; 4) renta y riqueza, y 5) “las bases sociales del respeto de sí mismo”.³³ Los bienes primarios no pueden concebirse sin la introducción de los derechos sociales que los garanticen. El trasfondo de oportunidades diversas, el acceso a los poderes y las prerrogativas de responsabilidad, la renta y la riqueza y las bases sociales del respeto de sí mismas no se logran sin que el Estado asuma la obligación de garantizarlos. Es importante destacar que el quinto bien primario está íntimamente conectado con la definición de libertad positiva de Berlin.

Por otro lado, los defensores del liberalismo igualitario han discutido dos temas emanados del planteamiento de Rawls. El primero se refiere a la distribución de los “bienes primarios” u otras unidades distributivas, como las utilidades, las capacidades, las necesidades y los derechos sociales. El segundo tema se refiere a la equitativa igualdad de oportunidades. Los filósofos se han preguntado acerca de la forma de entender este principio y de encontrar mecanismos que nos acerquen a él.

Así, la pertinencia de los derechos sociales se encuentra en el desarrollo de la libertad positiva que menciona Berlin y del segundo principio de la justicia de John Rawls. El concepto que defiende Berlin requiere una serie de derechos sociales para que cada persona pueda ser “dueña de sí misma, dirigir sus acciones y de ninguna manera actuar por sumisión a las leyes de la naturaleza y de otros

³² Cfr. J. Rawls, “Unidad social y bienes primarios”, *La justicia como equidad*. Trad. de Miguel Ángel Rodilla. Madrid, Tecnos, 1986, p.189.

³³ *Ibid.*, p. 190.

seres humanos como si fuese un animal, o un esclavo incapaz de actuar como humano”. Por su parte, la teoría de Rawls, mediante el segundo principio de la justicia, afirma la necesidad de lograr una sociedad que promueva la equitativa igualdad de oportunidades y que fije su atención en los grupos más vulnerables de la sociedad.

Por su parte, Thomas Pogge ha señalado que la pobreza, la marginación y la discriminación constituyen una violación a los derechos humanos de las personas que se encuentran en tales situaciones. Así, los derechos humanos no sólo pueden vulnerarse por acción, sino también por omisión. La violencia puede ejercerse igualmente de manera directa, agrediendo a las personas, e indirecta, dejándolas morir de hambre.

Pogge plantea el problema de los derechos sociales desde un punto de vista institucional. Esta interpretación contrasta con otra de tipo interaccional, según la cual los derechos someten el trato dispensado a los seres humanos a ciertas limitaciones que no presuponen la existencia de instituciones sociales, sino de agentes que tienen el deber correspondiente de satisfacer la demanda del derecho. Por su parte, la interpretación institucional concibe un derecho humano como un derecho moral de disponer de un derecho jurídico efectivo. Interpretados así, los derechos humanos requieren su propia juridificación. El gobierno y los ciudadanos de cada sociedad deberían garantizar que sus textos legales fundamentales incorporasen todos los derechos humanos y que, bajo su jurisdicción, los derechos fueran observados y se hicieran valer mediante un sistema judicial efectivo.³⁴ Por ejemplo:

[...] la mejor manera de realizar el derecho humano a tener una alimentación mínimamente adecuada no significa el derecho de recibir comida en caso de necesidad, sino algún otro mecanismo jurídico que impida la concentración de la propiedad de la tierra, que prohíba la usura o el acaparamiento especulativo de los artículos de primera necesidad, o que proporcione atención a la infancia, educación, subsidios para la reorientación profesional, prestaciones, seguro contra el desempleo, o créditos de puesta en marcha.³⁵

La posición de Pogge requiere un cambio en las estructuras sociales, lo cual no es fácil de lograr; sin embargo, su propuesta resuelve la dificultad que presenta la teoría de los derechos en contraposición a los deberes.

³⁴ Cfr. Thomas Pogge, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Barcelona, Paidós, 2005, p. 66.

³⁵ Cfr. *Ibid.*, p. 68.

Ahora bien, hasta esta parte del trabajo me he referido a la discusión de los derechos en su forma más tradicional: como cartas de triunfo de los ciudadanos de países democráticos, es decir, de los individuos. Una de las características de los derechos es que se predicán de personas. Incluso los deberes que emanan de dichos derechos se aplican de manera individual. En la actualidad ha surgido, empero, una discusión de suma importancia en el terreno político y jurídico: el derecho de los pueblos.

III. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y EL COMUNITARISMO

1. Los derechos de los pueblos

En este apartado del trabajo abordaré la discusión que se ha dado en México sobre los derechos de los pueblos, discusión que llegó a la agenda política con mayor fuerza después del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. El movimiento armado se presentó como una forma de reivindicación de los pueblos indígenas del país, sobre todo de aquellos que viven en el estado de Chiapas. Es importante destacar que 12 % de la población en México es indígena. Dicho levantamiento no sólo trajo consigo una toma de conciencia, sino también provocó un debate jurídico que terminó con cambios en la Constitución.

Si hablamos de los derechos de los pueblos necesitamos una noción clara de lo que se entiende por la palabra “pueblo”. Luis Villoro afirma lo siguiente:

Llamamos pueblo a cualquier forma de comunidad humana que cumpla con los siguientes requisitos:

Primero: Tener una unidad de cultura, la cual comprende instituciones sociales y políticas.

Segundo: Asumir un pasado histórico y proyectar un futuro común.

Tercero: Reconocerse en una identidad colectiva y decidir aceptarse como miembro de esa identidad.

Cuarto: Referirse a un territorio propio; indudablemente, un pueblo siempre está en referencia a un territorio, ya sea porque lo ocupe como hábitat de su civilización o porque tenga una referencia simbólica en él como parte de su pasado histórico y de su proyecto, como es el caso de Israel antes de ocupar Palestina.

Si partimos de esta concepción de pueblo que acabo de definir, entonces, según el derecho internacional vigente y la Carta de las Naciones Unidas,³⁶ todas las comunidades históricas que cumplieran con los cuatro requisitos señalados tendrían derecho a la autodeterminación, y no sólo los Estados.³⁷

Los defensores de los derechos de los pueblos afirman que la idea de “derechos humanos” se encuentra inscrita en el contexto de los Estados-nación y en una visión individualista de la ciudadanía. Dichos Estados han tenido como finalidad establecer condiciones homogéneas para todos los ciudadanos y han soslayado las diferencias de algunos grupos culturales que se encuentran en ellos. Esto ha contribuido a que se someta a los grupos diferentes a la legislación de los Estados-nación, ignorando que muchas comunidades, sobre todo las indígenas, se rigen por lo que se suele denominar “usos y costumbres”. Asimismo, los programas sociales se han aplicado desde la Federación, ignorando la especificidad de las normas sociales y las condiciones culturales de dichos grupos. Por ejemplo, los planes de estudio, prioritariamente en español, han ignorado las lenguas, la historia y el pasado de los pueblos indígenas.³⁸

El propio Luis Villoro ha señalado los problemas teóricos que suscita tomar “seriamente” los derechos de los pueblos en México.

1. La relación entre los derechos humanos individuales y los derechos colectivos. Si el derecho de los pueblos se ve como un derecho colectivo, ¿qué relación hay, entonces, entre los derechos humanos, que son individuales, y un derecho colectivo, como lo es el derecho a la autodeterminación?
2. La relación entre derechos de los Estados soberanos y derechos de los pueblos que están comprendidos en un Estado multicultural soberano. En el caso de los

³⁶ Se trata de la Declaración de Principios de Derecho Internacional Concerniente a las Relaciones Amistosas y a la Cooperación entre los Estados en concordancia con la Carta de las Naciones Unidas, A/Res/2625 (XXV). Esta Declaración fue redactada en forma de interpretación autorizada de la Carta de las Naciones Unidas, y no como modificación a la misma. Nota de los compiladores de *Los derechos de los pueblos indígenas*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003, p. 89.

³⁷ Luis Villoro, “Derechos humanos, derechos de los pueblos”, en *Los derechos de los pueblos indígenas*, op. cit., p. 90.

³⁸ Es importante destacar que en México se ha hecho un esfuerzo para impartir una educación bilingüe y modificar los textos obligatorios que distribuye la Secretaría de Educación Pública. Lo anterior constituye un reto para las instancias educativas mexicanas, porque en la actualidad se reconoce la existencia de 62 etnias.

Estados multiculturales, como lo es el Estado mexicano, pues según la reforma del artículo 4o. de la Constitución, el mexicano es un Estado multicultural. Por lo tanto, estamos refiriéndonos a una realidad vigente en la Constitución de nuestro país.

3. La relación que habría entre dos sujetos de derecho: el ciudadano en general, que es igual en su pertenencia al Estado mexicano, y el miembro de cierto pueblo, por ejemplo, un tojolabal, un huichol, que tiene ciertos derechos por ser miembro del pueblo, pero que además tiene derechos por ser ciudadano mexicano. ¿Qué relación hay entre ambos?³⁹

Como podemos apreciar, los problemas planteados no son para nada triviales. De hecho, las modificaciones hechas al artículo constitucional a las que se refiere Villoro no dejaron satisfechos a los representantes de los pueblos indígenas, razón por la cual interrumpieron el diálogo con los representantes del Estado. Pongamos un ejemplo para aclarar esto, el apartado A del artículo 2o. señala lo siguiente:

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes.⁴⁰

Como podemos observar, la libre determinación y la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas están limitadas por los principios generales de la Constitución, las garantías individuales, los derechos humanos y los procedimientos de validación de los jueces o tribunales correspondientes. Todos éstos son valores que se remiten, una vez más, a un punto de vista individual.

No es mi intención soslayar la importancia del tema de los “derechos de los pueblos”, tanto en el nivel nacional como en el internacional. De hecho, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de 1989, sobre los

³⁹ L. Villoro, *op. cit.*, pp. 94-95.

⁴⁰ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *op. cit.*, p. 4.

Pueblos Indígenas y Tribales, en su artículo 7o. garantiza el derecho a controlar, “en la medida de lo posible”, su propio desarrollo y el desarrollo de las tierras que tradicionalmente ocupan o utilizan. Los artículos 5o. y 17 del Convenio reconocen el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus propios sistemas e instituciones jurídicas y de tenencia de la tierra. Los artículos 4o. y 6o. piden a los Estados tratar de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas antes de tomar cualquier medida que vaya a afectarlos directamente o que pudiera darles un trato preferencial en relación con el resto de los ciudadanos. Los artículos 2o. y 3o. garantizan el derecho de los pueblos indígenas a disfrutar, en la medida en que ellos elijan, de los mismos derechos y privilegios que otros ciudadanos.⁴¹

Ahora bien, la teoría política en la que se encuentra insertada la idea de los derechos de los pueblos y que combate la idea de una ciudadanía homogénea es el comunitarismo.

2. *El comunitarismo*

Las teorías filosóficas que defienden el concepto del derecho de los pueblos se incluyen en el tipo de pensamiento llamado “comunitarismo”, el cual se caracteriza, primero que nada, por su crítica al pensamiento liberal. La crítica al concepto individualista de la persona a la que se le atribuyen derechos tiene dos vertientes:

El concepto de individuo o de persona es ahistórico, trascendental, anterior a cualquier experiencia particular y capaz de conocer los deseos y las creencias de los hombres y las mujeres, independientemente del contexto social en el que ellos actúen.⁴²

En el liberalismo hay una confusión entre la capacidad de los agentes de elegir y de reflexionar. Éstas tienen que distinguirse; cuando se elige, el agente sólo considera planes alternativos en función de sus creencias y sus deseos; cuando reflexiona, el agente es capaz de examinar sus propias capacidades. Gracias a la reflexión una persona conoce no sólo sus preferencias, sino, sobre todo, sus

⁴¹ Cfr. E.-I. A. Daes, “Breve revisión de los derechos humanos fundamentales...”, en *Los derechos de los pueblos indígenas*, op. cit., p. 36. Consúltese el Convenio en la página: <http://www.ohchr.org/spanish/law/indigenas.htm>

⁴² Cfr. Richard Rorty, “La primacía de la democracia frente a la filosofía”, en *Sociológica*. México, año 2, núm. 3, UAM, 1986-1987, pp. 105-128.

compromisos con los otros.⁴³ El concepto de persona en el que se basa el liberalismo supone un sujeto “desarraigado” de su contexto social o cultural, por lo que dicha teoría no da una explicación convincente de los fenómenos sociales y culturales.

Un tema importante cuando se discute la dicotomía individuo-comunidad tiene que ver con la forma que adquieren los argumentos en favor de la identidad comunitaria. Ronald Dworkin destaca cuatro ideas en torno a la comunidad.⁴⁴ La primera se refiere a la identificación de las preferencias de la comunidad con la decisión de la mayoría. El defecto de esta idea radica en que deja fuera de la agenda política las demandas de las minorías que también forman parte de la comunidad. La segunda idea se relaciona con el *paternalismo*. Quienes sostienen esta idea piensan que, en la comunidad política genuina, cada ciudadano debe responsabilizarse por el bienestar de los demás miembros y que, por lo tanto, debe usar su poder político para reformar a aquellos que, por llevar a cabo prácticas equivocadas, acabarán por arruinar su vida. El error de esta idea consiste en presuponer la existencia de una forma de vida correcta y que aquellos que la conocen deben imponerla a los demás. La tercera idea nos remite a una crítica al concepto de *interés propio*, en un sentido estrecho, para mostrarnos los distintos aspectos de la vida humana que sólo se logran en la comunidad. Al aceptar esta idea, el problema que surge es que, finalmente, la comunidad queda al servicio del individuo. La cuarta idea es la de la *integración*, que sostiene que el valor y la bondad de la vida de cualquier ciudadano simplemente están en función del valor de la vida de la comunidad a la que pertenece, y reflejan este valor. La integración depende de las prácticas sociales y de las actitudes; esto significa que una comunidad integrada tiene intereses y preocupaciones propias acerca de cuál es la vida que los miembros deben llevar. Dworkin se pronuncia por la comunidad como integración. Desde mi punto de vista, la manera de conciliar los derechos de los pueblos con el comunitarismo es entendiendo la comunidad como integración. Esta forma de concebirla coincide con las ideas expresadas por Luis Villoro que expusimos páginas atrás.

Para defender las tesis comunitaristas, Michael Walzer, en *Esferas de la justicia*, afirma lo siguiente:

⁴³ Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983, p. 154.

⁴⁴ Cfr. R. Dworkin, “Liberal Community”, en Sholmo Avineri y Avner De-Shalt, comps., *Communitarianism and Individualism*. Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 205-206.

Hoy en día este sistema (distributivo) es comúnmente descrito como aquel que elegirían hombres y mujeres idealmente racionales, de verse obligados a elegir con imparcialidad, no sabiendo nada de su respectiva situación, despojados de la posibilidad de formular exigencias particulares y confrontados con un conjunto abstracto de bienes. Si estas restricciones son convenientemente articuladas, y si los bienes son definidos de manera adecuada, es posible que una conclusión particular pueda producirse. Mujeres y hombres racionales, obligados de esta u otra manera, escogerán un sistema distributivo y nada más. Pero la fuerza de esa conclusión singular no es fácil de medir.⁴⁵

Según Walzer, existen dos problemas con el planteamiento de Rawls. El primero radica en la particularidad de los intereses, algo que ha sido soslayado por casi todos los filósofos que se dedican a las cuestiones propias de la justicia distributiva. El segundo, y más grave, consiste en pasar por alto las particularidades de la historia, de la cultura, y de la pertenencia a un grupo. Incluso si valoramos la imparcialidad, la pregunta que surgirá en la mente de los miembros de una comunidad política no es ¿qué elegirían individuos racionales en condiciones universalizables de tal y cual tipo?, sino ¿qué escogerían personas como nosotros, ubicadas como nosotros lo estamos, compartiendo una cultura y decididos a seguirla compartiendo? “Estas preguntas fácilmente pueden transformarse en: ¿qué opciones hemos creado ya en el curso de nuestra vida comunitaria?, o ¿qué interpretaciones (en realidad) compartimos?”⁴⁶

Walzer piensa que la justicia es una construcción humana y duda que pueda aplicarse de una sola manera. Las preguntas que plantea la teoría de la justicia distributiva necesitan una gama de respuestas y, dentro de esa gama, hay espacio para la diversidad cultural y la opción política. No cree que sea posible aplicar un principio singular determinado o un conjunto de principios en momentos históricos diferentes. Así, Walzer sostiene que “los principios de la justicia son en sí mismos plurales en su forma; que bienes sociales distintos deberían ser distribuidos por razones distintas, en arreglo a diferentes procedimientos y por distintos agentes, y que todas estas diferencias derivan de la comprensión de los bienes sociales mismos, lo cual es producto inevitable del particularismo histórico y cultural”.⁴⁷

⁴⁵ Michael Walzer, *Esferas de la justicia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 19.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

En cuanto a la justicia distributiva, Charles Taylor,⁴⁸ también en la línea comunitarista, sostiene que el liberalismo parte de una situación hipotética —por ejemplo, el velo de la ignorancia o el estado de naturaleza—, en lugar de tomar en cuenta la existencia de una estructura social en la que el ser humano desarrolla sus potencialidades. Por tal estructura Taylor entiende una diversidad de formas de vida comunitaria en las que se encuentran los individuos: la familia, el vecindario, la comunidad, el municipio, el Estado, hasta el país. El conocimiento de dichas estructuras nos da la pauta para saber qué es el bien común y nos permite distinguir los problemas propios de la “justicia absoluta” de aquellos de la “justicia distributiva”. Para aclarar la diferencia entre esos dos conceptos, Taylor recurre a un ejemplo: Aquiles y Agamenón discutieron por la propiedad de Briesis. El primero argumentaba que Briesis le pertenecía por ser parte del botín de guerra que él había obtenido; mientras que el segundo pensaba que era de su propiedad, pues ningún súbdito podía tener más que su soberano.

El problema, nos dice Taylor, pudo haberse resuelto recurriendo a principios de justicia distributiva para concluir que, según la sociedad guerrera en la que se encontraban los contendientes, las razones de Aquiles eran mejores que las de Agamenón. Pero, desde mi punto de vista, en realidad el caso ilustra un problema de justicia absoluta; lo condenable es que exista una sociedad que permita que se trate a una mujer como si fuera una mercancía que se puede distribuir. Podemos condenar una estructura social como injusta y, sin embargo, comprender la justicia de la distribución.⁴⁹ Los principios de justicia distributiva no deben ignorar ni la situación social en la que se encuentran los seres humanos ni el carácter y el significado de los bienes que se van a distribuir. La mayoría de los países occidentales creen haber logrado una estructura igualitaria, razón por la cual la discusión se ha centrado en las pautas de distribución que nos permiten acercarnos al ideal de la igualdad. Un problema que percibe Taylor es que quizá sea más difícil cambiar una estructura social que implantar políticas distributivas equitativas. El costo que se paga por los cambios puede ser muy alto.

Ahora bien, el conocimiento de la estructura social también nos permite identificar a los individuos que contribuyan al bien común y que, por lo tanto, merezcan más. Taylor llama a este principio distributivo el principio “de contribución mitigada”, el cual abarca dos ideas básicas. La primera consiste en la

⁴⁸Véase Charles Taylor, “The Nature and Scope of Distributive Justice”, en *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers 2*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 289.

⁴⁹ *Ibid.* p. 301.

creencia de que la vida comunitaria permite el desarrollo de las capacidades del ser humano; por lo tanto, merecen más los que más cooperan con ella. La segunda se refiere al bien intrínseco que conlleva la vida comunitaria y del cual surge un beneficio que debe ser tomado en cuenta a la hora de la distribución.

Otro elemento importante en sociedades como la nuestra es el principio republicano que nos permite valorar la libertad individual y la capacidad que tienen las personas de deliberar en comunidad.

Taylor distingue su concepto de distribución de aquel que ha sido sostenido por el pensamiento liberal. En el marco de este último, dicho concepto está unido estrechamente a la prosperidad individual, mientras que, para Taylor, el concepto de distribución está íntimamente ligado a la comunidad. La contribución comunitaria debe tender hacia la obtención de bienes públicos, a la satisfacción que proporciona el trabajo, el valor y el gusto por la cooperación, etcétera. Su ideal es llegar a una sociedad en la que la producción de los medios de vida tenga el valor que le corresponde para que, de esta manera, la energía humana pueda emplearse en la realización de actividades más creativas.

Taylor piensa que tenemos que abandonar la búsqueda de un conjunto de principios de justicia distributiva, que las sociedades modernas deben ser vistas a la luz de principios diferentes e irreducibles, que no existe una respuesta acerca de criterios únicos que obliguen a los seres humanos a llevar a cabo políticas de distribución, y que sólo existen compromisos mutuos que crean distintas obligaciones. Cuando pensamos en distribuciones tenemos que atender a las necesidades, a los derechos y a los deberes que los individuos tienen unos con otros y con su comunidad, y los que la comunidad tiene con sus miembros.⁵⁰ Según él, las sociedades occidentales han valorado de manera independiente los principios de la contribución y el republicano. Esto ha originado que los defensores del primero sucumban ante el chantaje de aquellos que tienen más habilidades y capacidades; por su parte, los apologistas del segundo han aceptado el poder del voto como una medida de coerción.

La unión de los dos principios sólo se daría en la medida que nos acercáramos a una vida comunitaria en la que fueran posibles tanto un autogobierno como una autogestión. Así, las discusiones filosóficas sobre la justicia distributiva han decepcionado por igual a los pensadores de izquierda y a los de derecha, ya que ha permanecido en un nivel de discurso racional. Examinar la cuestión desde el punto de vista intelectual no soluciona la tensión política. Según Ta-

⁵⁰ *Ibid.* p. 312.

ylor, lo que está en juego es el proyecto de una sociedad diferente en la que se desarrolle una solidaridad mayor y una autogestión colectiva. “Si distinguimos los asuntos propios de la justicia distributiva de aquellos que nos comprometen con una transformación social, la discusión filosófica se acercará más a un debate real”.⁵¹

La posición de Taylor nos abre dos caminos. Uno nos conduce a afirmar que los criterios de racionalidad no se aplican a los principios de distribución, sino a la estructura social. Cada comunidad tiene sus propios estándares de racionalidad de los que se derivan las concepciones de la justicia. El otro camino nos dirige hacia la percepción de que las sociedades más justas son aquellas que proceden por la vía de la autogestión y el autogobierno, que se han acercado a la igualdad y al principio de la contribución. Utilizando la terminología de Luis Villoro, cada “pueblo” debe aplicar los principios de justicia que mejor se ajusten a su estructura social.

Por su parte, Michael Walzer sostiene que un Estado que respete a las comunidades debe llevar a cabo las siguientes acciones: en primer lugar, defender tanto los derechos colectivos como los individuales; en segundo, extender las celebraciones históricas de las distintas identidades, y, en tercero, por medio de un sistema de impuestos más justo y eficiente, proporcionar a las comunidades étnicas ayuda financiera para programas de educación bilingües y servicios de bienestar que tengan una orientación de grupo.⁵²

IV. CONCLUSIONES

No parece haber ninguna duda con respecto al reconocimiento del derecho de los pueblos; sin embargo, quisiera mencionar algunas dificultades que surgen de su consideración.

Para empezar, es necesario reconocer que la noción de pueblo, tal como lo menciona Luis Villoro, no es fácil de delinear empíricamente. En los pueblos encontramos, principalmente, dos tipos de problemas: el primero se relaciona con el cuarto requisito que menciona Villoro, el del territorio. El segundo lo constituye la diferencia de creencias religiosas.

⁵¹ *Ibid.* p. 316.

⁵² M. Walzer, “Pluralism: A Political Perspective”, en Will Kymlicka, comp., *The Rights of Minority Cultures*. Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 149.

En cuanto al territorio, Rodolfo Stavenhagen, en su función de Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México ante la ONU, identifica los siguientes problemas:

Las luchas campesinas por la tierra y sus recursos, que se agudizan por las ambigüedades en torno a los derechos y títulos agrarios; los desacuerdos en cuanto a los límites entre ejidos, comunidades y propiedades privadas; los conflictos por el uso de recursos colectivos, como bosques y aguas; las invasiones y ocupaciones ilegales de predios y terrenos comunales por parte de madereros, ganaderos o agricultores privados; la acumulación de propiedades en manos de caciques locales, etcétera. La defensa de la tierra, que se lleva a cabo por la vía institucional, judicial y política, puede conducir (y de hecho conduce) a enfrentamientos con otros campesinos, o con propietarios privados, autoridades públicas y fuerzas del orden.⁵³

Ahora bien, algunos de los problemas religiosos pueden ejemplificarse con las situaciones de conflictos religiosos que se han dado en la región de los Altos de Chiapas, donde ciertos grupos indígenas rechazan la incursión e influencia de diversas sectas religiosas o de algunos partidos políticos.⁵⁴

Los dos ejemplos ponen de manifiesto la dificultad de identificar el segundo requisito establecido por Villoro, esto es: “Tener una unidad de cultura, la cual comprende instituciones sociales y políticas”. Si existe una diferencia religiosa tan profunda, difícilmente se puede lograr una unidad de cultura.

Por otro lado, es menester estudiar “los usos y costumbres” de los pueblos indígenas. Si bien, algunos de ellos nos parecen más adecuados que nuestras prácticas —como, por ejemplo, imponer como castigo el trabajo comunitario, en lugar de la cárcel— otros chocan fuertemente con nuestras intuiciones morales, por ejemplo, el juicio sumario y el linchamiento.

Sin dejar de tener como telón de fondo el debate entre los derechos individuales y los derechos de los pueblos, me interesa señalar dos problemas que, en México, han afectado tanto la vida de los habitantes de los pueblos indígenas como la de los demás ciudadanos: la violación constante de sus derechos “en

⁵³ Rodolfo Stavenhagen, “Cuestiones indígenas”, CNDH, versión estenográfica, 23 de diciembre de 2003, p. 7.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 73. Cfr. P. Dieterlen, “Sobre el principio de la rectificación de injusticias”, en Mark Platts, comp., *Dilemas éticos*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas/Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 163-180.

sentido estricto” y la ausencia, en calidad y cantidad, de los elementos que constituyen la satisfacción de sus derechos sociales. Los indígenas no sólo han sido marginados, también han sido amenazados constantemente por parte de grupos paramilitares. Han sido sometidos a juicios en español sin proporcionarles la ayuda de un intérprete, y esto ha provocado que sean encarcelados sin conocer siquiera el delito del que se les acusa. Se les ha despojado de sus tierras, y no se les han reconocido sus propiedades y sus derechos de posesión. “En materia agraria se observa una ausencia sistemática de procuración e impartición de justicia, dilación en los procedimientos de resolución de los conflictos, procedimientos jurisdiccionales lentos y resoluciones expedidas con vicios de origen...”⁵⁵ Estas acciones y omisiones constituyen una violación a los derechos en “sentido estricto”, ya que el Estado no ha sido capaz de cumplir con las obligaciones que tiene con estos individuos, no en su calidad de “miembros de un pueblo”, sino como ciudadanos.

Por otro lado, subsisten todavía varios problemas relacionados con los derechos sociales. Los grupos indígenas son los más vulnerables. De los aproximadamente 24 millones de mexicanos que viven en una situación de pobreza extrema —aquellos que reciben menos de 1.5 dólares diarios—, una quinta parte son indígenas. Esto significa que los derechos sociales constitucionales no han sido garantizados satisfactoriamente. Debemos reconocer que se han puesto en práctica políticas sociales de combate a la pobreza extrema; no obstante, el problema sigue siendo grave, tanto para los grupos indígenas como para una buena parte de los ciudadanos mexicanos. La falta de garantía obedece a varias razones. La primera se relaciona con las dificultades que se presentan en la oferta de los servicios educativos y médicos, y, por lo tanto, con la necesidad de que las comunidades y los ciudadanos aprendan a vigilar tanto el funcionamiento de la infraestructura como la conducta de los que atienden los centros de salud y de los maestros de las escuelas. También es necesario perfeccionar los mecanismos para que las demandas sean escuchadas. La segunda atañe al deber de los ciudadanos de exigir que los fondos destinados a los programas cuyo objetivo es que el combate a la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas no se vean afectados por las crisis económicas que enfrenta el país. En 2004, el Poder Legislativo aprobó la Ley General de Desarrollo Social, en la que se afirma lo siguiente:

⁵⁵ R. Stavenhagen, *op. cit.*, p. 7.

La Ley obliga a que el presupuesto federal destinado al gasto social no sea inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, y a que el gasto se incremente cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del *Producto Interno Bruto* en los *Criterios Generales de Política Económica* y en congruencia con los recursos disponibles asignados a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.⁵⁶

Sin embargo, en un país con una recaudación fiscal deficiente y con un índice alto de desigualdad, resulta difícil confiar en que el Estado cumpla con la obligación que le impone la ley antes mencionada.

La tesis que he intentado exponer es que resulta indispensable seguir discutiendo el problema de los derechos de los pueblos, pero tomados seriamente, sin idealizar a las comunidades y sin soslayar las dificultades que, tanto en la práctica como en la teoría, plantea el concepto de “pueblo”.

Quiero insistir en que la situación de marginalidad en la que vive la gran mayoría de los ciudadanos en México se debe a que no se han tomado con seriedad sus derechos en sentido estricto ni sus derechos sociales. La exigencia del cumplimiento de los derechos está en una relación inversamente proporcional con las condiciones de pobreza en las que se encuentra un gran número de mexicanos. Por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibe las quejas por incumplimiento del artículo 3o. constitucional —el cual estipula la obligatoriedad de la educación—, por parte de la secta de los Testigos de Jehová, cuyos miembros no representan un sector de la sociedad marginado económicamente. Sin embargo, nunca se reciben quejas de algún grupo de indígenas o de un sector de la población rural por el hecho de que sus hijos tienen que recorrer dos kilómetros de camino selvático o desértico, afrontando innumerables peligros, para recibir la escolarización.

Desde mi punto de vista, en un sistema político democrático, los ciudadanos deberíamos contar con mecanismos que nos permitieran ejercer presión para lograr que los responsables de las instituciones que tienen a su cargo garantizar los derechos cumplan con sus obligaciones. Vivimos en una sociedad en la que no tenemos garantizados ni los derechos en sentido estricto, y los derechos sociales establecidos en la Constitución no poseen la fuerza que deberían tener. Las instancias de presión más importantes para hacer que se cumplan los derechos deberían ser los Poderes Legislativo y Judicial. Con respecto del Poder Legislati-

⁵⁶ P. Dieterlen, “Presentación”, *Ley General de Desarrollo Social*. México, Comisión de Desarrollo Social de la H. Cámara de Diputados, 2004, p. 14.

vo, parece que cada vez se aleja más de las necesidades de aquellos que están marginados. El Poder Judicial difícilmente recibe casos de violación de los derechos económicos y sociales.

Ahora bien, siguiendo a Jon Elster, podemos pensar que existen otros mecanismos de presión. Algunos de ellos serían los grupos organizados que promueven metas comunes para todos los miembros de la sociedad, como pueden ser los organismos descentralizados, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o las ONG; otros podrían ser implantados por la opinión pública. Ésta tiene la obligación de pronunciarse sobre asuntos que la sociedad no puede aceptar.⁵⁷

Un Estado que carece de la fuerza necesaria para garantizar los derechos en sentido estricto, que no puede satisfacer los derechos sociales y que no promueve una discusión amplia sobre los derechos de los pueblos, difícilmente gozará de legitimidad. No podemos olvidar que la democracia no consiste solamente en llegar al poder mediante el voto, sino en el buen funcionamiento de los tres Poderes y en la promoción de canales que reciban las voces de la ciudadanía, principalmente las de aquellos que hoy todavía padecen la pobreza, la discriminación y la marginalidad.

⁵⁷ Jon Elster, *Local Justice*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 155.

DEMOCRACIA, DESIGUALDAD Y DERECHOS HUMANOS: EL RECLAMO AL ESTADO

Rolando Cordera Campos

SINOPSIS: Después de analizar a qué grado México es una sociedad pobre y que la distribución del ingreso es altamente desigual, no obstante haber pasado de .520 en 1950, a .460 medio siglo después —medida por el Índice de Gini—, el autor se pregunta: ¿puede haber democracia sin cohesión social? Su preocupación se hace más relevante al considerar que, tras más de cuatro décadas de crecimiento económico sostenido e industrialización acelerada (1940-1980) y después de casi un cuarto de siglo de cambio estructural para la globalización (1985-2005), la desigualdad y la pobreza se mantienen como los signos distintivos de nuestra realidad social. El 10 % más pobre de los hogares mexicanos percibe apenas 1 % del total del ingreso monetario nacional y los siguientes cuatro deciles (II-V) participan con 16 %. Mientras tanto, el decil más rico percibe 40 % del total del ingreso nacional y el que le sigue 16 % del total. Ante lo anterior, concluye que en la mala distribución de los recursos públicos y privados que está debajo de éstos y otros escenarios, donde se cuece de la peor manera el futuro mexicano, está la desigualdad básica de riqueza, ingreso y educación que define a México, y difícil como parece y es, la politización de la desigualdad es inevitable y forma parte de las grandes obligaciones del Estado democrático que se quiere constitucional. Forma parte del reclamo democrático actual.

SUMARIO: I. Los sentimientos extraviados. II. La democracia y la cuestión social. III. A la espera del Estado.

I. LOS SENTIMIENTOS EXTRAVIADOS

Los datos duros y básicos de la desigualdad mexicana son del dominio público, aunque no formen parte del catálogo del activismo de la sociedad civil, de los

partidos políticos o del Estado. Sin que pueda hablarse de una completa disonancia entre los sentimientos actuales de la sociedad en su conjunto, incluyendo a los que sufren y resienten la desigualdad, y lo que Morelos llamara *Los Sentimientos de la Nación*, es claro que se ha abierto un golfo entre ambos, que en buena medida se resume en esta disminuida sensibilidad de la política, del Estado y del discurso social, respecto de la inequidad y de la distancia que priva entre los ingresos y la riqueza de los más beneficiados y los de los perjudicados o desprotegidos por tanta crisis y cambio que México ha resentido en los últimos lustros.

En realidad, se trata de un fenómeno de largo plazo. Tras más de cuatro décadas de crecimiento económico sostenido e industrialización acelerada (1940-1980), y después de casi un cuarto de siglo de cambio estructural para la globalización (1985-2005), la desigualdad se mantiene como el signo distintivo de nuestra realidad social: como el más elocuente alegato en favor de una política integral del Estado destinada a hacer que los derechos humanos, en este caso en especial los derechos económicos, sociales y culturales consagrados por la ONU, se cumplan.

En su recuento sobre el caso mexicano, Clara Jusidman nos ofrece un saldo poco alentador y, en consecuencia, un inventario de faltantes que, si se le ve estáticamente, no haría más que sobrecargar la agenda del desarrollo futuro de México.¹ Examinada desde el punto de vista abierto por los derechos humanos, la problemática social mexicana puede someterse a un escrutinio positivo para el diseño y la imaginación política. Acercarse al desafío de la desigualdad en este sentido, abre la posibilidad de innovar en materia de políticas y cooperación social, así como de ir más allá en la ruta de globalización económica y social en la que México ha incursionado desde los últimos lustros del siglo pasado. Puede propiciar una “vuelta de tuerca” de esta incursión desde el campo de un reclamo social cuyas magnitudes, en apariencia incommovibles, no deberían llevar a pensar que se mantiene o mantendrá estático o inerme.

Con los días, a pesar de la falta de articulación de los discursos que acompañan la lucha por el poder, este reclamo social se vuelve político y se orienta hacia el Estado, única fuente de recepción que puede dar lugar a iniciativas de mediano y largo plazos y de participación ciudadana con posibilidades de recrear la frágil plataforma de derechos fundamentales con que, según nos relata el Informe de la ONU, todavía cuenta México.²

¹ Clara Jusidman, “Derechos económicos, sociales y culturales”, pp. 61-135.

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*.

Desde esta perspectiva, la desigualdad también constituye la prueba *prima facie* de que el Estado posrevolucionario no ha cumplido con uno de los cometidos históricos que le otorgaban credibilidad y aun legitimidad durante la era autoritaria en la que la legitimidad provenía del legado y del credo revolucionario. Pero igual ahora, cuando sin haber renunciado a su herencia constitucional básica, el Estado se renueva mediante el método democrático representativo y en medio de un escenario político y social marcado por la más explosiva pluralidad.

De acuerdo con estimaciones recientes de Miguel Székely, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el Índice de Gini, era de .520 en 1950 y se redujo a .425 en 1984, para volver a ascender en el año 2000 a un coeficiente de .481 y llegar en 2004 a un valor de .460. Sin embargo, como advierte este autor, “la desigualdad en este último año está lejos de ser la menor del periodo. Los niveles de desigualdad de 2004 eran similares a los observados 15 años antes, en 1989”.³

Así, si bien puede decirse que hay una cierta reducción en la desigualdad a lo largo de los últimos 50 años de nuestra historia; el más optimista tendría que reconocer que esta disminución no arroja resultados que puedan calificarse de satisfactorios. México es, como lo era ayer, uno de los países más desiguales de la región latinoamericana, que se encuentra, como lo consignan todas las agencias internacionales, en el continente más desigual del planeta.

Tómese nota: se ha estimado que en 2003 el ingreso medio mensual del 10 % más rico era de aproximadamente 30,000 pesos, en tanto que el del más pobre era de apenas 1,380 pesos. Es decir, ¡la brecha de ingresos entre ambos deciles era de 2,050 %! Es claro, además, que “la brecha entre la familia más rica y la más pobre de México es necesariamente mayor”.⁴

La dureza de la desigualdad mexicana se redobra si se considera que los niveles de pobreza alcanzan todavía magnitudes significativas. A pesar de los esfuerzos estatales dirigidos sobre todo a la compensación y la asistencia de los más pobres, a través de importantes programas de gasto y de política social en general, así como de los logros y acumulaciones sociales de todo tipo que el crecimiento sostenido del pasado permitió (infraestructura social urbana, bienes durables,

³ Miguel Zsékely, “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004”, *Documentos de Investigación*, p. 19.

⁴ Gonzalo Hernández, “El desarrollo económico en México”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, p. 21.

educación, etcétera), la proporción de pobres de todo tipo dentro del total de la población obliga a reconocer que, al menos por esos parámetros, México es una sociedad pobre.

Si a este aserto se añaden los datos y las tendencias resultantes de la transición demográfica iniciada en los años setentas del siglo pasado, se tendrá una idea más terrenal y cercana a la realidad de la existencia social de lo que significa esta agresiva combinación de desigualdad y pobreza que define nuestro presente.

La numeralia es expresiva: en 2004, el 10 % más pobre de los hogares mexicanos percibía 1.2 % del total del ingreso monetario. Los siguientes cuatro deciles (II-V) participaban con 16.3 %. Por su parte, el decil más rico percibía ingresos equivalentes a 39.9 % del total, y el que le sigue obtenía 15.9 % del total.

Se ha estimado que en la actualidad se incorporan a la edad de trabajar alrededor de 1,200,000 jóvenes al año. Así, la población juvenil tiende a dominar el panorama poblacional, pero conforme se reduce la tasa de fecundidad lo más probable es que el México futuro sea una sociedad de adultos maduros y, progresivamente, de viejos. Éste es el panorama demográfico para los próximos 50 años.

De ésta y similares observaciones se extrajo la idea de que el país gozaba de un “bono” demográfico que le ofrecía abundante fuerza de trabajo joven y con mayores niveles de educación que en el pasado, más vinculada al mundo a través de los medios de información masiva y que, en consecuencia, constituía un activo fundamental para aspirar a un crecimiento económico más rápido, a la vez que a una sociedad urbana más sólida y capaz de dar sustento a la evolución de la democracia.

Con capital y empresa, este “bono” permitiría cumplir con las profecías de los libros de texto sobre la economía del desarrollo, y la “Gran transformación” del último cuarto de siglo, con todo y las dislocaciones productivas, regionales y sociales que trajo consigo, desembocaría por fin en mayores y crecientes escenarios de bienestar colectivo. Pero hasta la fecha no ha sido así, ni han surgido nuevas potencialidades capaces de corregir sustancialmente la realidad presente.

Capital ha habido, en especial del exterior, bajo la forma de inversión extranjera directa, y las ganancias derivadas de la apertura externa bajo la forma de masivas exportaciones industriales han sido enormes. Sin embargo, el crecimiento económico ha sido mediocre, en el mejor de los casos, y el “bono” se ha filtrado hacia la informalidad laboral y la emigración al norte, cada vez más dominada por los jóvenes urbanos, cuando no a engrosar las filas del crimen organizado.

Según diversas estimaciones, no más del 20 % de los jóvenes en edad de estudiar educación media-superior y superior lo hacen, y del 1,200,000 mexicanos que llega cada año a la edad de trabajar, sólo 400,000 han logrado incorporarse anualmente al trabajo formal en los últimos cinco años. El resto, como se dijo, aumenta las filas de la informalidad laboral y de otros tipos, o emigra al exterior.

La pérdida de “capital humano” implícita en la carencia de acceso a la educación superior, así como en el subempleo o el desempleo abierto que afecta con mayor fuerza a los jóvenes, y la transferencia de capacidades productivas del país más pobre al más rico de América del Norte, es otra expresión, pero también una fuente adicional de la desigualdad que impera en todas las dimensiones del México actual.

Así, la transición demográfica se ha convertido en una peligrosa demografía política, que gesta un desenlace ominoso al entrar el medio siglo: de país en indudable transformación, pobre pero poblado de jóvenes en la actualidad, a país convulso, pobre aún, pero poblado de viejos, a partir de 2050.

Cuando se observa, la manera como se despliega esta pauta estructural de desigualdad, que recoge la distribución del ingreso y seguramente de la riqueza nacional, el panorama se vuelve agudo y abrumador. Por ejemplo, en 1984 se estimaba que la escolaridad media era de 5.6 años, pero que la mitad de los hogares apenas llegaban a 4.3 años, mientras que los dos deciles más ricos registraban 6.7 y 9.0 años de escolaridad en ese año. En 2002 se estimó que la escolaridad media llegó a 8.1 años; sin embargo, la mitad más pobre de la población no llegaba a los seis años promedio de escuela, en tanto que el 20 % más rico tenía promedios de 10.5 y 13.3 años, respectivamente. Obsérvese, además, que el 10 % más pobre de los hogares pasó de una escolaridad media de 3.0 años en 1984 a una de 3.5 años en 2002. Por la vía de la educación no se han aliviado las fuerzas que llevan a la inicua concentración del ingreso anotada, más bien se les ha reforzado.

Al observar los cálculos referentes a la población económicamente activa (PEA) se llega a un cuadro similar. Se ha estimado que en 1984 el promedio de escolaridad de la PEA era de 5.6 años y la escolaridad de 10 % más pobre no llegaba a los tres años (2.96), y la del más rico era de nueve años, y la del siguiente de 6.7 años en promedio. Entonces, sólo a partir del sexto decil de la distribución del ingreso se superaba la escolaridad media (5.7 años contra 5.6 años). Éste fue el año, por cierto, en el que los frutos del crecimiento sostenido basado en la industrialización llegaron a su cúspide, por lo menos en materia redistributiva y, en alguna medida, de pobreza.

Casi 20 años después, en 2002, la situación era la siguiente: la escolaridad media llegaba a 8.06 años y la del decil más pobre era de 3.46 años; la del más rico de 13.28 años y la del siguiente de 10.47 años. La escolaridad media reportada para el sexto decil era de 7.7 años, cercana a la media pero por debajo de ella. Era a partir del séptimo decil distributivo que se encontraba un promedio escolar superior al nacional (8.15 años).

Anótese, además, las siguientes proporciones en cuanto a la distribución del crecimiento: entre 1984 y 2002, la educación promedio en total aumentó en 2.42 años. Sin embargo, para los tres deciles más pobres, los aumentos en el número de años fueron de 0.50, 1.20 y 1.37, respectivamente. Para los deciles VI, VII y VIII los incrementos fueron de 2.02, 2.38 y 2.35, respectivamente, en tanto que para los dos deciles más ricos el aumento en el promedio de años de educación promedio fue de 3.80 y 4.24 años, respectivamente.

Así, el derecho humano social que podríamos llamar primigenio de la modernidad y del régimen que emanó de la Revolución, no se cumplió ni se hizo cumplir de manera equitativa. Si bien se incrementó el acceso a la educación básica, de modo contundente, la distribución de su uso fue en extremo desigual.

Los reportes sobre el estado de la niñez nos llevan a similares conclusiones: según el Consejo Consultivo de UNICEF en México, 63 % de la población menor de 18 años era pobre en 2002; según el Censo de Población y Vivienda del año 2000, 2.1 millones de niños entre cinco y 14 años no asistían a la escuela, y según la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2002, 3.3 millones de niños trabajaban.

De acuerdo con la Red de los Derechos de la Infancia en México, en el año 2000 casi la mitad de las niñas y los niños a nivel nacional vivían en hogares sin agua dentro de su vivienda, lo que se agudizaba en estados como Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Veracruz, donde esta situación afectaba al 70 % u 80 % de los niños. Respecto de la mortalidad infantil, esta organización de la sociedad civil reporta que “mientras que la probabilidad de que un niño menor de un año nacido en Chiapas, Guerrero o Oaxaca muera es superior a 30 % de los nacidos vivos en esas entidades, la probabilidad de morir es inferior a 20 % si nace en Baja California, Distrito Federal o Nuevo León”.⁵

⁵ Klaus Bodemer, Juan Prats y Laurence Whitehead, “Manifiesto de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo ante la Cumbre de América Latina-Unión Europea”, *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad*, p. 36.

En promedio, nos informa la Red, “la tasa de mortalidad infantil en México es la segunda más alta de todos los países de la OCDE; cuatro veces mayor a la de Portugal; siete veces mayor a la de Singapur; cinco veces mayor a la de España, y más del doble que en Chile”.⁶ Solía argüirse que estos panoramas, donde se expresa con toda su fuerza el imperio de “la ley del más fuerte”, reflejaban los niveles de atraso y pobreza de los que México partió en su evolución política y social. Hoy, sin menoscabo de la insuficiencia de recursos que pueda haber, sobre todo en el contexto de un peso demográfico enorme, es claro que este dominio del “más fuerte” recoge la insuficiencia de otros recursos, reflejos y sensibilidades de la sociedad mexicana moderna.

Esta ausencia puede resumirse en la falta de iniciativas para hacer de los derechos fundamentales el reino de la “ley del más débil”. Es decir, en la mala distribución de los recursos públicos y privados que está debajo de éstos y otros escenarios, donde se cuece de la peor manera el futuro mexicano, está la desigualdad básica de riqueza, ingreso y educación que define al país.

Lo malo es que quienes la resienten, sin defensa ni compensación efectiva, son los portadores del porvenir. De mantenerse estas tendencias, no hay opción para el paso de México del país pobre de niños y jóvenes adultos que es hoy, al país de viejos de mañana, igual o más pobre que hoy. Los derechos económicos, sociales y culturales siguen en el horizonte... que más bien se aleja.

II. LA DEMOCRACIA Y LA CUESTIÓN SOCIAL

¿Puede haber democracia sin cohesión social? ¿Puede durar la democracia por un tiempo prolongado en condiciones de aguda desigualdad y pobreza? ¿Puede un gobierno democrático combinar el pluralismo y la gobernabilidad con políticas de Estado dirigidas a construir escenarios institucionales que en verdad propicien la equidad y avanzar hacia una sociedad igualitaria?

Éstas y otras preguntas similares embargan hoy el pensamiento social y político latinoamericano, después de década y media de recuperación democrática y de casi dos décadas de crecimiento económico esquivo y mediocre, sin cambios de significación en la distribución del ingreso en beneficio de las capas medias y bajas de la población y con cuotas de pobreza muy altas, a pesar de los innegables logros alcanzados en materia de política social y combate a la pobreza extrema.

⁶ *Ibid.*, p. 37.

Éste es, como lo hemos ilustrado arriba, el caso de México, en este aspecto, tan latinoamericano como el que más.

Los problemas que la desigualdad le plantea a la democracia suelen soslayarse, con el pretexto de que la fase que se vive hoy es una de recuperación del crecimiento y de consolidación democrática. Es claro, sin embargo, que a medida que pasa el tiempo lo que se encuentra aquí y allá es una situación de afirmación de la inequidad y de ineficacia más o menos flagrante en lo que toca a la reducción significativa de la pobreza. Por eso, más que soslayar, hay que poner al centro la problemática aguda y desafiante que la desigualdad le plantea a la democracia.

No sobra recordarlo: en una escala de uno a 100, donde 100 representa la desigualdad total, América Latina se ubica en 53.9, cifra bastante más alta que el promedio mundial, que se estima en 38.0. Tal y como lo ha señalado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), si el ingreso de América Latina se distribuyera como en el sureste asiático, la pobreza en la región sería hoy un quinto de lo que es. Y, por desgracia, ésta es una historia que viene de lejos.

Sus realidades duras han atravesado los largos y gloriosos momentos de industrialización, que cubrieron buena parte de la segunda mitad del siglo XX; se incrustaron en el núcleo del reformismo neoliberal, y acompañaron puntualmente a las dictaduras y dictablandas de los setentas y ochentas del siglo pasado. Podría decirse que la desigualdad se convirtió en una cultura, no de la pobreza, que estudiaron los antropólogos, sino de la riqueza concentrada, que estorba los diseños de los políticos democráticos, y constituye un desafío frontal a las normas y formas éticas y políticas que deberían derivar de la implantación y el desarrollo de la democracia.

El lenguaje democrático es, conviene no olvidarlo, un lenguaje de igualdad ante las leyes y en las urnas. Históricamente, al concretar este tipo de igualdad, la democracia ha sido la fuente de un discurso mayor, en ambición y alcance, que busca extender la igualdad jurídica y la política a regímenes organizados para ofrecer, y progresivamente asegurar, dosis crecientes de cohesión social basadas en el acceso igualitario a los bienes básicos necesarios para una buena convivencia colectiva.

La cohesión social nos refiere a la posibilidad institucional —consagrada jurídicamente y sostenida en la asignación de los recursos del Estado y otras medidas de orden público, vinculadas con los salarios, sus prestaciones y la seguridad social en general— de “compartir de un modo más amplio los frutos del progreso

y brindar a aquellos que hoy están marginados o excluidos acceso a servicios públicos dignos, a una adecuada seguridad social y a una justicia equitativa”.⁷

De esta definición operativa podemos extraer una primera respuesta a nuestras preguntas: la cohesión social es fruto del desarrollo democrático de las sociedades, pero, a la vez, se ha vuelto una condición para que los gobiernos renueven su legitimidad y la democracia se fortalezca como un régimen creíble capaz de concitar la participación y el apoyo del grueso de las ciudadanías.

De aquí la necesidad de entender la relación entre democracia y desigualdad como una ecuación que tiene que resolverse en positivo en favor de la igualdad; es decir, como un requisito para que la política pueda producir gobernabilidad basada en la legitimidad. No hay leyes de hierro en esta compleja materia, pero cada vez es más claro que en las sociedades modernas, o en aquellas que buscan expresamente serlo, el tema de la desigualdad deja de ser un asunto producto del azar o de leyes naturales, que explican lo que ocurre con base en argumentos biológicos o culturales, ¡hasta económicos!, y pasa a ser una cuestión fundamentalmente política.

Se trata, hay que advertirlo, de una dimensión de la política que, para ser eficaz y racional desde el punto de vista histórico, a la vez que instrumental, debe ir más allá de la contingencia político-electoral, para instalarse en los núcleos básicos de valores y derechos que determinan el perfil y la morfología de los Estados. Podría, incluso proponerse que esta política vinculada a la igualdad social tiene que volverse una cultura cívica y una ética pública para aspirar a logros y duración trascendentes.

La equidad social no es el fruto obligado de la democracia; pero, a la vez, es la democracia —la lucha plural por el poder y conforme a leyes y códigos— la que produce en el tiempo los factores y los discursos que llevan a sus fuerzas políticas a convertir a la desigualdad en “mal público”. Superar este “mal”, construir bienes públicos y plataformas institucionales comprometidos con la búsqueda de la igualdad, o rechazar formas de organización económica y retóricas culturales que postulan a la igualdad como una figura superflua, cuando no contraria a la modernización y al desarrollo, se ha vuelto punto de definición del campo democrático. Quienes adoptan estos objetivos entienden a la democracia como una construcción social y cultural y no sólo como un método y un proceso

⁷ Christopher Patten, “Europa y América Latina: democracia, integración y cohesión social”, en Carlo Binetti y Fernando Carrillo, eds., *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, p. xvii.

destinado a civilizar la lucha por el poder. Como ocurre siempre, por sistema, la democracia se desdobra y obliga a la toma y a la construcción de partidos, y no cabe duda de que los partidos por venir tendrán, en sus posturas frente a la desigualdad, una seña de identidad inescapable, primordial.

Nos encontramos, en México y en América Latina, en una coyuntura muy delicada, caracterizada precisamente por el choque real y virtual entre democracia y desigualdad. De ella se ha hecho cargo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su importante informe sobre la democracia y el desarrollo en América Latina. Hoy, se habla con soltura, pero con preocupación creciente, de los riesgos de ingobernabilidad en la región y de una pérdida acentuada de cohesión social.

Acosados por tareas formidables de (re)construcción estatal, crecimiento económico, modulación del cambio social y navegación en la globalización, los Estados latinoamericanos se han mostrado débiles para operar como centros articuladores de la energía y el conflicto, mientras que las convulsiones globales debilitan, sin clemencia, sus capacidades originales o imaginadas de control de las formaciones nacionales. Aún los Estados, que en el pasado aparecían como vigorosos y dispuestos a asumir el reto desarrollista, como los de Brasil o México, ofrecen hoy unos escenarios ominosos de desgarramiento interno y, sobre todo en el segundo caso, de práctica renuncia a desempeñar una de sus funciones clásicas, como lo es la política exterior.

Así, lo que prima hoy es un descontento en la democracia que puede desembocar, nos alerta el PNUD, en un malestar con la democracia. El “factor fuga” de pobres y ricos tiende a imponerse sobre las disposiciones a la lealtad al sistema político o, como dijera Albert Hirschman, al ejercicio de la voz. Y el reflejo de estampida del “sálvese quien pueda” deja de ser reflexión coloquial para instalarse como resorte poderoso en la conducta colectiva. Éste es el panorama actual que vivimos en México, que se ha implantado en nuestra agenda sin pedirle permiso a nadie, a pesar de las mil y una advertencias retóricas que acompañaron nuestra transición.

Se ha discutido y promovido, desde las más distintas perspectivas y enfoques, el combate a la pobreza, en especial a la que solía llamarse pobreza extrema o indigencia; ésta llegó a representar más de 20 % de la población, y quienes vivían en sus linderos no parecían tener más horizonte que caer en ella al menor descuido, al calor de cualquier crisis financiera. Pero hoy es preciso admitir que en el escenario ha irrumpido un personaje impertinente, de mal gusto, que enturbia las glorias de la transición y pone en entredicho mucho de lo alcanzado en

materia de modernización económica, globalización y apertura al mundo. Este personaje es la desigualdad.

En la perspectiva que nos abre el mensaje internacional de los derechos humanos, y en nuestro caso el de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), es menester admitir que esta desigualdad es una desigualdad institucionalizada, convertida en cultura de elites y de masas, “que hace metástasis en todo el tejido social e impide o dificulta en extremo los avances democráticos, la eficiencia de los mercados, la efectividad de los Estados, la cultura de la legalidad y, por todo ello, la cohesión social”.⁸

La desigualdad marca y acompaña nuestra historia y se ha apoderado de nuestras mentalidades. De la riqueza y el ingreso, la desigualdad ha pasado a ser una de capacidades y oportunidades; de acceso a la justicia, a la educación y a la cultura. De aquí la enorme dificultad que encara hoy la misión de crear una ciudadanía que viva en simpatía con la política y le dé contenido popular al sistema político. De aquí, también, las ominosas tendencias a erigir, en la democracia y supuestamente en su defensa, formas oligárquicas de control social y ejercicio del poder y la influencia.

Se trata de una peligrosa combinatoria de poderes fácticos volcados a la toma del centro cultural y social del país; poderes constituidos débiles que parecen dispuestos a operar como tributarios de los primeros, y de unas capas sociales subalternas alejadas de la vida pública y aferradas a la ilusión, o la realidad dolorosa de que es sólo a través de la migración como puede llegarse a plataformas de vida digna.

De una desigualdad como la descrita no pueden provenir tranquilamente la acción colectiva o el reclamo democrático social. Lo que está a la puerta es la multiplicación del rencor que siempre es la antesala de la violencia y el desaliento.

III. A LA ESPERA DEL ESTADO

En un régimen democrático como el que se quiere para México, el respeto y la defensa de los derechos humanos es la métrica básica. Tanto para los ciudadanos como para el resto del mundo, los cambios globales de las últimas décadas han buscado tener en los derechos humanos un eje articulador de la estabilidad polí-

⁸ K. Bodemer, J. Prats y L. Whitehead, “Manifiesto de la Red...”, *op. cit.*, p. xxv.

tica de las naciones, así como una suerte de lenguaje común que sustenta la idea de que la democracia es ya la *lingua franca* de la política global.

Como se ha visto en las páginas anteriores, hay un soporte ausente en la mesa donde debía servirse el banquete de la globalidad. No se trata de un rubro o elemento sectorial de la agenda, sino de una falla estructural que contamina en su conjunto el orden político que se ha podido erigir en estos años de tránsito y corroe el intercambio social, comunitario, regional y, desde luego, el que pueda darse entre los grupos organizados de las clases sociales.

La inequidad y la desigualdad se dan cita entre nosotros en medio de la pobreza de masas, que es cada día más urbana y por tanto más “peligrosa” para el sistema político-económico que busca sintonizar la economía y la política nacionales con el orden planetario en supuesta construcción. O bien, que frente al desorden del mundo busca darle al país soportes sociales y capacidades de conducción política para “navegar” sin encallar en la primera tormenta.

Se trata, entonces, de una desigualdad que, como nuestra demografía, debe entenderse, primero que nada y sobre todo, como una variable política y ser sujeta al escrutinio y la acción del Estado, ahora cruzado por la pluralidad y obligado a hacerse cargo de sus códigos y restricciones. Difícil como parece y es, esta politización de la desigualdad es inevitable y forma parte de las grandes obligaciones del Estado democrático que se quiere constitucional. Es, en perspectiva al menos, una condición de posibilidad severa para la reproducción del orden democrático y del Estado mismo. Forma parte del reclamo democrático actual.

En forma telegráfica, termino estas notas anotando algunos de los quehaceres más apremiantes del Estado, si quiere responder a este reclamo; si cuenta aún con los reflejos necesarios para “ser sensible” al mal mayor de la desigualdad y entenderlo como un problema político fundamental al que debe responder pronto pero con eficacia: tomar conciencia de las implicaciones profundas de los cambios de estructura e instituciones que impulsó y presidió.

“Tomar conciencia” para un Estado puede significar muchas cosas, pero en nuestro caso ello siempre significa un compromiso mayor de emprender una reestructuración de organismos, agencias, mentalidades y conductas, orientada a reconvertirlo en Estado social. Sólo así podrá internalizar congruentemente el reclamo social, para estar en sintonía con la necesidad urgente de ser, efectivamente, Estado democrático de Derecho.

Para funcionar como un Estado social, democrático y de Derecho, el Estado mexicano tiene que ser un “Estado de derechos” y ser capaz de articular una

secuencia de políticas que sean compatibles con un crecimiento económico rápido y sostenido, además de financieramente sustentable. Es decir, tiene que ser un auténtico “Estado fiscal” cuya legitimidad pase por una eficiencia y una eficacia comprobadas en materia de contribuciones fiscales.

Una tarea inmediata en esta perspectiva es admitir, y poner el debate público en toda su extensión y consecuencias, que la recuperación del crecimiento económico requiere de una acumulación de capital que, de entrada, impone serias y severas posposiciones del consumo, en un momento en el que la demanda social se acumula y expande, se agudiza, por la posposición alargada de la recuperación y por los nuevos criterios de asignación, individual y grupal, de los recursos que ha impuesto la globalización, pero también las crisis nacionales. Al respecto, lo que hoy domina es la indisposición colectiva a imaginar y construir un futuro por medio de la inversión productiva.

Un Estado como el que el país requiere para sortear las tormentas globales y encauzar las pugnas distributivas domésticas que se avecinan tendrá que forjarse al calor de una dialéctica turbulenta entre la concentración del privilegio a que se ha llegado y el reclamo plebeyo que exige formas tangibles de redistribución social. En este sentido, acudir a la noción de derechos fundamentales y, en especial, de derechos económicos, sociales y culturales constitucionales, es tal vez la única manera para el Estado de encontrar un cauce políticamente productivo para una convulsión social que parece inevitable. Lo inevitable de la confrontación no la hace destructiva. A través de ella, la sociedad podría encontrar las claves de la transformación del Estado en el sentido aquí sugerido, hasta llegar a una “tercera reforma” que le permitiera al país y al Estado hablar de una reconfiguración intelectual y moral.

Esta reforma social del Estado, además, podría servir como novedoso y creativo acicate para modular la economía y la política, cuyos actores principales se ven hoy absorbidos por visiones y reflejos extremadamente competitivos, incapaces de generar reacciones colectivas que pudieran sostener y renovar las instituciones estatales de protección de la sociedad y de la naturaleza.

A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de gran cambio universal del capitalismo, en la actual puede intentarse, a través del Estado y de una política democrática de derechos, una planeación del “doble movimiento” de la sociedad, destinado a compensar y superar las dislocaciones que ha traído el cambio estructural, así como a modular las nuevas transformaciones que imponen los vuelcos de un mundo que sigue sin adquirir un sentido histórico y de futuro global.

BIBLIOGRAFÍA

- BODEMER, Klaus, Joan Prats y Laurence Whitehead, “Manifiesto de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo ante la Cumbre América Latina-Unión Europea”, *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad*. México, Red por los Derechos de la Infancia en México, 2005.
- HERNÁNDEZ, Gonzalo, “El desarrollo económico en México”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*. México, Secretaría de Desarrollo Social, 2003.
- JUSIDMAN, Clara, “Derechos económicos, sociales y culturales”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, 2004.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, 2004.
- PATTEN, Christopher, “Europa y América Latina: democracia, integración y cohesión social”, en Carlo Binetti y Fernando Carrillo, eds., *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea, Alfaomega, 2004.
- SZÉKELY, Miguel, “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004”, *Documentos de Investigación*. México, Secretaría de Desarrollo Social.

DERECHOS HUMANOS Y REALIDADES SOCIALES

David Ibarra

SINOPSIS: El ensayo establece los fundamentos teóricos de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y hace un resumen de los distintos mecanismos nacionales de tipo procesal para su exigibilidad. Reseña el desarrollo histórico y las características de la política social y del incipiente Estado benefactor mexicano desde 1917, cuando se establecen derechos sociales de carácter constitucional que regulan una serie de obligaciones, algunas del sector empresarial privado y otras del Estado, y apunta a los trastornos ocasionados por la nueva estrategia económica y de modernización política, que lleva a abandonar los enfoques macroeconómicos del crecimiento, dejando a la política social a concentrarse en programas microsociales, en favor de la población más necesitada, para hacer compatible la astringencia en los ingresos fiscales con la atención de necesidades apremiantes de los grupos menos favorecidos. Concluye que la evolución de esos acontecimientos en México se contrasta con la revolución de los derechos humanos que toma cuerpo en el mundo, en la esfera social, llevándolo a un diagnóstico desolador por la pobreza, indigencia y marginación que afectan a grupos inmensos de la población en México. Propone hacer confluir las acciones microsociales con enfoques macrosociales y de crecimiento, que curen la insuficiencia del mercado de trabajo del sector moderno de la economía, sin abandonar los programas exitosos de focalización social del gasto público.

SUMARIO: Introducción. I. Los vuelcos de la política social en México. II. La revolución de los derechos humanos. A. El concepto de los derechos sociales. B. Derechos sociales en México. III. Las realidades sociales. IV. Consideraciones finales y conclusiones.

INTRODUCCIÓN

En este ensayo se intenta reseñar en primer término el desarrollo histórico y las características de la política social y del incipiente Estado benefactor mexicano. Desde 1917 se establecen derechos sociales de carácter constitucional que sintetizan reivindicaciones revolucionarias y que regulan una serie de obligaciones del sector empresarial privado y otras del Estado. Después, la organización corporativa obrera y empresarial, sea por los imperativos de legitimación política, la confluencia de intereses del proteccionismo y las necesidades de un régimen presidencialista fuerte, llevan a concentrar los beneficios de las políticas sociales y desarrollistas en sectores privilegiados, corporativistas, de la población, como atestiguan la creación y los accesos a instituciones como el Seguro Social, al sistema de pensiones o al régimen de servicios de la vivienda.

El corporativismo se rompe, sea por la evolución política de los ciudadanos y agentes productivos que comienzan a resistir los poderes metaconstitucionales del presidencialismo, la sustitución del proteccionismo por el libre cambio o debido a otros cambios asociados al nuevo orden económico internacional. Los trastornos ocasionados por la nueva estrategia económica y de modernización política, junto a la crisis latinoamericana de la deuda de los años ochentas, lleva a abandonar los enfoques macroeconómicos del crecimiento. Así, la política social se concentra en la focalización de programas en favor de la población más necesitada para hacer compatible la astringencia en los ingresos fiscales con la atención de necesidades sociales apremiantes de los grupos menos favorecidos.

La evolución de esos acontecimientos se contrasta en el segundo capítulo con la revolución de los derechos humanos, que toma cuerpo en el mundo como correlato en la esfera social de la eliminación de fronteras y la integración económica del mundo. La historia de los derechos humanos lleva primero a la constitución de derechos liberales civiles y políticos, dejando a este siglo el desarrollo de los derechos sociales, económicos y culturales. Los derechos humanos evolucionan de ser derechos ciudadanos a ser derechos de las personas y a desarrollar garantías —todavía muy rezagadas— que convaliden su justicia. En el caso de México, los derechos humanos y sociales enfrentan de manera acentuada su falta de exigibilidad jurídica; su desarrollo sigue preso de las instituciones agónicas del presidencialismo hegemónico, del corporativismo y del focalismo microsocioal.

En el tercer capítulo se intentan evaluar las consecuencias de la peculiar conformación de las instituciones de apoyo a las políticas públicas en la sociedad

mexicana. El diagnóstico es en más de un sentido desolador. La pobreza, indigencia y marginación afectan a grupos demasiado grandes de la población. La distribución del ingreso sigue siendo desigual. El mercado de trabajo registra desequilibrios notorios que devienen en baja de salarios, explosión de los trabajos informales y emigración masiva. Por diversas razones, las instituciones básicas de la protección social —Estado, mercado y familias— se debilitan o están incapacitadas para resolver problemas que poco a poco se agravan.

En el último apartado se procuran incorporar, a grandes brochazos, los ingredientes de una política social y de derechos humanos mejor concebida, más apta para resolver los problemas que nos agobian. En síntesis, se sugiere hacer confluir las acciones microsociales con enfoques macrosociales y de crecimiento que curen la insuficiencia del mercado de trabajo del sector moderno de la economía, sin abandonar los programas exitosos de focalización del gasto público. En consecuencia, ante el desarrollo de los derechos humanos universales y ante la necesidad de protegernos de la exclusión o descomposición social, se apunta la idea de imprimir exigibilidad jurídica, ciudadana, a los derechos sociales, como medio de elevar su prelación presupuestal y facilitar el establecimiento de políticas fiscales contracíclicas y de estabilización del crecimiento.

I. LOS VUELCOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

En México, el ejercicio pleno de la ciudadanía propio de un régimen democrático tenía y tiene escaso significado para enormes segmentos de la población marginados o excluidos. A principios del siglo XX, el desarrollo insatisfactorio de las instituciones políticas, traducidas en pobreza y opresión fue el caldo de cultivo que alimentó a la Revolución de 1910. El carácter popular del movimiento armado y después la acción de los primeros gobiernos revolucionarios fueron definiendo las características del nuevo juego político, de los nuevos actores sociales y de la propia estrategia social.

La crisis mundial de los años treinta y la destrucción institucional y física provocada por la Revolución hacían imposible que desde el Estado pudiese superarse de golpe el atraso social que aquejaba al grueso de la población. En tales circunstancias, los revolucionarios en el gobierno optan por una política gradualista que tuviera la doble virtud de satisfacer reivindicaciones revolucionarias a la par de legitimar popularmente el nuevo Estado.

La visión dominante a comienzos del siglo pasado en materia de justicia social no estaba sustentada en la idea del desarrollo como vía de ensanchar el pastel a repartir —sin tocar los derechos de propiedad—, ni en la tesis de la responsabilidad gubernamental de gastar para proveer el grueso de los servicios sociales a la población. La justicia distributiva se concebía en términos directos del reemplazo de las elites y la transferencia de bienes patrimoniales, así como en la regulación estatal del sector privado, a cuyo costo se situaba gran parte de los servicios y protecciones sociales abiertos a los trabajadores. Salvo pocos casos, como la gratuidad de la educación primaria, a cargo del Estado, parte significativa de la carga de la política social quedó adscrita a los grupos económicamente fuertes.¹ En los hechos, la legitimidad política de la Revolución mexicana se fincó inicialmente en reivindicaciones de índole patrimonial —como la reforma agraria—, en la destrucción y reemplazo de instituciones —el ejército— y en códigos de conducta protectores de los trabajadores a cargo de los empresarios.

Aliados frente al autoritarismo callista, Cárdenas y la Confederación de Trabajadores de México establecen una relación simbiótica que da paso a la movilización de masas en respaldo a los gobiernos surgidos de la Revolución. Por esa vía, los trabajadores encuentran respuesta a algunas de sus demandas, los líderes alcanzan gravitación política y el partido hegemónico arrasa en las urnas hasta formar las necesarias mayorías legislativas. La población laboral queda organizada en grandes centrales que agrupan a campesinos, obreros y burócratas. Las negociaciones con el poder público se realizan separadamente, dejando al presidente en la cúspide de la esfera política. El incipiente Estado benefactor mexicano se nutre, casi desde su nacimiento, en un arreglo corporativista.

La vigencia del corporativismo gobierno-trabajadores requería necesariamente de la incorporación del sector privado en el esfuerzo de modernización nacional, esto es, de la formación de una suerte de corporativismo empresarial, leal al Estado. Como anillo al dedo, el paradigma keynesiano, dominante en la época, sirvió para racionalizar la política de sustitución de importaciones y aportar el ingrediente faltante al corporativismo nacional: la transformación de las elites económicas, hasta entonces de terratenientes, en elites industriales, dependientes del proteccionismo estatal.

¹ Así, el texto original del artículo 123 constitucional estableció la suficiencia del salario mínimo para satisfacer las necesidades de los obreros, la prohibición de pagarlo en especie o de someterlo a descuentos, regulaciones a cumplir por los patrones. En situación análoga se estableció la obligación empresarial de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

El sector empresarial, como el movimiento obrero organizado, recibieron al amparo oficial considerables privilegios. En efecto, el mercado interno y los contratos de obras públicas se reservaron a productores o a empresas constructoras mexicanas; si su competitividad flaqueaba, los aranceles, los permisos limitativos de la importación junto a los subsidios estuvieron a la orden del día. Los energéticos se vendían a precios bajos, menores a los internacionales, la inversión estatal creaba economías externas y la banca de desarrollo financiaba la producción y emprendía proyectos transformadores de la estructura productiva, multiplicando las oportunidades abiertas a los negocios privados. El dinamismo de la economía alimentó al erario público e hizo sostenible la expansión del gasto estatal por más de 40 años con relativo equilibrio presupuestal.

Así, se facilitó y simplificó con creces la acción social al incorporar masivamente a los marginados a la vida urbana e industrial e impulsar una estratificación social congruente con el presidencialismo hegemónico. De cualquier manera, el corporativismo mexicano dejó un sello indeleble en la configuración del incipiente Estado benefactor nacional hasta el final de las primeras ocho décadas del siglo XX. La acción social de los gobiernos devino en instrumento de legitimación política que benefició diferencialmente a los distintos estamentos de la población, sin perjuicio de satisfacer algunas demandas sentidas de amplios grupos populares.

En estas cuestiones, la política mexicana estuvo influida por las corrientes ideológicas del sur de Europa en un doble sentido. La doctrina social de la iglesia, con su tesis de subsidiaridad, sirvió al propósito de justificar la segmentación de la ayuda social y, hasta cierto punto, la asistencia a grupos ajenos a los arreglos corporativistas, esto es, se dio alguna cobertura privada o gubernamental a los malos riesgos —en sentido probabilístico— de los grupos marginados. Otra influencia, acaso más importante, llevó a construir instituciones y normas de raigambre paternalista: la división del trabajo entre un miembro masculino generador de ingresos y una madre a cargo de una amplia gama de servicios familiares no remunerados. Dentro de este esquema, más que transferencias estatales destinadas al cuidado de los niños y los viejos, o a propósito de aligerar las responsabilidades de las mujeres, la preocupación del gobierno y de los legisladores estuvo centrada en la protección del empleo e ingreso del padre incorporado al mercado laboral.²

² El criticado anquilosamiento de las normas laborales mexicanas de hoy arranca de ese origen paternalista y, sobre todo, de la ausencia de las instituciones y garantías sociales que permitan su

La política social no fue radical, aunque sí lo fue respecto del conservadurismo de la sociedad mexicana del siglo XIX. La reforma agraria, el crédito, las obras de riego y la asistencia técnica bastaron para mantener el apego político de los campesinos beneficiarios, reforzado por la capilaridad social propiciada por el intenso proceso de industrialización. Los obreros y trabajadores formales del sector manufacturero recibieron reconocimiento político, salarios en ascenso y oportunidades ampliadas de incorporación a los servicios educativos, de salud y de otro género que comenzaron a multiplicarse en los años treinta. De su lado, la burocracia pronto se afianzó y recibió trato preferente, como lo demuestra el ser sujeto del primer régimen de pensiones y el elevado estatus político de los puestos públicos.

Pronto, la visión regulatoria, revolucionaria, universalista de la política social cede terreno. Las organizaciones obreras y burocráticas comienzan a presionar por prestaciones estatales que, sin lograr la universalidad, benefician a los grupos organizados de trabajadores, consolidando relaciones simbióticas entre corporativismo y legitimidad popular.

Desde luego, los beneficios y privilegios no se distribuían por igual, ya que se daba preferencia a los miembros del mercado formal de trabajo; también había grupos especialmente cuidados, como la burocracia hacendaria o de los bancos oficiales, los cuerpos directivos y trabajadores de algunas empresas públicas —petroleros, electricistas, ferrocarrileros, siderúrgicos—, así como de otros segmentos de la población. Del mismo modo, no hubo trato igualitario para todos los empresarios privados, sino preferencias que inclinarían el favor oficial a ciertos grupos industriales, de banqueros o de empresas constructoras y contratistas.

Eso mismo hizo posible, como anota Cossío,³ que a partir de finales de la década de los sesentas se incorporaran más y más derechos sociales al texto constitucional (derechos de la familia, de los menores, de los indígenas, del consumidor, de la salud, del empleo, etcétera), que sólo en teoría implicarían la obligación de efectuar gastos gubernamentales exigibles. La prosperidad de la época permitió ensanchar los servicios estatales a la sociedad, pero el Ejecutivo —y en escala muy menor el Legislativo— mantuvo el poder indisputado de incorporarlos o excluirlos del presupuesto, de decidir su distribución y crecimiento, sin leyes

convivencia armoniosa con la flexibilización de los mercados de trabajo, como ocurre en los países nórdicos de Europa (véase G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Nueva Jersey, Princeton University Press, 1991).

³ Véase J. R. Cossío, *Cambio social y cambio jurídico*. México, Miguel Ángel Porrúa/ITAM, 2001.

secundarias que los hicieran objeto de demandas judiciales de los ciudadanos. Cabe notar que desde esa década se alteran las concepciones originales de la política social, pero no los procedimientos de su posible instrumentación, quedando casi siempre en declaraciones retóricas.

Podría afirmarse, entonces, que las instituciones de la política social y el corporativismo nacional tuvieron una raíz popular conservadora en el sentido de no perseguir la igualdad sin cortapisas, ni brindar acceso general a los servicios públicos, o al permitir e incluso promover considerables diferencias en estatus o privilegios entre y al interior de los grupos sociales. La obsesiva preocupación liberal o neoliberal por la eficiencia del mercado como objetivo fundamental sólo marginalmente estuvo presente. Las prelacións decisivas se vincularon a evitar los riesgos de inestabilidad social y a la preservación del consenso revolucionario.

Más que la búsqueda de vías para otorgar derechos sociales universales y exigibles a la población (como en Costa Rica y en los países escandinavos) o para que los trabajadores pudiesen sostener estándares mínimos de vida al margen de su participación obligada en el mercado, se procuró incorporarlos al mismo, sacarlos de las actividades de subsistencia e inducirlos a formar parte de las organizaciones de masas. En esa perspectiva debe verse la creación del Seguro Social en los años cuarentas como una conquista corporativista ganada por los trabajadores del sector moderno de la economía, de la que se excluía al resto de la población.

La vinculación corporativista entre gremios, empresarios y gobierno que sitúa al presidente como árbitro indiscutido de la coordinación política, va erosionándose con el tiempo y las transformaciones del país. Las elites gubernamentales con visiones e inclinaciones posrevolucionarias comienzan a usar el corporativismo como instrumento de dominación o electoral más que de equilibrio social. Entre los trabajadores surgen movimientos favorables a la democratización, la vigencia de la libertad sindical y la defensa genuina de los derechos laborales. De la misma manera, el sector empresarial lucha por ganar autonomía frente al gobierno, liberar de regulaciones y flexibilizar las normas económicas y laborales, suprimir las empresas públicas y ensanchar el radio de acción de la inversión privada.

La copiosa incorporación de derechos sociales al texto constitucional de las décadas posteriores a 1960 corre paralela al alejamiento de las políticas de las demandas ciudadanas. Más que avances genuinos, son intentos formales de responder a desigualdades o rezagos internos o de modernizar en apariencia la legisla-

ción con respecto a la evolución normativa de las legislaciones internacionales. Por eso, dicho remozamiento tiene poco impacto en restaurar la legitimidad popular de los gobiernos.

La alternancia política, la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional en el año 2000, quiebra el presidencialismo hegemónico, rompe las mayorías legislativas automáticas e instala las pugnas habituales entre poderes en los regímenes presidencialistas débiles. Salvo de manera transitoria y limitada con el pacto de regulación de precios y salarios, que terminó con la hiperinflación de la segunda mitad de la década de los ochentas, nunca se intentó formar un consejo económico y social que sustituyera al presidencialismo hegemónico; ello habría permitido formar acuerdos sustantivos con la participación corresponsable de empresarios, trabajadores y gobierno en la determinación de los parámetros fundamentales de la política socioeconómica del país.

La secuela de la crisis de la deuda de los ochentas y, sobre todo, el ascenso y la aceptación interna del paradigma neoliberal, alteran radicalmente el funcionamiento de los sistemas económicos y políticos nacionales; del proteccionismo a la apertura irrestricta de mercados; del papel protagónico estatal en el desarrollo a ceder ese papel al mercado y al sector empresarial nacional y extranjero; de elecciones influidas o manipuladas por los gobiernos en turno al juego libre de partidos y a elecciones considerablemente limpias; de un Poder Ejecutivo con poderes metaconstitucionales a un presidencialismo débil. Los objetivos económicos se circunscriben en la estabilización de los precios y de las cuentas públicas, con descuido de las metas de crecimiento y del resguardo de mínimos de igualdad colectiva. Se arrasa con las instituciones políticas, económicas y muchas de las sociales del régimen anterior, sin completar las de los sistemas de democracia formal y apertura de mercados en lo que toca al resguardo de empresarios y trabajadores frente al cambio. En tal virtud, pierden voz e influencia los trabajadores, los grupos marginados no la ganan, la acción social de los gobiernos queda constreñida a paliar los efectos nocivos de las nuevas estrategias económicas en el bienestar popular.

Algún alivio en la debacle del mercado de trabajo surge del ascenso del empleo en las maquiladoras, singularmente a raíz de la celebración del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y de la acumulación de saldos comerciales significativos. De su lado, el éxodo, casi masivo, de migrantes funciona como válvula de escape a la falta vernácula de oportunidades de empleo, a la par de atenuar la pobreza de numerosas familias marginadas.

Con todo, la política social —y el propio corporativismo— se desploma desde los años ochentas, empujado por la crisis latinoamericana de la deuda. Las erogaciones en educación, salud, previsión y seguridad social y combate a la pobreza caen estrepitosamente, sin recuperarse del todo hasta la fecha, a pesar de que sólo un tercio de la población trabajadora está amparada por las instituciones de seguridad social. Gobiernos con poder económico y político menguados, con exigencias externas apremiantes, enfrentan un cúmulo de demandas ciudadanas que los obligan a intentar la reconstrucción de la política social, a fin de recobrar alguna legitimidad.

Tal situación explica otro vuelco de la política social. Por un lado, se inicia el proceso de privatización de los servicios, vinculándolos lo más posible al mercado, manifiesto sea en la alteración del sistema de pensiones o en la ampliación de las instituciones privadas educativas y de salud que sirven a los estratos de ingreso medio o alto. Por otro, la acción y prioridades se centran en torno a objetivos microsociales. Los programas gubernamentales dejaron de perseguir prioritariamente metas amplias de crecimiento económico y multiplicación de los empleos. A partir de 1982, la nueva política económica y la necesaria estabilización presupuestal llevan a implantar criterios focalizados en favor de la población comprobadamente más necesitada y correctores de despilfarros anteriores en el gasto público. Se buscaba y se busca atacar a la pobreza extrema y, de paso, enriquecer el capital humano de esos grupos sociales, evitar el gasto público innecesario, sin paliar la pérdida de poder político de los trabajadores, ni los efectos de una economía cuasiestancada.⁴

Una mudanza relevante en la dirección apuntada fue la del sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Del sistema solidarista de beneficios definidos y administración pública, se pasa a un sistema de capitalización individual, de contribuciones definidas (obligatorias) y manejo privado. Factores relacionados con la maduración demográfica, los desequilibrios del mercado de trabajo y las finanzas públicas se han señalado como razones de la transferencia de riesgos del Estado a los trabajadores. El cambio, más que fortalecer a las instituciones de seguridad social, apuntaló al ahorro y a los mercados de valores y capitales, a la vez que suprimió cargas presupuesta-

⁴ Obsérvese que la focalización (*means tested*) del gasto social en favor de los grupos menos favorecidos casi siempre es una solución política inestable. En efecto, al financiarse con impuestos a las clases medias, acaba por generar resistencias en tanto no se amplíe el acceso a otros estratos de la población.

rias de largo plazo y abrió nuevas fuentes al financiamiento gubernamental. Eso mismo alejó al sistema de seguridad social de satisfacer objetivos universalistas e igualitarios.

El ensanchamiento de la esfera del mercado en la provisión de los servicios sociales no se detiene ahí. Ya en 2001, el gasto privado en salud excedía al del sector público (3.4 % y 2 % del PIB, respectivamente) y otro tanto ocurre en materia educativa. Sin embargo, el acceso a esos servicios de alto precio queda confinado a los estratos de la población de ingresos mayores. El mercado sirve, pero no abre accesos a todos por igual.

El debilitamiento de la acción social del Estado enfrenta la presión deslegitimadora de demandas apremiantes e insatisfechas de numerosísimos grupos excluidos. Aun tratando de no socavar las tendencias hacia la mercantilización de los servicios, a contrapelo de esa lógica surgen iniciativas que amplían el papel del Estado en favor de la población marginada, brindándole beneficios con algún ingrediente de universalidad. Ahí se inscriben el régimen de subsidios del Gobierno del Distrito Federal a las personas de edad avanzada o el régimen federal del seguro popular, aunque este último se financia con contribuciones tripartitas de los beneficiarios, los gobiernos estatales y la Federación. Esos programas llenan carencias evidentes, al liberar a los beneficiarios de la obligación de disponer de un trabajo en el sector moderno de la economía para acceder a algunos servicios sociales, como sustitutos imperfectos de una política macroeconómica más vigorosa en materia de empleo.

Buena parte de los elementos centrales del Estado benefactor mexicano han detenido su marcha progresiva. Los logros eficientadores de la focalización del gasto social no compensan las insuficiencias del mercado de trabajo y el desamparo de las familias del sector informal. Y tampoco detienen la emigración de casi medio millón de connacionales, expulsados anualmente por la falta de trabajo y de medios de vida en el país. El gasto gubernamental todavía no recupera el nivel y la cobertura de los servicios sociales ofrecidos antes de los años ochentas. La penuria presupuestal es la principal razón aducida para no traducir los mandatos constitucionales en derechos sociales exigibles. Los servicios sociales provistos por empresas privadas difícilmente podrían atender las demandas de la población realmente necesitada, a menos que se les subsidie generosamente por el Estado, a fin de cubrir costos y utilidades.

Vistas las limitaciones del gasto público y los alcances restringidos de los servicios adquiridos en el mercado, a los grupos de ingresos bajos sólo les queda la vía de escape de la protección familiar para atender riesgos sociales y las repercu-

siones de los ciclos internacionales en una economía abierta y de soberanía erosionada. Sin embargo, aquí también se ofrece un panorama poco optimista. Hay una sobrecarga de demandas sobre los núcleos familiares y en particular sobre las mujeres. La escasez de empleos, los bajos ingresos, la discriminación de género, las migraciones y otros complejos fenómenos sociodemográficos tienden a disolver los núcleos familiares tradicionales y limitan su capacidad de ofrecer servicios protectores eficaces a sus miembros.

En suma, las instituciones básicas de la seguridad social (gobierno, mercado y familias) se vienen desgastando peligrosamente y simultáneamente, sin descargar las responsabilidades que ya no pueden satisfacer unas, otras, o todas. Las políticas sociales parecen insuficientes o ineficaces para corregir los problemas. La situación descrita se expresa en el crecimiento explosivo del sector informal, en la pobreza crónica, en el desaprovechamiento del bono demográfico, en la emigración y en el empleo corruptor del narcotráfico y del crimen organizado.

II. LA REVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La lucha por los derechos humanos es tan antigua como la historia de las sociedades. Es la lucha interminable por la libertad y la igualdad de grupos, de individuos, de alguna manera marginados en su vida y derechos frente a los poderosos de cada época. En tiempos modernos, los primeros ensayos emancipadores se enderezan en contra de la tiranía y arbitrariedad de los monarcas, en favor del ensanchamiento de las libertades individuales y colectivas. Con el advenimiento del capitalismo y las monarquías constitucionales se limitan muchas de las arbitrariedades de los gobernantes, dándose paso a relaciones sociales mejor reguladas, más igualitarias en la vida política y económica de los países.

Al efecto, poco a poco se enderezan esfuerzos por ampliar jurídicamente el derecho del voto, mejorar las condiciones de trabajo, admitir la tolerancia religiosa, avances libertarios todos que emigran de país a país. De ahí en adelante, se atacan otros objetivos, sin abandonar los ya consolidados: la abolición de la discriminación, la igualdad de género, los derechos sociales (seguridad, alimentación, salud, ingreso mínimo garantizado, etcétera), el combate al genocidio. A lo anterior pronto se incorporan nuevas aspiraciones normativas: la asistencia a las familias, los derechos de los niños, la protección a la vejez, el derecho a un medio ambiente sano.

La expresión consensual de los derechos humanos en el campo internacional tiene también una larga historia, incluso anterior a la organización económica capitalista. Ya en la época moderna destaca la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia (1789), o el *Bill of Rights* de Estados Unidos (1787), así como la innovación jurídica fundamental que trajo consigo la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas (1945), que luego se desdobló en innumerables instrumentos, entre los que destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979),⁵ todos ratificados por el Senado mexicano. Esos variados instrumentos desembocan en la reunión de Viena (1993) que prepara la Declaración del Milenio y luego en la creación del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2006).

Asimismo, habría que mencionar algunos convenios de los cuales México también es signatario: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de Kyoto sobre Medio Ambiente, la Corte Penal Internacional y las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre libertad y derechos de asociación sindical, trabajo infantil o migraciones.

El cambio revolucionario que inducen las declaraciones de 1948 y la del Milenio de las Naciones Unidas difícilmente podría exagerarse. Antes se solía postular la separación entre moral y derecho. La juridicidad de una norma no dependía de su apego a criterios de justicia, sino al hecho de ser emitida por autoridad competente, siguiendo reglas procesales correctas.⁶ Ahora, la validez normativa se quiere hacer depender de la moralidad de los derechos fundamentales, no tanto de la satisfacción de requisitos formales.⁷ Por otro lado, se hacen sujetos de derechos y deberes internacionales a los individuos, cuando antes se reservaban exclusivamente a los Estados. Poco a poco, y no sin resistencias, las protecciones sociales transitan de ser derechos ciudadanos a ser derechos de las personas, esto

⁵ A los convenios anteriores se añaden otros sobre la protección de minorías étnicas, los derechos del niño o de los de trabajadores migratorios, la prohibición de la tortura, etcétera. Véanse, M. Carbonell *et al.*, comps., *Derecho internacional de los derechos humanos*. México, Porrúa/CNDH, 2003; Naciones Unidas, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, 2004; United Nations, *Human Rights: A Compilation of International Instruments*. Nueva York, 2002.

⁶ Véase H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*. México, UNAM, 1979.

⁷ Véase L. Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid, Trotta, 2005.

es, a la universalización de los derechos fundamentales como antecedente y correlato al proceso de desnacionalización de las economías.

El proyecto de los derechos humanos pretende, desde este punto de vista, la sujeción de las relaciones internacionales al derecho, esto es, a erradicar el estado latente de guerra entre Estados soberanos.⁸ Sin embargo, el pacifismo de los derechos humanos encuentra oposición entre países y personas que ven con recelo el sujetar normativamente el poder del Estado nacional al derecho internacional, sobre todo cuando ello puede disfrazar intereses hegemónicos de las potencias dominantes o, a la inversa, imponer limitaciones a esos mismos poderes. Ahí están las contradicciones y tensiones manifiestas en las guerras del Golfo Pérsico, en la intervención en Kosovo o las resistencias a suscribir el Protocolo de Kyoto, aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia o regular las migraciones. Aun así, directa o indirectamente, se impulsa gradualmente el desarrollo de garantías que hagan posible demandar el cumplimiento de los derechos en escala nacional e internacional,⁹ como lo demostró el caso de la extradición de Cavallo, de México a España, acusado de cometer delitos contra la humanidad en Argentina.

Cabría señalar, al mismo tiempo, que los derechos sociales pasan de ser concebidos como derechos defensivos de los débiles, a derechos activos, derechos colectivos, de los cuales depende nada menos que la legitimación democrática de gobiernos y partidos políticos. Se trata de una reacción a poderosas tendencias de signo contrario. En efecto, desde la década de los ochentas —y aún antes en algunos países—, la lógica reformista latinoamericana del derecho se orientó a satisfacer tres objetivos centrales, removiendo concepciones torales de muchas cartas constitucionales: ampliar y fortalecer las libertades negativas, esto es, el ámbito de los derechos inmunes a la coerción o interferencia gubernamentales. Al efecto, se impulsó la ampliación de los derechos económicos individuales de ciudadanos o extranjeros, sea directamente o a través de la desregulación, la privatización y la extranjerización de negocios nacionales. Segundo, se procedió a adaptar la legislación a un mundo sin fronteras. Se suprimieron aranceles, permisos de importación, financiamientos, subsidios, etcétera. Tercero, se llevó a

⁸ Véase J. Habermas, *Tiempo de transiciones*. Madrid, Trotta, 2004.

⁹ En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados signatarios se comprometen por separado o mediante la cooperación internacional hasta el máximo de los recursos de que dispongan a lograr progresivamente, inclusive con la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de esos derechos.

efecto la modernización política formal, avanzando en lograr comicios electorales limpios, fortalecimiento de partidos y alternancia política.

Sin embargo, con escasas excepciones, la renovación legislativa ha dejado prácticamente de lado el fortalecimiento y desarrollo de los derechos o libertades positivos, en tanto mecanismos de participación ciudadana en las decisiones públicas y de resguardo frente a los avatares económicos, la pobreza o la ruptura de los vínculos de integración comunitaria. Esa laguna que se amplifica enormemente en sus efectos a escala internacional explica el ascenso del debate en torno a los derechos humanos, en tanto derechos inamovibles que deben disfrutar y proteger a todos los hombres.¹⁰

Se acepta y reconoce la noción de que los derechos humanos son interdependientes, en tanto se fortalecen y validan entre sí. De poco serviría negar la esclavitud, si parte importante de la población vive en la indigencia o no puede satisfacer exigencias nutricionales mínimas. De ahí surge otra tesis que toma cuerpo en los cánones interpretativos de las Constituciones de nuestros días. La idea —como señalan Cossío, en México, y Breyer, en Estados Unidos— es abandonar en algún grado los criterios textualistas, originalistas y construccionistas, a fin de ligar deliberadamente la interpretación constitucional al perfeccionamiento de la democracia, siguiendo el espíritu emancipador —más que la letra— de muchas asambleas constituyentes. En ese sentido, se verían las Constituciones como documentos vivos, sin el significado fijo que se les imprimió cuando nacieron.¹¹

El avance progresivo de los derechos fundamentales, entre los cuales destacan los derechos sociales, enfrenta también la oposición abierta o velada de paradigmas y fuerzas económicas que aspiran no sólo a trascender las fronteras nacionales, sino a convertirse en árbitros indisputados de la vida económica y social

¹⁰ Las ideas libertarias suelen bifurcarse en dos grandes vertientes: las libertades individuales frente al Estado —también llamadas libertades negativas— y las libertades activas o positivas, entendidas como la capacidad de los miembros de una sociedad de participar en el gobierno y darse normas colectivas, incluso limitativas, de los derechos individuales. Constant califica como libertades de los modernos a los derechos individuales, y como las de los antiguos a los derechos participativos; Berlín las califica como pasivas y activas; Breyer las denomina libertad moderna y libertad activa. Por supuesto, hay matices diferenciales en las definiciones de los autores señalados, dentro de concepciones bastante convergentes (véanse, B. Constant, “The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns”, *Political Writings*. Roma, Blancamaria Fontana, 1819; I. Berlín, *Four Essays on Liberty*. Oxford, Oxford University Press, 1969; S. Breyer, *Active Liberty*. Nueva York, Alfred A Knopf, 2005).

¹¹ Véanse J. R. Cossío, *op. cit.*; S. Breyer, *op. cit.*; A. Amar, *America's Constitution: A Biography*. Nueva York, Random House, 2005.

de los países. El paradigma neoliberal postula a la eficiencia y la competitividad como los valores medulares, sólo asequibles a través de la libertad de mercados, la retirada del Estado de la producción, la desregulación socioeconómica y la revalorización de los derechos de propiedad. Los trastornos y desigualdades creados por los ganadores de la competencia se consideran males menores frente a las ganancias en costos y productividad. En términos ideológicos se subrayan, además, las fallas reales o imaginarias del Estado, y se exaltan las virtudes del mercado en producir estabilidad y eficacia.

En teoría, esa postura se ha traducido en tesis antagónicas sobre los principios rectores del derecho. Los criterios y la metodología económica llevan a Posner a postular que la noción de eficiencia debe presidir las reglas, los procedimientos y las instituciones jurídicas. El concepto de eficiencia equivale a la maximización de la riqueza (incluidos todos los bienes tangibles e intangibles). La evidente colonización economicista del dominio jurídico ha encontrado respuesta. Por un lado, se ha insistido (Mackaay) en que la justicia y la equidad distributiva son necesidades insoslayables del sistema jurídico, a lo que cabría añadir el fortalecimiento de la democracia respaldada por el movimiento de los derechos humanos, y, por otro, se subraya (Calabresi) que el acrecentamiento de la riqueza no puede equipararse al progreso social, a menos que se satisfaga alguna meta colectiva.¹²

Así el paradigma jurídico-democrático de los derechos humanos fundamentales camina por senderos distintos a los económicos.¹³ En efecto, al plantear

¹² R. Posner, *The Economics of Justice*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981; E. Mackaay, "History of Law and Economics", *Encyclopedia of Law and Economics*. Cheltenham, Gloucestershire, Edward Elgar Publishing, 2000.

¹³ Incluso los cambios en las circunstancias históricas imponen significados distintos a las palabras cuando éstas se utilizan como armas de impulso a la modernización social de cada época. Para Kelsen, la democracia representa fundamentalmente la lucha por la libertad política, esto es, la lucha por dar participación al pueblo en las funciones ejecutivas y legislativas de los gobiernos. En la discusión del contenido de la democracia, el propio Kelsen rechaza equiparar en jerarquía a la libertad con la igualdad, por cuanto esta última ocupa un lugar subordinado y puede conseguirse aun en regímenes no democráticos (H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*. México, Colofón, 1992). Haciendo a un lado consideraciones ideológicas, esa noción de la democracia descansa, en realidad, de los problemas de las sociedades del siglo XIX y comienzos del XX, cuando la tarea central de la modernización consistía en desterrar el autoritarismo de gobiernos despóticos o la arbitrariedad caprichosa de los gobernantes, abriendo la participación política y validando las libertades negativas. Hoy, la situación es distinta. La prevalencia de regímenes autoritarios no sólo es menor, sino que las libertades primarias manifiestas en el sufragio universal, elecciones transpa-

como ley inatacable la protección del más débil,¹⁴ aboga por la vigencia de normas igualitarias, aplicables a todos, inamovibles, sustraídas de las decisiones políticas (parlamentarias) y del mercado, en tanto representan los pilares protectores indispensables de la vida, la libertad y la subsistencia de las poblaciones, siendo los Estados garantes incuestionados de esos derechos y de su desarrollo. Aquí los valores perseguidos colectivamente se relacionan con la igualdad, la dignidad humana y la democracia sustantiva, esto es, con el ejercicio necesariamente interdependiente de los derechos libertarios, políticos o sociales.

En los hechos, sin embargo, el rezago de los derechos sociales fundamentales frente al rapidísimo avance de los mercados globalizados es causa de serios desequilibrios institucionales, de la obsolescencia de la vieja noción de soberanía y de una especie de crisis del constitucionalismo que pierde sus antiguos asideros nacionales, sin contar con el sustituto de un sistema de obligaciones internacionales que los tutelen eficazmente o sean bien asimilados en los regímenes nacionales de derecho.

Las inestabilidades geopolíticas inherentes a la globalización hacen que los procesos sociales de los cuales depende la vida de las poblaciones trasciendan las fronteras territoriales y el alcance de las fuerzas del Estado-nación. Sin embargo, el desarrollo internacional de los derechos humanos plantea varias cuestiones espinosas. Una se refiere al deslinde de fronteras entre el derecho internacional y la soberanía nacional —aunque esta última vaya periclitando—, o entre las prelacones nacionales y las foráneas. Otra, a la brecha entre las metas convenidas nacional e internacionalmente y los medios económicos nacionales para ponerlas en práctica. En general, el principal reparo al reconocimiento de los derechos sociales, en tanto derechos plenos, gira en torno a su imperfecta justicia, es decir, a la posibilidad limitada de demandar judicialmente —casi siempre al Estado— su cumplimiento. Por lo demás, los derechos sociales, aunque en cier-

rentes y alternancia en el poder han tomado asiento en buena parte de los países. En consecuencia, el problema ha cambiado de naturaleza. Ahora la lucha democrática se endereza a lograr estándares mínimos de igualdad económica y de atención social que validen el ejercicio de las libertades políticas. De poco sirve la libertad de elegir trabajo si no hay ofertas ocupacionales disponibles. Se trata, frente a la globalización económica, de enriquecer los derechos civiles y políticos con derechos económicos y sociales hasta configurar una constelación de salvaguardas de las personas, más allá, incluso, de los derechos ciudadanos nacionales.

¹⁴Véanse, L. Ferrajoli, *op. cit.*; J. Rawls, *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971; J. Rawls, *Justice as Fairness*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2001; B. Moore, *Injustice the Social Basis of Obedience and Revolt*. Nueva York, M. E. Sharpe, 1978, y M. Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*. Nueva Jersey, Princeton University Press, 2001.

to modo debieran estar por encima del tráfico político por resguardar valores esenciales a la vida y dignidad humanas, en los hechos están sumergidos en el mundo de la política cuando se trata de elegir dónde empezar, cómo precisar prelacones, mediar conflictos entre libertades o reconciliar principios con soluciones concretas.

La soberanía de los Estados declina y seguirá declinando con el avance de la globalización. Reformas, mercados abiertos y democracia formal hacen que el despotismo, el autoritarismo y el gobierno excesivo dejen de ser los escollos principales al desarrollo de los derechos humanos. Los impedimentos ahora provienen de otras fuentes: la pobreza, la exclusión y la desigualdad, que acompañan al Estado minimalista y al insuficiente crecimiento económico que separan a los países en zonas opulentas y regiones pobres. Ahí se cimentan las fuentes primarias de desorden y descomposición social que ponen en jaque la vigencia real de los derechos humanos, y de ahí surge el imperativo de emprender dos tareas fundamentales: impedir con más democracia que continúe la erosión de los Estados nacionales, en tanto constituyen, hoy por hoy, la mejor garantía de sostén del nuevo andamiaje jurídico frente a regímenes imperfectos de alcance universal, y, segundo, ensanchar la jurisdicción, la exigibilidad, de los derechos humanos convenidos nacional o internacionalmente.

Hay progresos importantes: en el campo teórico se afinan los conceptos, los procedimientos y los instrumentos jurídicos y de política; en la práctica se multiplican las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que someten a escrutinio y apoyan de distinta manera el fortalecimiento de esos derechos.¹⁵ Aun así, los rezagos son notorios si se compara el impetuoso avance de la universalización de los mercados y de los derechos económicos en relación con el paso más lento de la erección de salvaguardas jurídicas, institucionales, que impriman rostro humano a la globalización.

A. El concepto de los derechos sociales

Las oportunidades e inestabilidades inherentes a la globalización hacen que los procesos sociales rebasen las fronteras territoriales y excedan al alcance de las fuerzas de los Estados vistos individualmente. Por eso, la concepción nueva, de

¹⁵Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, *op. cit.*

avanzada, de los derechos fundamentales tiene en cuenta el fenómeno de la globalización y la pérdida de anclaje de las normas en las solas instituciones del Estado-nación. Así, de acuerdo con Ferrajoli, los derechos fundamentales “son aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos, con capacidad de obrar”.¹⁶

Se trata de derechos de los cuales depende la vida, la subsistencia, la igualdad y la dignidad de los seres humanos. Por eso, son universales en el sentido de aplicarse a todos como prerrogativas inalterables, indisponibles, sustraídas al mercado o a decisiones políticas que pudieran negarlas. Eso mismo les da un carácter casi necesariamente constitucional, esto es, obligatorio a los poderes públicos que los distingue de los derechos patrimoniales, en tanto estos últimos no son derechos de todos, ni son indisponibles al ser objeto de regulación y de enajenación.¹⁷ Mientras no hay derecho que valide la esclavitud o la venta del voto, la propiedad de un inmueble puede transferirse y los derechos patrimoniales suelen modularse por razones de interés público.¹⁸ Por eso, los derechos

¹⁶ Se entiende por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de recibir prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica. Véanse L. Ferrajoli, *op. cit.*; M. Carbonell *et al.*, *op. cit.*

¹⁷ El debate sobre los derechos de libertad (incluidos los patrimoniales) respecto de los económicos y sociales está en un punto álgido, reanimado por la globalización sin fronteras que demanda derechos de propiedad estandarizados y protegidos en todo el planeta. Para Rawls, el derecho a la libertad debe tener primacía respecto a los económicos y sociales. Aunque luego atempera su posición estableciendo, primero, la prelación de la justicia sobre la eficiencia y apelando a una serie de instituciones que protejan preferentemente a los menos favorecidos, y segundo, sólo justificando las desigualdades si redundan en beneficio general. Nozick sitúa en posición dominante a los derechos de propiedad sobre cualquier otro derecho fundamental. Buchanan sostiene que cualquier realidad social a escala agregada debe entenderse como resultado de decisiones individuales independientes que persiguen sus propias metas. Se equipara en jerarquía a los derechos a la libertad y a la propiedad en tanto que son derechos dirigidos a satisfacer necesidades económicas básicas (véanse W. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*. Nueva York, Basic Books, 1974; J. Rawls, *A Theory of Justice*, *op. cit.*; J. Rawls, *Justice as Fairness*, *op. cit.*; A. Sen, *Development as Freedom*. Nueva York, A. Knopf, 1999; J. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviatan*. Chicago, University of Chicago Press, 1975; J. Buchanan y C. Tullock, *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, Mich., University of Michigan Press, 1962; H. Hart, *Law, Liberty and Morality*. Oxford, Oxford University Press, 1963; F. Hayek, *The Constitution of Liberty*. Londres, Routledge and Kegan, 1960).

¹⁸ Valga repetir aquí las estipulaciones del artículo 27 de la Constitución mexicana, que señala a la nación como la propietaria originaria de tierras y aguas, la que tiene la potestad de transmitir su dominio a particulares, constituyendo la propiedad privada. Por eso, la nación se reserva el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público.

fundamentales forman la esfera pública del Estado constitucional de Derecho, la dimensión sustantiva de la democracia, mientras los derechos patrimoniales quedan situados en la esfera privada de las relaciones jurídicas.¹⁹

Lo anterior no impide que se generen oscilaciones en las políticas y en los equilibrios entre derechos. La especialización productiva moderna alienta el desarrollo de sistemas económicos complejos e interdependientes que descansan en los derechos de la propiedad privada. Pero los riesgos resultantes de fallas, ya no individuales sino sistémicas o de mercado, hacen necesaria la regulación y, en casos extremos, la implantación de políticas redistributivas que tornen socialmente tolerable el funcionamiento de las economías de mercado. Así se crea una tensión inevitable entre las fuerzas que las limitan por razones de conveniencia social o de legitimación.²⁰

La política social no tiene como único objetivo aliviar la pobreza o la marginación. También ha de responder a reducir los riesgos que enfrenta la población, tanto como a igualar las oportunidades abiertas a todos los individuos y alentar la formación de capital humano, preferentemente entre los grupos sociales menos favorecidos. De ahí los subsidios complementarios del ingreso, los sistemas de pensiones, los seguros contra el desempleo y la enfermedad, los gastos y subvenciones educativas o los apoyos familiares, entre otras prácticas extendidas entre los países.

La política social —que siempre entraña transferencias de ingresos de los ricos a los pobres o de los trabajadores jóvenes a los jubilados— supone la creación de libertades positivas, de acciones colectivas enderezadas a procurar metas igualitarias que usualmente desempeñan papeles redistributivos y legitimadores. Históricamente no obedecen al simple propósito de corregir fallas del mercado, sino que surgen de los acuerdos políticos que dan lugar a la solución de tensiones de las distintas sociedades. Aun los Estados más autoritarios ceden ante las

¹⁹Véase L. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 35.

²⁰Véanse H. Demsetz, “Toward a Theory of Property Rights”, *American Economic Review*. Nashville, vol. 57, núm. 2, 1967, p. 347; H. Demsetz, “Toward a Theory of Property Rights II: The Competition between Private and Collective Ownership”, en R. Parisi y Ch. Rowley, comps., *The Origins of Law and Economics*. Cheltenham, Gloucestershire, Edward Elgar Publishing, 2005; J. Buchanan y C. Tullock, *op. cit.*; D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990; D. Rodrik *et al.*, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. Washington National Bureau of Economic Research, 2002 (Working Paper No. 9305); H. Dixit, *Lawlessness and Economics*. Nueva Jersey, Princeton University Press, 2004.

presiones ciudadanas al conciliar las exigencias de las economías de mercado con las no menos apremiantes de la cohesión social.

Los derechos sociales, al igual que los derechos negativos de la libertad, forman parte indisoluble de los derechos fundamentales, y sirven, además, para conferir profundidad a la democracia real, revistiendo un carácter que incluso va más allá, como se dijo, de la jurisdicción geográfica de los derechos del ciudadano. Desde luego, el carácter supranacional de los derechos humanos es objeto de críticas análogas a las aplicadas a los derechos sociales en el ámbito nacional. Ambos son derechos calificados de imperfectos porque carecen con frecuencia de garantías que hagan punible su violación. La razón aducida es frecuentemente de orden presupuestario, por cuanto los derechos sociales suelen llevar una carga mayor de prestaciones a cargo del Estado en comparación con los derechos civiles o políticos, complicando, por tanto, su justicialidad.

En realidad, todos o casi todos los derechos y sus garantías imponen cargas presupuestarias (garantías positivas, prestaciones). Piénsese, por ejemplo, en el costo de sostenimiento de la estructura administrativa del Instituto Federal Electoral y del soporte a los partidos políticos (10-12 mil millones de pesos anuales) que son indispensables al propósito de validar los derechos políticos. Y lo mismo podría decirse en general del costo de las estructuras de la administración de justicia. En la vertiente opuesta hay derechos sociales caracterizados por garantías negativas —de no hacer— que entrañan poco o nulo gasto gubernamental, como son las que tutelan al derecho de huelga.

En consecuencia, la distinción entre las garantías de los derechos civiles o de libertad y las garantías propias de los derechos sociales, es política, más de grado que de fondo. Tratadistas como Ferrajoli, Abramovich, Carbonell, Cruz Parceró y otros sostienen que los derechos sociales fundamentales tienen validez jurídica aun cuando no estén nítidamente definidos (¿qué atributos debe llenar la vivienda cómoda e higiénica a que se refiere el artículo 27 constitucional?) o carezcan de garantías prestacionales a cargo del Estado o de particulares. En los hechos, se dan rezagos enormes en su justiciabilidad, que reflejan el peso asimétrico de los intereses creados, la brecha entre la acumulación de necesidades insatisfechas frente a la disponibilidad de recursos, la presencia de prelações legislativas orientadas a otros propósitos, así como posibles inhibiciones del Poder Judicial al no demandar al Legislativo que se llenen los huecos en los ordenamientos secundarios.

En varias regiones desarrolladas del mundo hay reconocimiento presupuestario de la interdependencia insoslayable entre los fenómenos económicos, so-

ciales y políticos, que es otra manera de subrayar la interdependencia de los derechos humanos. En Estados Unidos los derechos sociales exigibles judicialmente absorben más del 40 % del presupuesto federal,²¹ y un porcentaje mayor en buena parte de los países europeos. Si los gobiernos de esos países deciden o se ven forzados a efectuar gastos extraordinarios, se incurre en déficit, sin restar exigibilidad de los derechos aludidos.

En el país, los derechos sociales exigibles constituyen un campo rezagado por resabios del presidencialismo autoritario en la distribución de las partidas presupuestales o por la práctica neoliberal de confinar las decisiones esenciales de la política económica y social a cenáculos poco democráticos. Más aún, la política fiscal establecida recorta automáticamente las erogaciones cuando decaen los ingresos públicos. Ello suele reflejarse en disminución del gasto dedicado al cuidado y formación del capital humano y del físico, renglones esenciales a la competitividad y al del bienestar de largo plazo de la población.

México necesita amalgamar sus estrategias macro y microsociales, esto es, evitar despilfarros y al mismo tiempo instituir derechos sociales exigibles (servicios universales de salud, accesos y subsidios a la educación, seguros de desempleo, ayudas familiares, etcétera) por los ciudadanos, como hacen los países democráticamente modernos para atender los riesgos naturales y los derivados de la apertura de mercados, la especialización moderna y las fluctuaciones económicas internacionales.

Justificación análoga deriva de criterios estrictamente económicos. Los ciclos económicos no han desaparecido, ni las responsabilidades estatales de mitigar sus efectos nocivos. Importa, por tanto, adoptar políticas presupuestales contracíclicas compensando años buenos con años de infortunio, reduciendo los gastos corrientes en los primeros y ensanchando el gasto de capital en los segundos. Por otro lado, es necesario comenzar a blindar las erogaciones en derechos sociales, haciéndolas exigibles —por ser esenciales a la vida y dignidad humanas. Ello induciría mayor estabilidad en el crecimiento nacional, a la par de orientar las exigencias del ajuste fiscal en dirección más sana, sea en inducir el recorte de erogaciones poco prioritarias, en favorecer cambios impositivos justificados,

²¹Véase, I. Sawhill, “The Economist *vs.* Madmen in Authority”, Distinguished Lecture on Economics in Government, *The Journal of Economic Perspectives*. Nashville, vol. 9, núm. 3, 1995, pp. 3-13. Según Martin Feldstein, las pensiones del Seguro Social, el seguro de invalidez, el de los sobrevivientes, el de desempleo y el de los subsidios médicos (*medicare*) representaban más del 37 % del gasto del Gobierno federal o 7 % del PIB en 2003 (véase M. Feldstein, “Rethinking Social Insurance”, *American Economic Review*. Nashville, vol. 95, núm. 1, 2005, pp. 1-24).

convenidos democráticamente, o en reconocer tensiones entre los objetivos macroeconómicos que es necesario conciliar, sin lesionar, como se ha hecho casi costumbre, el gasto en el cuidado humano.

B. Los derechos sociales en México

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, los derechos sociales en México recibieron un reconocimiento que se adelanta en algunos aspectos, o se pone al día con los regímenes legislativos de otros países. Los artículos 3o., sobre la educación; el 4o., sobre la igualdad de género; el 5o., sobre la libertad de trabajo; el 25, sobre la rectoría del Estado en el fomento al crecimiento y al empleo; el 27, sobre el régimen de propiedad (incluida la comunal y la ejidal); el 28, que prohíbe los monopolios y regula los subsidios, y el 123, que consagra el derecho al trabajo, norma los salarios y regula la vivienda laboral. A lo anterior se añaden un numeroso conjunto de tratados, convenios o pactos internacionales que los reforman, perfeccionan o enriquecen. Ahí están los derechos a la salud, de los adultos mayores, de los niños, del medio ambiente, etcétera.

Frente a ese abigarrado conjunto de derechos, la vía tradicional de instrumentarlos, más que descansar en mecanismos procesales ante los tribunales, ha residido en el expediente de privilegiar la discrecionalidad del Ejecutivo, atemperada un tanto y recientemente por el Poder Legislativo. El procedimiento resta eficacia al ejercicio de los derechos ciudadanos fundamentales y somete al tráfago anual de las negociaciones presupuestales a las partidas alimentadoras de la política social, produciendo avances y retrocesos inevitables. A título ilustrativo obsérvese cómo en la década de los ochentas la discrecionalidad aportó flexibilidad fiscal al hacer posible atender el acrecentamiento espectacular de la deuda externa, y de su servicio, cuando el flujo de capital externo se tornó negativo y la crisis económica contrajo los ingresos estatales. Con todo, la austeridad en el gasto social se implantó autoritariamente, sin mayor consulta democrática y con enormes sacrificios mal distribuidos entre la población.²² Y esa misma discrecionalidad sirvió en la década de los noventas para cambiar los enfoques de

²²Véase C. Jusidman, "Derechos económicos, sociales y culturales", *Diagnóstico sobre los derechos humanos en México*. México, Naciones Unidas, 2004; D. Ibarra, *Ensayos sobre economía mexicana*. México, Fondo de Cultura Económica, 2005; R. Cordera, "La desigualdad marca nuestra historia", *Nexos*. México, vol. XXVIII, núm. 338 (febrero), 2006, pp. 29-36; E. Hernández-Laos y J. Velázquez Roa, *Globalización, desigualdad y pobreza*. México, Plaza y Valdés, 2003; F. Cortés, *La*

la política social y hacerlos compatibles con las estrategias de control del gasto público.

No obstante lo anterior, es posible distinguir varias etapas en la evolución de los derechos sociales en México: la etapa revolucionaria o regulatoria, la fase típicamente corporativista y la del predominio de la focalización del gasto. Como se dijo, a comienzos del siglo pasado la política social, expresada en las reivindicaciones revolucionarias, estuvo fincada en la redistribución de la riqueza y en el establecimiento de regulaciones protectoras del trabajo a cargo, esencialmente, de las empresas privadas. El Estado, sólo por excepción (educación primaria, hospitales), quedaba obligado a comprometer partidas presupuestarias para validar derechos sociales. En los hechos, la idea del desarrollo y las responsabilidades gubernamentales en procurar equidad social, pleno empleo, renovar la composición de las elites, suprimir la violencia y favorecer la evolución democrática, toma cuerpo con posterioridad, al filo de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial.

Al poco andar, la visión regulatoria de la política social revolucionaria cede terreno. Las organizaciones obreras y burocráticas comienzan a presionar por prestaciones estatales privilegiadas que benefician a los grupos organizados de trabajadores, consolidando relaciones simbióticas entre corporativismo y legitimidad popular de los gobiernos. Además, los gobiernos asumen la obligación de procurar desarrollo y empleo macroeconómicamente. En ese proceso, el país crece con rapidez y se crean instituciones como el IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), que tipifican la fase corporativista-desarrollista de la política social.

Como anota Cossío,²³ valga repetir, a partir de finales de la década de los sesentas, más y más derechos sociales se incorporaron al texto constitucional (derechos de los indígenas, de la familia, de los menores, de la salud, del consumidor, del empleo, etcétera), que implican, en teoría, la necesidad de efectuar gastos estatales y desarrollar garantías exigibles judicialmente. En estos últimos aspectos, la política social sigue los derroteros de siempre: el Ejecutivo mantiene el poder indisputado —aunque compartido ahora en cierto grado con el Legislativo— de incorporar dichas erogaciones o dejarlas fuera del presupuesto;

distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica. México, Miguel Ángel Porrúa/CIESAS, 2001.

²³Véase J. R. Cossío, *op. cit.*

las leyes secundarias que les imprimirían exigibilidad ante los tribunales quedan como asignatura pendiente. En consecuencia, la función de la incorporación de más y más derechos sociales a la Constitución tiene las funciones formales de dar una apariencia de modernidad a la legislación nacional, de sostener de modo precario la vieja ideología revolucionaria y de abrir un campo de desarrollo prioritario cuando se atenuasen los apremios fiscales.

Ya en la década de los noventas, el abandono de las metas de crecimiento-empleo conducen al cambio hacia la focalización de la política social en los grupos más necesitados, incorporan nuevos derechos imperfectos, como los implícitos en Progresá-Oportunidades, que, de modo indirecto, avanzan en llenar necesidades microsociales y de legitimidad estatal, pero sin avanzar mayormente en hacerlos derechos plenos de los ciudadanos.²⁴ El abandono de las políticas macrosociales es facilitado por la erradicación del proteccionismo y la intensificación consecuente de la competencia con la destrucción inmediata de puestos de trabajo y, luego, la creación lenta de nuevas ocupaciones. Se abate el poder de los grupos mejor organizados en la defensa del empleo y se deshace en los hechos el pacto corporativista. Los sindicatos, sobre todo los más poderosos y tradicionales, comienzan a ser percibidos como una especie de aristocracia laboral, corrupta, que erosiona la competitividad empresarial. De ese modo, se corrigen algunos males del viejo corporativismo, aunque en contrapartida se rompen los equilibrios políticos en favor de una visión demasiado conservadora y limitada de las estrategias socioeconómicas.

En suma, el desarrollo de los derechos sociales sigue preso de las instituciones agónicas del corporativismo, del presidencialismo hegemónico y del focalismo microsociales, como lo atestigua la falta de exigibilidad jurídica de los mismos, la pobreza y el éxodo migratorio, las tensiones por el reparto de los magros recursos nacionales o presupuestarios y la ausencia de cambios de fondo en las políticas puestas en práctica.

²⁴ Junto a Oportunidades (antes Progresá) están otros programas (Procampo, dirigido a apoyar a los campesinos; el Seguro Popular que cubre riesgos de salud; Tu Casa, Habitat, etcétera) que también adolecen de exigibilidad jurídica.

III. LAS REALIDADES SOCIALES²⁵

Dadas las características corporativistas, las centradas en la familia y el padre trabajador del débil Estado benefactor mexicano, los vuelcos de las políticas económicas y sociales a partir de la década de los años ochentas causaron rupturas y discontinuidades enormes en el progreso social del país. Al respecto se presenta un balance sintético de la situación, se identifican tareas inconclusas y relaciones evidentes, a fin de no agravar las desigualdades y corregirlas, de ser posible, sin olvidar los complejos institucionales establecidos.

El primer grupo de fenómenos a notar es la pérdida del impulso del crecimiento, el desvanecimiento de la capilaridad social y del alivio consecuente de las tensiones sociales. En efecto, la caída a la mitad de la tasa de crecimiento entre los periodos 1955-1980 y 1980-2004 creó limitaciones inevitables en el bienestar ciudadano.

Conforme a las cifras disponibles, la población por debajo de la línea de la pobreza fue del 42.5 % en 1984; repunta cíclicamente al 52.9 % en 1996, para luego caer ligeramente por debajo de 40 % en 2002. Los indigentes en situación de extrema pobreza apenas se reducen del 15.4 % al 13 % de la población a lo largo de todo ese periodo. Más que el efecto de las políticas públicas, la mejoría es atribuible a los esfuerzos adaptativos de la población marginada o a fenómenos de origen externo: trabajo de la mujer, ocupaciones múltiples de los trabajadores informales, emigración y remesas, recuperación del empleo en maquiladoras y reducción del tamaño de la familia, entre otros.

Una distribución altamente concentrada del ingreso parece ser un padecimiento crónico de la sociedad mexicana. En efecto, el coeficiente de Gini (fluctúa de cero a uno a medida que el reparto empeora) fue de 0.48 en 1984; asciende a 0.536 en 1989, para reducirse al 0.500 en 2002. De la misma manera, la participación en el ingreso de las familias más pobres (primer decil) ha evolucionado de 1.4 % del producto en 1984, al 1.3 % en 2002, mientras el de las familias más ricas (décimo decil) pasa de 36.8 % a 40.5 % en el mismo lapso.

De ahí la conclusión obligada de que esos fenómenos resultan de las características de las instituciones nacionales, de los intereses creados y de la naturaleza

²⁵ Las principales fuentes consultadas en ese apartado son las siguientes: INEGI; PNUD, *Informe sobre desarrollo humano* (varios años). Nueva York, Naciones Unidas; CEPAL (varios números), *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile; E. Hernández-Laos y J. Velázquez Roa, *op. cit.*; R. Cordera, *op. cit.*, pp. 29-35.

de las políticas públicas. Así, mientras las instituciones de los países igualitarios tienden a reproducir la equidad, donde prevalecen desigualdades se tiende a perpetuarlas. La historia distributiva de América Latina, comparada con la de los países escandinavos, parece validar el aserto. En otro sentido, es más difícil corregir las disparidades distributivas que hacer mella en los niveles de pobreza, como lo demuestran las experiencias recientes de China y Chile.

La escolaridad media de los pobres (primer decil) no mejoró entre 1984 y 2002 (de 1.4 a 1.3 años en promedio), mientras que la de los estratos de ingresos mayores (décimo decil) sube de 9.0 a 13.3 años en dicho periodo. En consecuencia, se han creado condiciones transgeneracionales que perpetúan la exclusión, a la par de debilitar la formación del capital humano del país y reducir la competitividad en los mercados globalizados. A título ilustrativo, cabría ofrecer algunos datos: la población latinoamericana que vive con menos de un dólar al día pasó de 10.1 % a 9.9 % entre 1981 y 2001, mientras que la de Asia Oriental y del Pacífico cayó espectacularmente del 56.7 % a 14.3 %. En México, el promedio 1990–2003 fue de 9.9 %; además, la desnutrición de niños menores de cinco años alcanza 8 % y la población total desnutrida se mantuvo, de 1990 a 2002, en 5 %.

A pesar de constituir el principal mecanismo de combate a la marginación y pobreza, el mercado de trabajo muestra desajustes mayúsculos que contrastan con la estabilidad ganada en otros indicadores macroeconómicos (precios, finanzas públicas, tipo de cambio). La primera consideración a destacar es que la población en edad de trabajar ha crecido (1998–2004) a una tasa cercana a 2 %, en tanto que la población ocupada en cualquier tipo de actividad lo ha hecho a razón de 1.5 % anual. Si de esa última cifra se deducen los trabajadores informales, los campesinos de subsistencia, la brecha entre oferta y demanda de trabajo en el sector moderno de la economía alcanza cifras verdaderamente preocupantes.

El empleo en el sector agrícola ha caído en 600 mil puestos de trabajo entre 1998 y 2004; el empleo manufacturero, excluidas las maquilas, ha quedado cerca del estancamiento (0.2 % de crecimiento anual). En contraste, el sector de servicios, refugio principal de la informalidad, multiplicó su empleo a razón de 2.4 % anual en el mismo periodo. Sólo la construcción, dentro de los sectores de producción propiamente física, tuvo un récord favorable al acrecentar las ocupaciones, de 2.2 a 2.7 millones en ese lapso, alentada por la expansión del crédito comercial y gubernamental. En descargo parcial de las políticas adoptadas, habría que señalar los sesgos del cambio tecnológico en el sentido de ahorrar mano de obra y romper en algún grado la vinculación estructural entre crecimiento y empleo.

Podría afirmarse entonces que ha desaparecido el círculo virtuoso de la transferencia de trabajadores de las actividades de baja a las de alta productividad o el de la absorción de las generaciones jóvenes, principalmente en los sectores modernos de la economía. Hoy, parecen prevalecer las condiciones opuestas, si se exceptúan algunos sectores de avanzada —telecomunicaciones, finanzas—, que absorben con cuentagotas a la población educada. Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, los coeficientes más altos de desocupación afectan precisamente a la población con los niveles educativos elevados (en enero de 2006, dos tercios de los desempleados correspondían a personas con educación media y superior). Por lo demás, cuando el acrecentamiento del empleo queda centrado en el sector de los servicios, suele tornarse difícil el mejoramiento de la competitividad o eficiencia, tanto por los problemas anejos al trabajo informal, como en general, por tratarse de actividades donde el ascenso de la productividad suele ser menor o más arduo de alcanzar.

La precarización de las condiciones laborales parece ir en ascenso, no sólo por la proliferación exagerada de contratos temporales, de aprendizaje y de tiempo parcial, como por otras prácticas que limitan los derechos laborales. Entre 1998 y 2004 los ocupados sin prestaciones subieron de 24.3 a 26.5 millones de personas, esto es, abarcarían a más del 60 % de la población económicamente activa. Aun en contravención a las normas laborales, los asalariados despojados de prestaciones ascienden a cerca de 11 millones. Los trabajadores de miniempresas (establecimientos de cinco personas o menos) se aproximan a los 24 millones, esto es, 55 % de la población activa; la tasa de ocupación en los sectores no estructurado y no agrícola que carecen de contrato de trabajo ya asciende casi al 27 % de la población trabajadora, mientras los trabajadores con ingresos inferiores al mínimo suman 17.5 % (2004), también con respecto a la fuerza de trabajo. Las estimaciones del número de trabajadores informales las sitúa el INEGI en 30 % de la propia población activa; pero si se añade personal sin prestaciones que labora en actividades de bajísima productividad o a tiempo parcial, las cifras podrían llegar al 50 %.

Apenas el 62 % de la población activa (42.7 millones) tiene ingresos salariales. Los mínimos han caído 70 % en términos reales entre 1982 y 2003, y los contractuales al menos 25 %.²⁶ La población con ingresos de hasta dos salarios mínimos asciende a 10 millones de personas, y las que no reciben ingresos a 3.6 mi-

²⁶ Fernando Cortés indica que en el periodo 1980-1994 el salario mínimo cayó en 60 % y los contractuales en 38 %, ambos en términos reales. Véase Fernando Cortés, *op. cit.*, p. 254.

llones (2004). Como consecuencia, la distribución funcional del ingreso, dentro de fluctuaciones menores, ha venido moviéndose en contra de los trabajadores y en favor de los ingresos empresariales y de la propiedad. Haciendo a un lado impuestos indirectos y subsidios, del ingreso nacional disponible los trabajadores absorbían el 41 % en 1980 y sólo el 30 % en 2003. La situación inversa se da con los excedentes de explotación de empresarios y propietarios, que suben de 54 % a 61 % entre los mismos años.

La evolución de la eficiencia como mecanismo conciliador del ascenso de utilidades y los salarios también se ha venido debilitando. Según Hernández-Laos, la tasa de ascenso de la productividad del trabajo ha pasado del 3.2 % en el periodo 1960-1981 a 0.3 % entre 1981-1987 y a -4,0 % de 1987 a 2002.²⁷ En consecuencia, se pierde competitividad internacional frente a países más avanzados y a otras economías en desarrollo, a paso y medida que acentúan los problemas distributivos y del crecimiento.

El 63 % de la fuerza de trabajo no está amparada (2003) por ninguno de los sistemas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, fuerzas armadas, etcétera); los derechos jubilatorios no son trasladables (portables) entre esos regímenes, causando serios perjuicios a quienes cambian de empleo. Las instituciones de seguridad social están normadas por criterios distintos y, a veces, contrapuestos. El ISSSTE funciona con un régimen de pensiones de beneficios definidos, manejado por el Estado, mientras el Seguro Social ha optado por el de aportes definidos, administración privada y cuentas individuales. De la misma manera, los fondos de la vivienda de los trabajadores se administran todavía de modo solidarista —quienes más ganan subsidian a los menos favorecidos—, en tanto que el grueso de las pensiones están determinadas por la cuantía de los aportes individuales de los trabajadores. Como se dijo, la economía a partir de 1980 ha crecido poco, menos aún lo han hecho las erogaciones del Gobierno Federal, que cayeron de 21 % a 18 % del PIB entre aquel año y 2003 (véase cuadro 1).

Como consecuencia, el gasto social de la Federación se desplomó en la década de los ochentas, como secuela de la crisis de la deuda y del arranque de las políticas neoliberales. En contraste, el servicio de la deuda pública subió dramáticamente: de representar menos de 9 % del presupuesto federal a 31 % en 1986.

A título ilustrativo, tómese como *muestra* la suma de los presupuestos federales en educación, salud, trabajo, seguridad social y combate a la pobreza. En 1981

²⁷Véase E. Hernández-Laos y J. Velázquez Roa, "La productividad en México. Origen y distribución 1960-2002", *Economía UNAM*. México, núm. 5, mayo-agosto, 2005.

CUADRO 1
Principales gastos sociales del gobierno federal
(Miles de millones de pesos y por ciento del producto)

Concepto	Educación	Salud	Trabajo/ previsión social	Seguridad social	Aportes educación básica	Pobreza	Total	Gasto total	Producto
1980 a/ y b/ %	139.9 15.4	19.6 2.2	2.6 0.3	0.0 0.0	0.0 0.0	0.0 0.0	162.1 17.8	910.0 21.3	4,276.9
1986 b/ %	2,112.7 5.7	308.7 0.8	27.9 0.1	238.2 0.6	0.0 0.0	1,046.6 2.8	3,734.1 10.1	37,022.7 46.7	79,353.5
1990 %	17.7 11.3	2.5 1.6	0.2 0.1	3.7 2.4	0.0 0.0	2.8 1.8	26.9 17.2	156.8 22.8	686.4
1995 %	34.6 10.7	7.7 2.4	0.7 0.2	11.3 3.5	34.2 10.6	9.1 2.8	97.6 30.2	323.0 17.6	1,837.0
1999 %	74.1 9.4	12.4 1.6	2.3 0.3	67.5 8.5	11.8 1.5	4.0 0.5	172.1 21.8	789.6 17.2	4,594.7
2000 %	85.5 8.8	16.3 1.7	3.2 0.3	86.1 8.8	13.7 1.4	0.0 0.0	204.8 21.0	974.0 17.7	5,491.7
2002 %	108.0 9.3	20.1 1.7	3.2 0.3	102.3 8.9	15.7 1.4	0.0 0.0	249.3 21.6	1,155.7 18.4	6,283.1
2003 %	113.7 9.0	21.9 1.7	3.1 0.2	117.5 9.3	17.7 1.4	0.0 0.0	273.9 21.7	1,260.5 18.3	6,891.4

Fuente: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México* (varios números), Informe Anual del Banco de México (varios números).

^{1/} Antes de 1999 se denominaba Desarrollo Urbano y Ecología.

^{2/} Hasta 1997 se le denominó aportaciones para la Educación Básica en los Estados.

^{3/} Hasta 1995 se denominó Solidaridad y hasta 1997 Solidaridad y desarrollo regional.

^{a/} Estimaciones.

^{b/} En estos años se reporta el gasto bruto ejercido por el Gobierno Federal, en los demás es gasto neto.

representaban 6.7 % del PIB, en 1986 ya eran menos de 5 % y alrededor de 4 % en 2003. Esas tendencias comienzan a revertirse en los años noventa; con todo, el rezago resulta magnificado cuando se observan las diferencias en los ingresos comparativos entre los países. Así, las erogaciones per cápita en salud, públicas y privadas en México ascendían a 544 dólares (2001), mientras en los países industrializados eran entre tres y 10 veces superiores.

Unido al rezago de las erogaciones sociales, también se comprime el esfuerzo inversor del sector público y del propio Gobierno federal. En 1980, la inversión del primero ascendía al 10.1 % del PIB, y la del segundo a 2.7 %. En 2003, esas cifras fueron 4.0 % y 0.3 %, respectivamente. En cierto modo, el ascenso reciente del gasto público social ha forzado la contracción de la formación de capital. En suma, el aporte gubernamental al fortalecimiento del capital social o a la infraestructura física se ha debilitado en el último cuarto de siglo, y ello tiene serios impactos adversos en el crecimiento, el empleo, la competitividad internacional y la inversión privada.

Sin duda, los niveles y la dinámica del ingreso nacional y del gasto público están íntimamente relacionados con la evolución y los alcances del desarrollo social. Con todo, los aspectos cuantitativos del problema no son toda la historia. Hay factores asociados a las prelacións estatales, los esquemas organizativos e institucionales que permiten a ciertos países alcanzar mejores resultados a partir de ingresos y presupuestos relativamente bajos. Costa Rica, Cuba y varios de los pequeños países bálticos registran erogaciones per cápita no muy diferentes a las de México, mientras ofrecen servicios de alta calidad con coberturas universales o casi universales. En la eficacia social del gasto influye su distribución entre el sector público o el privado. Mientras, como ocurre en México o Estados Unidos, la proporción mayor del gasto va a cubrir los servicios privados de mercado; los accesos a los estratos de la población —los más numerosos y de bajo ingreso— quedan reducidos, a menos que haya subsidios compensadores (véase cuadro 2).

CUADRO 2
Gastos en salud, en porcentaje del producto y per cápita, 2002

<i>Países</i>	<i>Total</i> %	<i>Público</i> %	<i>Privado</i> %	<i>Per cápita</i> PPA en dólares
Noruega	9.6	8.0	1.6	3,409
Canadá	9.6	6.7	2.9	2,931
Estados Unidos	14.6	6.6	8.0	5,274
Japón	7.9	6.5	1.4	2,133
Alemania	10.9	8.6	2.3	2,817
Estonia	5.1	3.9	1.2	604
Lituania	5.9	4.3	1.6	549
España	7.6	5.4	2.2	1,640
Corea	5.0	2.6	2.4	982
Chile	6.0	2.8	3.2	642
México	6.1	2.7	3.4	550

Cuba	7.5	6.5	1.0	236
Costa Rica	9.3	6.1	3.2	743
China	5.8	2.0	3.8	261

Fuente: PNUD, Informe sobre el desarrollo humano. Nueva York, 2005.

La mención de los problemas y rezagos sociales más serios quedaría incompleta de no mencionarse, aunque sea de pasada, otras cuestiones: las migraciones, la marginación indígena, la acumulación de los pasivos laborales y el financiamiento de las pensiones y, en especial, la sobrecarga de responsabilidades sociales (cuidar de la familia, trabajar, sortear la pobreza) junto a la discriminación que siguen padeciendo las mujeres mexicanas.

El panorama descrito hasta aquí parece desolador. Sin embargo, también se han dado pasos adelante, aunque todavía insuficientes para avanzar con mayor firmeza. El programa “Oportunidades”, antes “Progresas”, contribuye a mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de la población pobre y ya beneficia —según cifras oficiales— a alrededor de cinco millones de familias en zonas urbanas y rurales. Las remesas de los emigrantes, alrededor de 20 mil millones de dólares, equivalentes al 55 % del producto agropecuario, alivian la condición de pobreza de una fracción importante de la población marginada. El subsidio a los adultos mayores del Gobierno del Distrito Federal representa otro esfuerzo en el sentido de atenuar las carencias de grupos pobres excluidos del mercado laboral. El seguro popular camina en dirección semejante, aunque todavía está en duda si las instituciones federales y estatales tienen la capacidad de dar servicios de salud a los numerosísimos grupos que podrían incorporarse. Por otro lado, los salarios contractuales reales han tenido un ligero repunte en los últimos dos años, debido, principalmente, a la recuperación económica después del receso de 2001 y a la reacción empresarial encaminada a evitar los costos de la excesiva rotación laboral.

De la misma manera, la proporción del presupuesto público total, dedicada a la satisfacción de metas sociales, ha venido incrementándose desde mediados de la década de los noventas, al pasar del 6.5 % al 9.2 % del PIB entre los bienios 1990-1991 y 2000-2001. Sin embargo, todavía no se dan pasos fundamentales en blindar el gasto social en las prelações presupuestales, haciendo poco a poco exigibles jurídicamente los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución. Tal sería el caso del seguro de desempleo, programas de combate a la des-

nutrición infantil, becas a estudiantes destacados, ayudas a los adultos mayores, ampliación de los accesos a los servicios de salud.

No se trataría de hacer populismo irresponsable, sino de integrar con sabiduría, economía, política y democracia. La descomposición social ya está demasiado avanzada para empecinarse en los caminos trillados del economicismo purista. La otra cuestión descuidada es la relativa a integrar mejor los avances en las estrategias microsociales de reducción de los costos gubernamentales con las políticas macroeconómicas y macrosociales, donde el logro de la estabilización de precios no tire por la borda las metas de empleo y crecimiento. En cualquier caso, los rezagos acumulados ya no se prestan a soluciones milagrosas, razón de más para empezar cuanto antes a reconstruir la política social con miras y paciencia de largo plazo.

IV. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

Los derechos humanos han cobrado relevancia a paso y medida que se eliminan las fronteras económicas, se reducen las tasas de crecimiento mundial y se ahondan las disparidades del bienestar de las poblaciones entre y dentro de los países. Los derechos civiles y políticos se respetan y observan con escrupulosidad antes desconocida como correlato del ascenso generalizado de la democracia liberal en casi todas las latitudes.

Sin embargo, el perfeccionamiento gradual de los derechos humanos queda trunco ante los escollos para asegurar estándares mínimos de vida y seguridad social a los grupos mayoritarios de la población, singularmente en los países periféricos. En más de un sentido la prevalencia y difusión de la pobreza o la marginación, hacen nugatorios o limitan los avances de la modernización política.

Tal situación proviene en parte de la separación entre las políticas económicas, las sociales y las que atañen a la democracia. Esta última ha dado en acotarse a elecciones libres y a la alternancia resultante en los gobiernos. En la práctica, el juego político y los alcances de la política social quedan severamente constreñidos por los llamados fundamentos económicos, que esencialmente buscan la estabilización de precios o al equilibrio entre gastos e ingresos públicos. Por tanto, la alternancia política asegura alguna circulación de las elites, pero descuida la satisfacción de las demandas mayoritarias de la población, la observancia de los derechos positivos. De su lado, la política social y el avance de los derechos humanos quedan confinados a proyectos microsociales que si bien

racionalizan el gasto público y focalizan la ayuda a los grupos más necesitados, carecen de los alcances necesarios al propósito de elevar sistemáticamente el bienestar de toda la sociedad. En efecto, al descuidarse el crecimiento económico y el equilibrio dinámico del mercado laboral, la política social apenas puede paliar las consecuencias polarizadoras o excluyentes de las políticas económicas.

Ideológicamente, el gasto social tiende a verse todavía como fuente de distorsiones intervencionistas o populistas, como enemigo de la estabilidad de precios, de la inversión y de la eficiencia productiva. Cuesta todavía reconocer que ambos desempeñan funciones relevantes en legitimar a los gobiernos, ampliar los mercados internos, fortalecer la solidaridad ciudadana, o que la pobreza y desigualdad son fenómenos antagónicos a la democracia.

En el caso de México, las ideas sintetizadas en los párrafos previos acaso debieran conducir a una serie de cambios en la manera de encarar problemas que no se han resuelto en las últimas dos o tres décadas. El primer paso podría consistir en abandonar el debate infecundo entre Estado y mercado. Se trata de instituciones necesarias, una para ensanchar capacidades productivas y ganar competitividad, y la otra para suturar rupturas sociales y conciliar eficiencia con mínimos de igualdad.

Con el triunfo de más y más partidos progresistas en América Latina, la crítica al Estado se trasmuta sutilmente en crítica preventiva al populismo, identificado como el intervencionismo gubernamental derrochador masivo de los recursos públicos. Sin negar hechos históricos que se ajustarían a esa definición, el anti-populismo de nuestros días disfraza resistencias de las elites a aceptar políticas redistributivas de alcances mínimos, y a la par se entremezclan muy distintas clases de populismo.

Según Paramio,²⁸ el populismo se anida en la sordera de partidos o gobiernos a las demandas ciudadanas, es decir, surge de la desconfianza hacia la elite política, nacida de su incapacidad de cuidar el funcionamiento de las instituciones genuinamente democráticas. En ese sentido, se tipifica el populismo económico señalado por Dornbush y Edwards²⁹ —como el que privó con el peronismo de alguna época—, o el populismo de la década de los setentas y ochentas, cuando

²⁸ Véase L. Paramio, “La izquierda y el populismo”, *Nexos*. México, vol. XXVIII, núm. 339, 2006, pp. 19-28.

²⁹ Véase R. Dornbush y S. Edwards, “Macroeconomic Populism”, *Journal of Development Economics*, vol. 32, núm. 2, 1990, pp. 247-277.

gobiernos latinoamericanos desesperados intentaron, infructuosamente, compensar con gasto público y endeudamiento la caída del empleo en sus economías. Y también hay populismo reaccionario que no intenta beneficiar a los pobres, sino favorecer a los pudientes, como lo atestiguan los procesos aperturistas, privatizadores de Menen, Fujimori, el salvamento bancario de México o los procesos de transición que tuvieron lugar en varios países ex socialistas. En muchos de esos casos, se registró dilapidación de activos públicos, que pasó casi desapercibida por cuanto los Estados no preparan balances patrimoniales, se conforman con presupuestos de ingresos y gastos. Por último, no cabe olvidar al populismo político, especialmente manifiesto en campañas electorales, que ofrecen más de lo que se puede entregar y luego debilitan a las instituciones democráticas ahondando la brecha entre promesas y resultados y la desconfianza respecto de los partidos políticos. En suma, todo populismo es criticable, pero no debiera englobar ni ser confundido en políticas sociales legítimas, dirigidas a corregir injusticias flagrantes o evitar polarizaciones insostenibles en la vida ciudadana.

En ese sentido, habría de convenirse que democracia, economía y sociedad no forman compartimentos estanco, ni aceptan la subordinación de unas políticas a otras. En consecuencia, la selección de las grandes metas nacionales ha de ser equilibrada, participativa y difícilmente debiera reducirse a los objetivos estabilizadores dominantes. En consecuencia, habrá que empezar a combinar el combate ya casi ganado a la inflación con la búsqueda del crecimiento y el empleo; facilitar el tránsito gradual de la democracia formal a la democracia sustantiva de los derechos humanos; iniciar la democratización de la política económica; reconceptualizar y hacer convergentes los discursos de la democracia y el desarrollo, por representar los valores posmodernos de la emancipación. Las políticas sociales, en vez de atender *ex post* los efectos polarizadores de las políticas económicas, es imperativo que las prevengan *ex ante*, so pena de resultar ineficaces o contraproducentes.

Lo planteado hasta aquí no es tarea simple, libre de obstáculos o susceptible de instrumentarse en tiempos breves. Y no lo es, por cuanto entraña un enorme esfuerzo de reconstrucción institucional y de formación de consensos nacionales sobre temas que confrontan intereses opuestos. El país necesita rehacer su pacto social básico, semiderruido por los cambios económicos, la desaparición del presidencialismo hegemónico y los vuelcos desesperados de las políticas sociales. Al respecto, también es necesario emprender la reforma del Estado y de los mecanismos de formación de mayorías legislativas. Ello podría requerir des-

de la creación deliberada de organismos de mediación política³⁰ hasta revisiones constitucionales en extremo significativas.

En cualquier caso, la tarea inicial consistiría en ordenar sin prejuicios ideológicos o jerárquicos las metas de crecimiento, estabilidad y bienestar social, sin pasar por alto complementariedades, oposiciones y los tiempos para obtener resultados. Como se dijo, el creciente malestar de la sociedad mexicana hace imperativo reconceptualizar, reintegrar, las ideas de modernización democrática, desarrollo y derechos humanos, hasta traducirlos en valores compatibles entre sí, capaces de alimentar a las políticas públicas.

Así, resultaría viable adosar a las políticas microsociales vigentes acciones de carácter macrosocial que pongan dique a los desajustes de los mercados de trabajo y al deterioro del bienestar de los grandes estratos marginados de la población. La celebración de un pacto social apoyado en estrategias de empleo e inversiones en el sector moderno de la economía constituiría un modo de borrar las prácticas de ganar productividad por la vía de suprimir puestos de trabajo —o reducir los ingresos laborales—, para sustituirlas por cambios tecnológicos u organizativos más sanos e innovadores. Desde luego, ello habría de apoyarse en una política industrial activa, enderezada a completar con eficiencia los eslabonamientos interindustriales y a fomentar ex profeso el *up grading* y el fortalecimiento del sector exportador nacional, adaptando estrategias semejantes a las instauradas en Finlandia, Irlanda, Taiwán, China o Corea. Ése sería el expediente de enriquecer los multiplicadores del empleo o convertir los enclaves del comercio exterior en verdaderos motores de la economía. Al mismo tiempo, habría de impulsarse la recuperación paulatina de la inversión pública en infraestructura física (camino, puertas, irrigación, reciclaje de agua, equipamiento de servicios, etcétera) y procurar su vinculación orgánica con un impulso semejante y convenido de inversiones privadas en las distintas regiones del país. Del mismo modo, sería sensato sustituir gradualmente los gravámenes que encarecen el costo de la mano de obra y limitan la oferta empresarial de puestos de trabajo, tanto como ampliar sustancialmente y regular los limitados accesos al crédito bancario de las empresas productivas, medianas y pequeñas.

³⁰ En un buen número de países europeos se han integrado consejos económicos y sociales, en los cuales empresarios, trabajadores y gobierno debaten, acuerdan y se corresponsabilizan en satisfacer los componentes más importantes de las políticas económicas y sociales de sus países, que luego refrendan los poderes legislativos. Véase D. Ibarra, “La reforma del Estado”, *Ensayos sobre economía mexicana*, *op. cit.*

En materia de política social, sin abandonar los programas focalizados exitosos, las prelações debieran dirigirse a la formación de capital humano, sea en educación, salud o creación de protecciones mínimas a los grupos excluidos del mercado de trabajo (adultos mayores, informales, etcétera). En ese sentido, y conforme lo permita la ampliación de los recursos disponibles, habría que establecer el acceso universal a algunos servicios públicos (salud, nutrición infantil, educación gratuita o la concesión de becas a estudiantes destacados), como medio para evitar la multiplicación de derechos disperejos entre la población. Por igual, habría que cubrir, así sea parcialmente, a la población de las consecuencias de riesgos asociados a fenómenos económicos (ciclos, derrumbe de precios) o naturales (sismos, inundaciones). En torno a estas cuestiones, el grueso de los países tienen establecidos seguros al desempleo, seguros médicos, soportes de ingresos y fondos de protección frente a sequías u otros fenómenos catastróficos que en nuestros países son notoriamente insuficientes.

La modernización económica y política no debiera persistir en implantar y ensanchar casi exclusivamente derechos patrimoniales, asociados a la liberación de mercados o del hombre económico, sino desarrollar por igual derechos humanos, colectivos, afianzadores de la armonía social. Es atendible que el servicio de la deuda externa forme parte del gasto público no programable por corresponder a obligaciones contractuales. Pero no se justifica negar el mismo tratamiento a la nutrición infantil o a los servicios de salud de la población pobre. De otra suerte, se colocaría a esos grupos sociales en situación de indefensión crónica que perpetuaría transgeneracionalmente la marginación.

Hay preocupación gubernamental legítima por blindar las finanzas nacionales, cancelar la ocurrencia de las costosas crisis sexenales. De la misma manera, habría que blindar el gasto social, con el propósito de protegerlo, darle continuidad y obligar al establecimiento de políticas presupuestales más sanas, mejor apegadas a demandas justificadas de la población. La manera de hacerlo consistiría en comenzar prudentemente a crear derechos sociales exigibles, esto es, susceptibles de ser demandados incluso judicialmente por los ciudadanos.

Las ventajas y beneficios del blindaje del gasto social serían múltiples. En primer lugar obligaría a desechar erogaciones de importancia secundaria, es decir, a depurar rigurosamente las prelações del presupuesto nacional. Ello facilitaría la instauración de políticas fiscales contracíclicas que, al tiempo de combatir la inflación, buscasen estabilizar institucionalmente el ritmo de crecimiento de la economía y del empleo, hoy por hoy, el mayor vacío de las estrategias macroeconómicas en boga. Desde el punto de vista jurídico, mucho se ganaría con dar

vigencia plena a derechos consagrados en la Constitución mediante la expedición de las leyes secundarias indispensables. Además, el país avanzaría con la cancelación de rezagos en el cumplimiento de obligaciones internacionales, en ponerse al día en el desarrollo efectivo de los derechos humanos que se extienden y extenderán inexorablemente en el mundo. Por último, desde el punto de vista político, se comenzaría a reconstruir el pacto social roto con las reformas globalizadoras y arribar a formas de legitimación política que acomoden mejor eficiencia con equidad y pongan coto a la peligrosa descomposición social que atestiguamos. Puesto en términos más generales, el notorio avance de la globalización, de las libertades individuales y de la modernización política formal habría que acompañarlos con progresos análogos en los derechos colectivos, humanos, de una democracia atenta a las demandas ciudadanas.

SOBRE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y LOS SOCIALES

Carlos Tello Macías

SINOPSIS: El autor sostiene que los derechos contenidos en la Constitución son de tres tipos: derechos individuales, derechos ciudadanos y derechos sociales; que es responsabilidad central del Estado propiciar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, facultado como está para intervenir y dirigir el desarrollo nacional. Sin embargo, denuncia y muestra que la realidad acusa abismales diferencias en el goce de los derechos sociales y, por ende, los individuales y ciudadanos: la mitad de los mexicanos viven en condiciones de pobreza o de pobreza extrema; no se ofrecen los servicios sociales a toda la población, especialmente a la indígena, de la misma manera en cantidad y calidad; el analfabetismo en el país es de 10 %, pero en Guerrero, Oaxaca y Chiapas es de 25 %; el promedio nacional de escolaridad es de ocho años, pero para la población más pobre es de 3.6 años; los recursos canalizados a la salud, a la seguridad social, a la vivienda, al agua y al drenaje son escasos y mal distribuidos, y ni los ingresos ni las prestaciones que da el empleo seguro y estable lo tienen y disfrutan todos los mexicanos de igual manera. Concluye que se perpetúan así los extremos de desigualdad, de generación en generación, y la razón fundamental de lo anterior es que los derechos sociales no son exigibles, ya que mientras que las garantías individuales y ciudadanas son un derecho a que el Estado no haga, la garantía social es un derecho de los ciudadanos para que el Estado *sí* haga, pero sólo está obligado a poner todo lo que está de su parte para lograr su cabal cumplimiento. Hay que hacer exigibles y plenamente efectivos los derechos sociales a los que tienen derecho los mexicanos; sólo así se será cabalmente libre y se podrán ejercer, por todos los mexicanos, los derechos individuales y los ciudadanos, porque no tiene sentido la libertad para morir de hambre.

SUMARIO: I. Los derechos constitucionales: individuales, ciudadanos y sociales.
II. La distribución de los ingresos en México. III. El gasto social en México.
IV. Conclusiones.

I. LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES: INDIVIDUALES, CIUDADANOS Y SOCIALES

Los derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se agrupan en tres modalidades: los individuales, los ciudadanos y los sociales.

Similares a los de otras organizaciones políticas democráticas, los derechos individuales y los ciudadanos establecen las garantías de la integridad espiritual y física de las personas, así como el ejercicio de la libertad, y organizan el método para otorgar y ejercer el poder.

Con los derechos sociales el Estado mexicano añade a su responsabilidad de procurar igualdad de oportunidades, la de procurar también igualdad de seguridades que protejan a todos los ciudadanos de los riesgos fundamentales de la vida: el hambre, la ignorancia, la insalubridad, la miseria. En la democracia social mexicana la responsabilidad central del Estado es propiciar la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Liberar a cada habitante de los obstáculos que le impiden, en su calidad de ser humano libre, su desarrollo como persona digna.

Se abandona, de esta manera, la tesis liberal que presupone la igualdad (económica y social) entre las personas como punto de partida, para sustituirla por la tesis —más avanzada socialmente— que plantea la igualdad como una meta a alcanzar. Y ello a través de la acción orientada y decidida del Estado.

Al romper con los postulados del liberalismo clásico, la Constitución faculta al Estado para intervenir en y dirigir el desarrollo nacional, entendido como un proceso de cambio que combine el crecimiento económico con la justicia social. En la Constitución se define a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, dice el artículo 3o. En el 25 se afirma que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa

distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Al introducir los derechos sociales en la Constitución se advierte claramente su relación con los demás derechos de los mexicanos. Es a partir de su cabal vigencia que se establecen las condiciones de posibilidad que permiten el ejercicio pleno de los derechos individuales y los ciudadanos. Mientras que las garantías individuales y ciudadanas son un derecho a que el Estado *no* haga, la garantía social es un derecho de los ciudadanos para que el Estado *sí* haga. Los mexicanos, por el sólo hecho de serlo, tienen derecho a que el Estado les proporcione las condiciones mínimas necesarias para estar en posibilidad de ejercer plenamente los derechos individuales y ciudadanos. Los derechos sociales desde el principio fueron pensados, y en la práctica así ha sido, como de carácter programático. No son exigibles. Tan sólo obligan al Estado a poner todo lo que está de su parte para lograr su cabal cumplimiento y atención.

Y en efecto, se ha avanzado en ello. Sin embargo, en México el objetivo fundamental del desarrollo, el del crecimiento económico que se combine con la justicia social, no ha sido alcanzado.

El desarrollo humano —nos dice el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— es el estado en que se encuentran las libertades de las personas, es la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos. Tres de las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano, independientemente del tiempo y el lugar en que se ubiquen las personas, son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. En el núcleo del concepto de desarrollo humano se encuentran las personas y sus oportunidades.¹

II. LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS EN MÉXICO

En los últimos 25 años el ingreso por persona apenas ha aumentado en México. Tan sólo alrededor de 0.5 % al año en promedio y en términos reales (frente a

¹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002*. México, 2003, p. 15. De este Informe se han tomado los datos que más adelante se presentan.

más de 3 % desde 1934 hasta 1981). En la actualidad no todos los mexicanos tienen un nivel de vida decoroso. No todos tienen trabajo estable y seguro. No todos tienen acceso a los servicios educativos y a los de salud. No todos tienen una vivienda digna.

La distribución del ingreso entre los hogares, que mejoró de 1968 a 1984, se hizo en los siguientes años aún más desigual. De 1984 a 2000, 10 % de la población —la más rica— vio aumentada su participación en el total del ingreso en más de 10 puntos porcentuales, mismos puntos porcentuales que perdió 40 % de la población más pobre del país (un punto porcentual) y, sobre todo, las clases medias de la población (nueve puntos porcentuales). Además, hay significativos contrastes regionales en la distribución del ingreso. En los estados más pobres, los de la zona Pacífico Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con un coeficiente Gini promedio de 0.608), el ingreso está más concentrado que en los de la frontera norte del país, que tienen un coeficiente Gini promedio de alrededor de 0.430.²

México. Distribución del ingreso nacional entre la población

Porcentiles de la población	1968 (%)	1984 (%)	2000 (%)	Puntos porcentuales	
				1984-1968	2000-1984
40 % más pobre	8.1	10.5	9.4	+2.4	-1.1
50 % intermedio	43.6	51.4	42.3	+7.8	-9.1
10 % más rica	48.3	38.1	48.3	-10.2	+10.2
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>		
Coeficiente de Gini	0.586	0.501	0.564		

Trece personas poseían en México, en el año 2000, una riqueza neta de más de mil millones de dólares, mientras que más de 24 millones de personas no podían comprar los alimentos necesarios para estar mínimamente nutridos, ni aún gastando todo su ingreso en ello. Mientras que el ingreso promedio de los 13

² E. Hernández Laos y Jorge Velásquez Roa, *Globalización, desigualdad y pobreza*. México, Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés, 2003, pp. 78-83 y 90. También INEGI, *México de un vistazo*. México, 2004.

mexicanos multimillonarios ascendió a cerca de 1.9 millones de dólares al día, el ingreso por persona de la población incapaz de comprar la canasta mínima de alimentación no rebasó más de un dólar diario. Cerca del 46 % de los hogares están en situación de pobreza, al obtener un ingreso por persona de alrededor de dos dólares diarios.³

Junto con la desigual distribución del ingreso está la pobreza de la población. Para un alto porcentaje de ella las carencias son muchas y de muy distinta especie, y las insuficiencias también lo son. Alrededor de 50 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza o de pobreza extrema. En la actualidad, 47 % de la población ocupada obtuvo un ingreso mensual inferior a dos salarios mínimos, y 85 % de los ocupados tuvieron ingresos mensuales inferiores a cinco salarios mínimos, cuyo poder adquisitivo ha estado bajando casi de manera continua desde 1982: hoy el salario mínimo es tan sólo algo más de una cuarta parte de lo que fue en 1981. Alrededor de la mitad de la población ocupada en el país lo está en actividades de muy baja productividad (trabajo informal, ambulante, servicio doméstico). En estas condiciones difícilmente se pueden ejercer y disfrutar cabalmente los derechos individuales y los ciudadanos.

En la actualidad, México ocupa el lugar 54 (dentro de un total de 173 países) conforme al índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por el PNUD, compuesto por tres subíndices: el de esperanza de vida, el de educación y el de PIB por persona, una especie de círculo virtuoso donde los indicadores de ingreso por persona, longevidad y educación se refuerzan mutuamente. México está por debajo de todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) —con la excepción de Turquía— y también por debajo de algunos países de América Latina y el Caribe (Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Trinidad y Tobago, Bahamas, Barbados).

Dentro de México hay enormes, abismales, diferencias regionales. Al ubicar la posición de las entidades federativas en la clasificación mundial —por países— que se hace en el *Informe sobre Desarrollo Humano*, el Distrito Federal —la entidad del país con el más alto IDH— se encuentra en el lugar 22, después de España e Israel. Nuevo León, Baja California, Chihuahua, Coahuila y Baja California Sur se ubican entre los lugares 32 y 37. Todas estas entidades del Norte del país, tienen un IDH similar al de Barbados, la República Checa, Argentina, Hungría, Eslovaquia, Polonia y Chile. En el otro extremo, Veracruz se ubica en el lugar 82, junto a Perú. Guerrero en el 93, junto a Ecuador. Oaxaca en el 101 y Chiapas en

³ PNUD, *Informe...*, op. cit., p. 15.

el 104, junto a El Salvador. Y dentro de cada una de las entidades federativas hay enormes diferencias. La región de la Montaña, en Guerrero, está muy por debajo del promedio del estado. Lo mismo sucede con la región de la Alta Mixteca, en Oaxaca, y la de Los Altos, en Chiapas.

México se ubica por debajo de muchos otros países. Desde 1975 se observa una gran estabilidad en el lugar que el país ocupa en el ordenamiento mundial. México en realidad no ha avanzado en relación con otros países. Tan sólo ha tenido un resultado neto de tres posiciones de avance en más de un cuarto de siglo. Y ello se dio hace más de 20 años, en la segunda mitad de la década de los años setentas. Dentro del país hay enormes diferencias entre las entidades federativas. La población de las del Norte tiene, por lo general, condiciones de existencia mucho mejores que las del Sur, y la diferencia entre ellas es mucho mayor que la que existe entre México y Estados Unidos de América. También existen diferencias notables dentro de cada una de las entidades federativas. Basta caminar por las diferentes colonias en el Distrito Federal para darse cuenta del abismo que separa a unos cuantos de la enorme mayoría de la población.

III. EL GASTO SOCIAL EN MÉXICO

La ubicación de México en el mundo y las enormes diferencias que dentro del país prevalecen se explican, en muy buena medida, por la insuficiencia de recursos que se destina al gasto social. En México no se atienden de manera satisfactoria los servicios sociales a los que tiene derecho la población, en particular los de salud, los educativos y el de vivienda. El gasto público social es reducido y ha estado por debajo del promedio de lo que se gasta en Latinoamérica desde, por lo menos, 1990. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha estimado lo que el gasto público social fue en algunos países del continente.⁴

También la ubicación del país en el IDH y las diferencias entre las entidades federativas se explican por la naturaleza y las características con que se atienden y prestan los servicios sociales.

⁴ CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2002-2003*. Santiago de Chile, 2004, pp. 36 y 37.

Gasto público social per cápita en América Latina

<i>País</i>	<i>1990-1991</i>		<i>2000-2001</i>	
	<i>Por habitante</i>	<i>% del PIB</i>	<i>Por habitante</i>	<i>% del PIB</i>
	<i>(Dólares de 1997)</i>		<i>(Dólares de 1997)</i>	
Argentina	1,200	19.0	1,650	21.6
Uruguay	900	17.1	1,494	23.5
Brasil	790	18.0	936	18.8
Chile	420	12.1	936	16.0
Panamá	500	18.6	853	25.6
Costa Rica	480	15.5	689	18.2
México	240	6.5	436	9.8
América Latina	342	10.1	540	13.8

La estructura actual del sistema de salud en México se estableció a principio de la década de los años cuarentas, con una variedad de instituciones que atendían de manera exclusiva a diversos grupos, a partir de su situación económica y su situación ocupacional. En 1943 se estableció la Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy, Secretaría de Salud), con el mandato de prestar servicios de salud, coordinarse con las entidades federativas para ello, ampliar la cobertura a la población pobre y establecer una política general de salud pública. Al mismo tiempo, se estableció el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para administrar los diversos esquemas de seguridad social, incluidos los de salud, que habían sido creados por los diferentes sindicatos y grupos de trabajadores en actividades específicas. Algunos fondos y servicios de seguridad social continuaron trabajando de manera independiente del IMSS y otros fueron creados posteriormente para atender a diversos grupos de trabajadores.

En estos sistemas de seguridad social y de atención a la salud específicos, los trabajadores (esto es, los petroleros) además de tener acceso exclusivo a los servicios de salud (desde la maternidad y los cuidados infantiles hasta la atención de tercer nivel), disfrutaban de un sistema de pensiones distinto al general del

IMSS. Lo mismo sucedió con las fuerzas armadas y con los trabajadores al servicio del Estado. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) fue creado en 1960 para prestar servicios de salud y otro tipo de beneficios de la seguridad social, monetarios y en especie. También los trabajadores de los bancos y otras instituciones financieras propiedad del Estado cuentan con sus propios servicios de salud y seguridad social.

Este enfoque llevó a basar el acceso no en las necesidades, sino en la situación ocupacional y la capacidad de pago, lo que, a su vez, ocasionó una asignación de recursos y un acceso a los servicios de salud muy desigual, notablemente diferenciado, y sobre todo sustentado en la influencia política y económica de los distintos grupos. No se buscó atender al total de la población. No se universalizó el servicio, a pesar de ser un derecho de todos los mexicanos. Los trabajadores organizados en las zonas urbanas del país resultaron, a la postre, los que mayores recursos públicos han recibido.

La marcada estratificación de los servicios de salud llevó a que la población más rica del país tuviera acceso a los mejores servicios. De hecho, hay una asociación entre la calidad y la variedad de los servicios de salud y el nivel de ingreso, la posición ocupacional, la capacidad de pago y el poder de negociación de los grupos (o personas) que los reciben. Así, se enfrentan y encuentran dos pirámides: una, la de los ingresos de la población, que es muy amplia en su base (los pobres) y apenas notable, poco numerosa, en la cúspide (los ricos), y la otra, la de la oferta de servicios de salud (pero esta pirámide invertida frente a la primera), muy amplia en la base —los ricos disponen de una amplia y variada oferta—, que se va diluyendo hacia la cúspide, que corresponde a la base de la pirámide de la población.

A partir de esta estructura de servicio, la acción estatal en los campos de la salud y de la seguridad social ha sido decisiva. Los esfuerzos realizados para mejorar las condiciones sanitarias y llevar los servicios médicos y asistenciales a distintas regiones del país han transformado las condiciones de vida de muchos millones de mexicanos.

No obstante lo anterior, subsisten muy serias insuficiencias y deficiencias. Aún queda un importante porcentaje de la población que no disfruta de sus derechos constitucionales. Varios millones de mexicanos no tienen acceso efectivo a los servicios institucionales de salud, y casi la mitad de la población no cuenta con el beneficio de la seguridad social. En un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS), para el año 2000 se estableció que México ocupa el lugar número 144 (de entre 189 países), por lo que a justicia y equidad en la contribución financiera en los servicios de salud se refiere,

[...] ya que más de la mitad de la población estaba excluida de los sistemas de seguridad social y casi la totalidad del dinero que circulaba en el sector privado provenía de gastos de bolsillo. Además de que el Sistema de Salud medido a través de otros indicadores de desempeño y calidad estaba entre los lugares 55 y 64, posiciones inaceptables para la novena economía del mundo.⁵

No se destinan suficientes recursos al servicio de salud. Es poco lo que gasta el sector público: en 2003, apenas 2.8 % del PIB, muy por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE (que varía entre 5.9 % y 11 %); también por debajo de varios países de América Latina: Argentina, Nicaragua, Costa Rica, Chile y Brasil. Los médicos practicantes en México por cada mil habitantes son la mitad del promedio que prevalece en los países de la OCDE. El personal de enfermería y las camas hospitalarias son, en promedio, cuatro veces mayor en los países de la OCDE que lo que son en México. Y las diferencias entre las entidades federativas del país son considerables: en muchas entidades (incluidas las más pobres) se cuenta con menos de la mitad de las camas y una cuarta parte de las enfermeras de las que disfrutaban los habitantes del Distrito Federal.

Está también la calidad desigual de los servicios de salud proporcionados a la población, lo cual resulta absurdo, tratándose de un derecho consagrado en la Constitución. El servicio privado al cual tienen acceso los ricos es, por lo general, de mejor calidad que el que ofrecen las instituciones públicas. No es así el privado al que tienen que acudir los pobres. Éste es, por lo general, deplorable. Dentro del servicio público hay diferencias importantes en la calidad que ofrecen las distintas instituciones a los empleados y trabajadores: Pemex, banca pública, ISSSTE, fuerzas armadas, IMSS, Secretaría de Salud y los servicios que ofrecen las entidades federativas.

A las diferencias entre el servicio que prestan las diversas instituciones se vienen a sumar las diferencias regionales. El promedio de gasto en salud por persona (población asegurada, la mitad de la población del país) fue de 2,128 pesos en 2002, pero en el Distrito Federal fue de 5,236 pesos por persona, en Oaxaca de 1,328 y en Chiapas de 1,490. El promedio de gasto en salud por persona (población no asegurada) fue de sólo 1,139, la mitad de lo que en promedio se gastó para la población asegurada. Y las diferencias regionales son enormes: 1,459 pe-

⁵ Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud, *Invertir en salud para el desarrollo económico*. Puebla, Universidad de las Américas, 2004, pp. 34 y 35.

sos por persona en el Distrito Federal y sólo 398 pesos en Puebla, 554 en Chiapas y 600 en Oaxaca.⁶

El desperdicio de recursos destinados a la atención de la salud de la población es considerable. Éstos se elevan y multiplican por la estratificación de los servicios (hay personas y grupos que están cubiertos por dos o más servicios) y por el carácter casi exclusivamente curativo del servicio de salud (prácticamente no hay medicina preventiva, que es mucho menos costosa). No es tanto lo que se gasta, sino lo mucho que se desperdicia de lo poco que se gasta. El peso del gasto administrativo dentro del ejercido en el servicio de salud es muy alto: de más de 9 % frente a menos de 2.5 % en la mayoría de los países miembros de la OCDE (en Estados Unidos es de 6.9 %).

Con frecuencia los servicios de salud operan en condiciones precarias; son reducidos, realmente escasos los recursos destinados a la reparación y el mantenimiento de los hospitales y de las clínicas; faltan medicinas; los equipos son obsoletos, mal mantenidos y hay poco personal para operarlos. Desde luego que la pobreza de las instalaciones es mucho mayor conforme uno se mueve de las zonas donde habita la población más rica del país a las zonas donde habita la más pobre.

En Chiapas, en las zonas indígenas, hay un médico por cada 3,200 habitantes, mientras que en las zonas más ricas del estado hay un médico por cada 550 habitantes. Lo que sucede en Chiapas se presenta en el resto del país. En la ciudad de México se tienen más de 2.25 camas hospitalarias por cada mil habitantes, en Nuevo León y Baja California Sur se tienen poco más de una y en Chiapas y Oaxaca 0.4 camas por cada mil habitantes. En Coahuila y Nuevo León 80 % de las personas tienen cobertura de la seguridad social; en Chiapas 22 %, y en Oaxaca y Guerrero menos de 28 %.

Todo lo anterior se traduce en un mal estado de la salud. La tasa de mortalidad infantil en México fue de 20.5 por cada mil nacidos vivos (el promedio para la OCDE fue de 6.2), pero en Chiapas, Oaxaca y Guerrero fue de 27; en el Distrito Federal y Nuevo León de 15, y de 16 en Baja California y Coahuila. La tasa de mortalidad materna fue de 65.2 por cada 100,000 nacidos vivos (el promedio para la OCDE fue de 8.4), pero en Chiapas fue de 112.1, en Guerrero de 119.2 y en Nuevo León de 13.1.

⁶ *Ibid.*, p. 347, y OCDE, *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud: México*. París, 2005. De estas publicaciones se han tomado los datos.

El mal estado de la salud de la población de México entraña una enorme carga sobre la economía nacional, un verdadero obstáculo a sus posibilidades de progreso, un reto y un desafío para las autoridades que tienen esta responsabilidad en el país y un serio límite a las posibilidades de ejercer y disfrutar los derechos individuales y ciudadanos para muchos millones de mexicanos.

Índice de pobreza humana⁷
(Porcentajes)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Tasa de analfabetismo</i>	<i>Población sin acceso a:</i>		<i>Niños menores de 5 años con peso insuficiente</i>
		<i>agua potable</i>	<i>servicios de salud</i>	
Chiapas	23	30	77	12
Guerrero	22	33	71	18
Oaxaca	22	28	71	12
Distrito Federal	3	2	34	4
Nacional	10	13	49	7

Dentro de cada una de las entidades federativas, los pobres que viven en comunidades muy pequeñas (alrededor de 15 millones de mexicanos) tienen condiciones de existencia que están muy por debajo de los promedios de las entidades en las que se ubican.

Porcentaje de hogares sin acceso respecto de cada servicio⁸
según tamaño de la comunidad
(Número de hogares)

	<i>Hasta 20</i>	<i>21 a 60</i>	<i>61 o más</i>
Telefonía pública	97	90	52
Correos	98	98	95

⁷ PNUD, *Informe...*, *op. cit.*, p. 129.

⁸ Banco Mundial, *La pobreza en México*. Washington, 2004, p. 57. Los datos están tomados de la Encuesta Nacional de Características Socioeconómicas de los Hogares (Encaseh).

Primaria	40	13	2
Secundaria	100	100	95
IMSS-Solidaridad	100	98	95
Red de drenaje	90	87	84
Electricidad	59	40	20

Algo similar a lo que prevalece en el servicio de atención a la salud sucede con los servicios educativos y con las condiciones de la vivienda.

El analfabetismo en México aún es de 10 % del total de la población mayor de 15 años de edad, pero en Guerrero, Oaxaca y Chiapas es de cerca del 25 %. El 29 % de la población mayor de esa edad en el país no ha terminado la instrucción primaria, pero en Guerrero 42 %, en Oaxaca 46 % y en Chiapas 50 %. La variación en los índices salariales por nivel educativo es considerable, como también lo son por regiones del país. Los salarios más bajos se pagan en las entidades más pobres y, dentro de ellas, a las personas que no tienen educación formal y/o la primaria completa.

La cobertura en educación básica en el país es prácticamente universal (95 % para el año 2000), pero en los niveles siguientes la cobertura desciende: secundaria, 85 %; en la media superior la caída es fuerte, 33 %, y en la educación superior es de 20 %. Las entidades de menor desarrollo relativo tienen coberturas por debajo de la media nacional. También la asistencia escolar, que en ninguna entidad es del 100 %, es más baja en las entidades pobres de lo que es en las ricas: sólo 56 % de la población entre seis y 24 años asiste a la escuela en Chiapas, y en el Distrito Federal asiste 70 %.

La desigualdad educativa, en buena medida, se explica por la que prevalece en el nivel de ingreso y por la desigualdad social. En el Distrito Federal siete de cada 10 habitantes tienen estudios de posprimaria, pero en Chiapas sólo lo tienen tres de cada 10. El promedio de escolaridad general en el país es en la actualidad de algo más de ocho años. Pero la población más pobre —la ubicada en el primer decil— es de tan sólo 3.6 años y la de los siguientes cuatro deciles de 6.2. Sólo el 20 % de la población de México —la más rica— claramente supera la escolaridad media nacional. Y la brecha ha crecido en los últimos 20 años: en 1984 la escolaridad promedio de la población más rica era tres veces la promedio de la de los más pobres (tres años y nueve años, respectivamente) y en la actualidad

es de cuatro veces, los más pobres siguen teniendo algo más de tres años de escolaridad y los más ricos 14.

La eficiencia del sistema deja mucho que desear. La capacidad de absorción, permanencia y egreso de los estudiantes de cada nivel educativo está por debajo del promedio de los países de la OCDE y de varios de Latinoamérica. Para el país, la eficiencia terminal indica que sólo 12 de cada 100 niños que ingresan a la primaria no terminan el ciclo (en las entidades más pobres prácticamente la mitad de los que ingresan a la primaria no la concluyen). De 100 que ingresan a la secundaria, 25 no la terminan, y cerca de la mitad de los que entran a la educación media superior no la concluye. En una evaluación hecha a 27 países miembros de la OCDE, México quedó en el último lugar en cuanto a la calidad del servicio educativo. Dos tercios de los jóvenes de 15 años evaluados no tienen competencia suficiente en matemáticas, y más de la mitad no tiene capacidad de leer, entender y retener textos leídos. Es como si nunca hubieran asistido al aula, como si no hubieran aprendido a leer y a hacer sumas y restas.

Las condiciones materiales de trabajo en el servicio educativo varían mucho de zona a zona. Las aulas y su equipamiento, los materiales didácticos, los laboratorios, las bibliotecas son mucho mejores en el Distrito Federal y en los estados de la frontera Norte, que lo que son en los del Sur. Los maestros que atienden el servicio educativo en los estados del Sur están, por lo general, menos preparados (es decir, tienen menor escolaridad) que los del Distrito Federal y los de los estados del Norte, y también los del Sur faltan a clase más a menudo.

Dada la enorme dispersión de la población en México y el accidentado terreno (más de 196 mil pueblos y comunidades de menos de 2,500 habitantes, en las que viven 25 millones de personas), los niños pobres caminan durante horas para llegar a la escuela y, con frecuencia, no han probado alimento. También, con frecuencia, el maestro no llega.

En esas condiciones de pobreza, difícilmente se puede aprender y tener resultados satisfactorios. La enorme desigualdad, la pobreza y la condición social determinan las posibilidades de mantenerse y avanzar en el camino de la escolarización.

El derecho constitucional a una vivienda digna y decorosa tampoco ha podido convertirse en realidad para millones de mexicanos.

De la misma manera que el servicio público de salud y el de seguridad social, el de vivienda se ofrece a la población en forma notablemente diferenciada. El derecho constitucional a la vivienda, que todos los mexicanos tienen, es atendido con recursos, en forma y en condiciones muy desiguales por diversas entidades

públicas. El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) ha atendido, de manera preferente, a los trabajadores sindicalizados afiliados a las principales centrales obreras (CTM, CROM, CROC, etcétera). Por su lado, el Fondo de Vivienda del ISSSTE atiende las demandas de vivienda de los empleados públicos; las fuerzas armadas cuentan con su propio mecanismo para satisfacer sus necesidades; algunos sindicatos tienen sus propios programas; las clases populares urbanas los suyos (por ejemplo, el fidecomiso Fondo de Habitaciones Populares, Fonhapo); las clases medias, durante mucho tiempo, contaron con el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi, fidecomiso del Gobierno Federal en el Banco de México), y los empleados de la banca nacional tienen sus propios mecanismos para apoyar la construcción o adquisición de vivienda de sus trabajadores.

En las diversas entidades federativas, los gobiernos locales han echado a andar muy diversos programas. Para la población rural han sido muy pocos y aislados los esfuerzos que en materia de vivienda digna y decorosa se han hecho. Para los relativamente ricos, la banca comercial opera todo tipo de esquemas y programas hipotecarios. Los nombres de algunas de las instituciones han cambiado, pero no así la esencia de la forma en que operan y en que atienden a la población. Continúa prevaleciendo una atención marcadamente desigual y diferenciada, en función de la clase social (y los grupos dentro de ellas), y ello a pesar de ser un derecho constitucional de todos los mexicanos.

De los 21 millones y medio de viviendas particulares que el Censo General de Población y Vivienda de 2000 contabilizó, en las que en promedio habitan 4.4 ocupantes por vivienda, casi 10 % cuenta con sólo un cuarto y cerca de 20 % con dos. El 22 % de las viviendas cuenta con paredes de materiales ligeros, naturales y precarios (lámina de cartón, metálica, carrizo, material de desecho, etcétera) y 36 % de las viviendas tienen techo de lámina de cartón, metálica, palma, teja, material de desecho, etcétera. Sólo 36 % del total de las viviendas cuentan con teléfono y 9 % con computadora. Cerca de 25 % de ellas no cuentan de manera simultánea con la totalidad de los servicios básicos (agua, drenaje, energía eléctrica).

Hay déficit de vivienda. Millones de personas necesitan ser dotadas de vivienda o de cuartos adicionales. Prevalecen altos índices de hacinamiento, sobre todo en las viviendas rurales y en las zonas marginadas de los centros urbanos. El grado de deterioro de las viviendas existentes es considerable, sobre todo dentro de las zonas pobres de las ciudades.

La falta de capacidad de pago, ante el deterioro de las condiciones de vida después de varios lustros en los que el PIB por persona se ha mantenido estanca-

do y en los que el empleo formal y seguro prácticamente no ha crecido, explica en parte la situación de insuficiencia y deficiencia de la vivienda de muchos mexicanos. Además, la mitad de las personas ocupadas se desenvuelven en la informalidad, lo que limita, prácticamente cancela, su acceso a los múltiples programas de vivienda que existen. El elitismo de recursos crediticios, con frecuencia subsidiados, canalizados a trabajadores organizados limita las posibilidades de ofrecer este tipo de recursos a otros grupos de la población.

Todo ello se agrava y acentúa conforme uno se mueve de las entidades de mayor a las de menor desarrollo económico relativo. En los centros urbanos se han multiplicado las zonas marginadas que, con frecuencia, construyen sus casas en terrenos precarios y no cuentan con título de propiedad.

IV. CONCLUSIONES

En suma, ni la atención a la salud, ni la seguridad social, ni la educación, ni la vivienda, ni los ingresos y prestaciones que da el empleo seguro y estable la tienen y la disfrutan todos los mexicanos. Y en la medida en que sí la tienen y la disfrutan, ésta es muy desigualmente repartida. Respecto de los derechos sociales consagrados en la Constitución, todo parece indicar, por la forma en que se han atendido, que hay mexicanos de primera, segunda, tercera y “n” clase. Incluso, varios de los programas e instituciones que se han establecido a lo largo de los años, y los que hoy en día se establecen, propician la desigualdad, en lugar de atemperarla.

En el caso de México, a las desigualdades anotadas se añade la desigualdad entre la población indígena (por lo menos, más de 15 millones) y la que no lo es. Por lo general, la población indígena en las diferentes entidades federativas tiene condiciones de existencia por debajo del promedio de la población pobre no indígena. Los servicios educativos y los de atención a la salud, las condiciones de la vivienda y el acceso a diversos servicios públicos son, en las zonas indígenas, deplorables. Son los pobres de los pobres.

Además de afectar directamente a las personas, el estado de la salud, el nivel de educación, las condiciones de la vivienda, el ingreso por familia y el acceso a diversos servicios públicos definen y determinan las oportunidades y las opciones de las personas. Y en esa medida su libertad.

No sólo existe desigualdad en la distribución de la riqueza, del ingreso, de los servicios de salud, de la seguridad social y de la educación, en las condiciones

de la vivienda y de los servicios con que cuenta, sino que, aún más importante, todos los indicadores están correlacionados. Por lo general, la población más rica tiene más años de escolaridad y vive una larga y saludable vida. Lo contrario sucede con los pobres. Lo mismo sucede con el acceso a los diferentes servicios públicos: los ricos disfrutan mucho más que los pobres de ellos. Esto también sucede en agua potable, drenaje, infraestructura urbana, recolección de basura, teléfono, etcétera.

La educación y la riqueza ayudan a las personas a ganar influencia en la sociedad; en esa medida, el poder político generalmente también está correlacionado con el económico. Si se tienen oportunidades desiguales (y muchos ni siquiera tienen oportunidades), se pierde el sentido de equidad, de justicia, especialmente cuando el afectado no puede hacer nada al respecto.

Y la interacción entre todas estas desigualdades (del poder político, del ingreso y la riqueza, de los servicios educativos, de atención a la salud y de la seguridad social, de la vivienda) se perpetúan de generación en generación, reproduciéndose, si es que no se hace nada al respecto.

La libertad, uno de los derechos individuales fundamentales, no es sólo un asunto de elegir sin ser obstaculizado por otros. La libertad está determinada por las opciones que tienen y se le presentan a las personas. Cobra sentido cuando existen las condiciones materiales y espirituales para alcanzarla. Cuando éstas no existen, cuando se encuentra la persona sin los ingresos suficientes y seguros para adquirir lo mínimo necesario, sin servicios educativos y de salud, sin seguridad social, desnutrida, hacinada en una vivienda con deficientes servicios y sin esperanza de progreso no se es libre. Por el contrario, se tienen todas las desventajas y difícilmente se pueden alcanzar condiciones de existencia razonables, dignas. De la misma manera que se exige protección en contra de las acciones de otros (prohibiendo la tortura, el robo, el asesinato, el secuestro), hay que exigir que las condiciones necesarias para alcanzar una vida digna estén garantizadas. La desigualdad —económica, social, política— condiciona el proceso de desarrollo de las instituciones. Con frecuencia esa desigualdad lleva a la formación de instituciones que tienden a perpetuarla y reproducirla. Que las acciones del gobierno no actúen en contra de la justicia, en favor de la desigualdad; por el contrario, que se procure la igualdad.

Hay que hacer exigibles y plenamente efectivos los derechos sociales a los que tienen derecho los mexicanos. Sólo así se será cabalmente libre y se podrán ejercer, por todos los mexicanos, los derechos individuales y los ciudadanos. No tiene sentido la libertad para morir de hambre.

LA HACIENDA PÚBLICA Y LOS DERECHOS HUMANOS*

Jorge A. Chávez Presa

SINOPSIS: La atención efectiva a los derechos humanos implica políticas públicas que dispongan de una fuente presupuestal de ingresos fiscales recurrentes para cubrir sus costos. Este trabajo reúne evidencia empírica para mostrar que el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) requiere de una hacienda pública sólida, como condición necesaria. En resumen, los DESC sin hacienda pública sólo quedan en buenas intenciones. Para comprobar la relación entre los recursos provenientes de la hacienda pública y los derechos humanos, se realiza un análisis específico del caso de México, que delinea la situación que guarda el país, a la vez que se estiman dos índices para clasificar a 41 países respecto de la correlación existente entre la carga fiscal, el índice de desarrollo humano y el gasto en educación y salud sobre los DESC. Los resultados obtenidos confirman la hipótesis de que la hacienda pública tiene mucho que ver con los derechos humanos y viceversa, así como que los países que cuentan con haciendas públicas más sólidas se encuentran en mejores posibilidades de atenderlos.

SUMARIO: Introducción. I. El caso de México. A. Ingresos. B. Egresos.
II. Estimación empírica internacional. III. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

¿Tiene algo que ver la hacienda pública con los derechos humanos y viceversa? La respuesta *a priori* es sí y mucho, lo cual se pretende exponer en el texto que a continuación se desarrolla.

* Agradezco el apoyo de investigación de Bernardo Urriza González y de Lía Álvarez Baeza para las estimaciones estadísticas. Asumo la responsabilidad de las omisiones y los errores.

El fin superior de la hacienda pública —que entre lo más importante a destacar comprende los ingresos que aportan los contribuyentes; el uso y aplicación que de éstos hace el gobierno para sufragar bienes y servicios públicos, y tanto el manejo de la deuda pública como el de los activos— consiste precisamente en otorgarle la capacidad al Estado para dar cabal cumplimiento al pacto social. Esto es, que el Estado promueva y cree las condiciones de orden y libertad para que se concreten las aspiraciones sociales expresadas como los derechos económicos, sociales y culturales de quienes constituyen a la nación.

Si la hacienda pública no se orienta a ello y cumple sólo parcialmente, la Constitución y las leyes dejan de ser vigentes y pierden su efectividad, transformándose en referencias discrecionales. Esto, a su vez, ocasiona condiciones propicias para un malestar social que en el peor de los casos desemboca en violencia.

Pero, ¿qué son primero, las presiones y demandas por los derechos humanos o una hacienda pública sólida? Parece ser que primero emergen las presiones y demandas. Sin embargo, un país no llega a concretar esos derechos hasta en tanto no disponga de una hacienda pública para sufragar su costo. En términos generales se observa que los países más desarrollados, con haciendas públicas más fuertes, son los que atienden de mejor manera a los DESC.

Los DESC fueron reconocidos formalmente por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1966, en un tratado internacional denominado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual entró en vigor en 1976. El PIDESC garantiza a los individuos el derecho al empleo y a condiciones favorables de trabajo; seguridad social; un nivel adecuado de vida; el más alto estándar posible de salud física y mental, y educación, entre otros derechos, sin discriminación alguna. México se adhirió al PIDESC en 1981.

La atención de los derechos humanos, por parte de los gobiernos, implica que éstos sean considerados, implícita o explícitamente, en las políticas públicas nacionales; que se les asignen fondos a través de los presupuestos, y que se financien con recursos fiscales. Cabe recordar que el dinero que recauda el gobierno proviene de los contribuyentes fiscales, y la manera en que lo gasta el propio gobierno repercute en la economía y en el sistema social.

Una carga fiscal suficiente es indispensable para que el gobierno cumpla debidamente con sus responsabilidades en materia de los DESC y, por el hecho de que las necesidades son ilimitadas y los recursos son limitados, estos últimos tienen que concentrarse en rubros fundamentales del presupuesto que permitan,

por ejemplo, dotar al gobierno de los instrumentos para propiciar la generación de empleos, garantizar la seguridad social y elevar la calidad de la educación y la salud que se ofrecen a la población. Ello requiere sustentarse en esquemas adecuados de planeación, programación y presupuesto.

Las prioridades de la política económica y social de un gobierno sólo pueden materializarse en decisiones, en la medida en que se dan respuestas puntuales a ¿cómo recaudar y a qué bases y agentes hacer tributar?, y de ¿cómo y en qué gastar? De forma específica, la progresividad del sistema tributario y los recursos que se destinan al gasto en desarrollo social inciden significativamente en apoyo a los grupos más necesitados de la población, como los niños, los ancianos, los discapacitados, los habitantes de las áreas rurales y otros grupos vulnerables. Debido a la condición de debilidad de esos grupos, cambios pequeños en la distribución de los recursos pueden tener consecuencias significativas en su futuro y en su calidad de vida.

Además de la adecuada composición del gasto público en cuanto a su incidencia sobre los DESC, resulta de gran importancia evaluar la eficiencia con la que el recurso se ejerce para determinar si los fondos asignados están cumpliendo con los objetivos propuestos. Para ello, se requiere evaluar el funcionamiento práctico de los programas, la población objetivo a la que se está atendiendo y los indicadores de gestión o de resultados que en su caso existan.

El presente trabajo tiene como propósito evaluar en qué medida la administración de la hacienda pública, esto es, de los ingresos y egresos públicos, se relaciona con la atención de los DESC. Para ello, se incluyen dos apartados. En el primero se realiza un análisis específico para el caso de México, que delinea la situación que guarda el país con respecto a dicha relación. En el segundo apartado se lleva a cabo una estimación empírica a través de la cual se generan dos índices para clasificar a 41 países, entre ellos México, para conocer la correlación existente entre la carga fiscal, el índice de desarrollo humano, y el gasto en educación y salud, sobre los DESC.

I. EL CASO DE MÉXICO

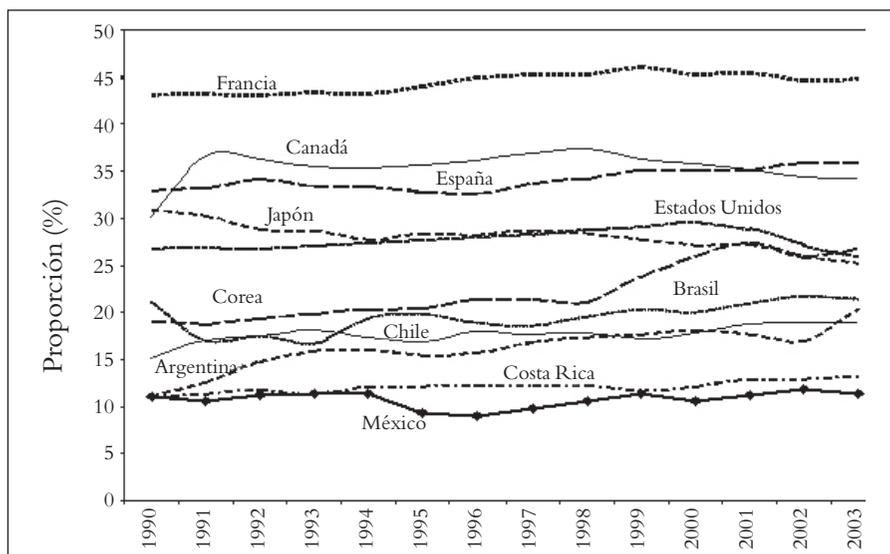
En los años recientes, la administración de las finanzas públicas de México se ha concentrado primordialmente en controlar los niveles y las estructuras de los ingresos y los egresos, con el fin de contribuir a mantener la estabilidad macroeconómica. No obstante, se han mantenido esquemas inviables para el futuro,

como la alta dependencia de los ingresos por hidrocarburos y una composición del gasto público poco consistente con el fortalecimiento del desarrollo social y, por ende, de los DESC. Ello, a pesar de que el gasto en desarrollo social ha aumentado sustancialmente.

A. Ingresos

La evolución de las finanzas públicas se explica en gran parte por el comportamiento de los ingresos. Los ingresos fiscales de México son relativamente bajos dentro del contexto internacional, y, en específico, los ingresos tributarios representan en promedio sólo cerca de 11 % del producto interno bruto (PIB), en comparación con los países de similar desarrollo, como Argentina, Brasil y Chile, cuyo porcentaje fluctúa entre 15 y 20 % (véase gráfica 1). Aun sumando los derechos por hidrocarburos, que ascienden a alrededor de 4 % del PIB, la carga tributaria en México está muy por debajo de los estándares internacionales. La media de los países de la OCDE en el periodo 1990–2003 fue de 36.5 %.

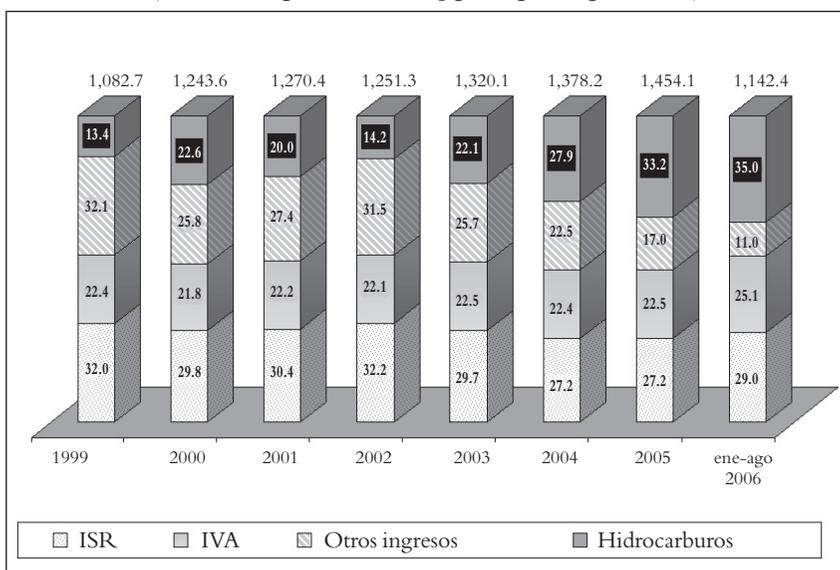
GRÁFICA 1
Ingresos fiscales
(Porcentaje del PIB)



Fuentes: ILPES y OCDE. En el caso de México, SHCP.

En el ámbito nacional, la estructura de los ingresos federales es altamente dependiente de los hidrocarburos. De 1999 a 2006, 75.9 % de los ingresos del Gobierno federal provino de tres rubros: derechos sobre hidrocarburos (23.6 %), impuesto sobre la renta (ISR, 29.7 %) e impuesto al valor agregado (IVA, 22.6 %) (véase gráfica 2). Ello representa una dependencia excesiva de la extracción de hidrocarburos, que además ha sido creciente en los años recientes, los cuales se han canalizado básicamente a rubros del gasto corriente y no a la inversión en el sector energético, poniendo en peligro la suficiente disponibilidad de energía futura para el país. No sólo eso, desde la perspectiva de la hacienda pública ha sido un acto de irresponsabilidad que el cumplimiento de rubros de egresos, como los destinados a la atención de los DESC, se sujeten a la volatilidad de los ingresos de origen petrolero, puesto que ante un ajuste a la baja en ellos se tendría que contraer el gasto en desarrollo social o incurrir en endeudamiento, atentando con ello a los DESC de las generaciones futuras.

GRÁFICA 2
Ingresos del Gobierno federal
 (Millones de pesos de 2006 y participación porcentual)

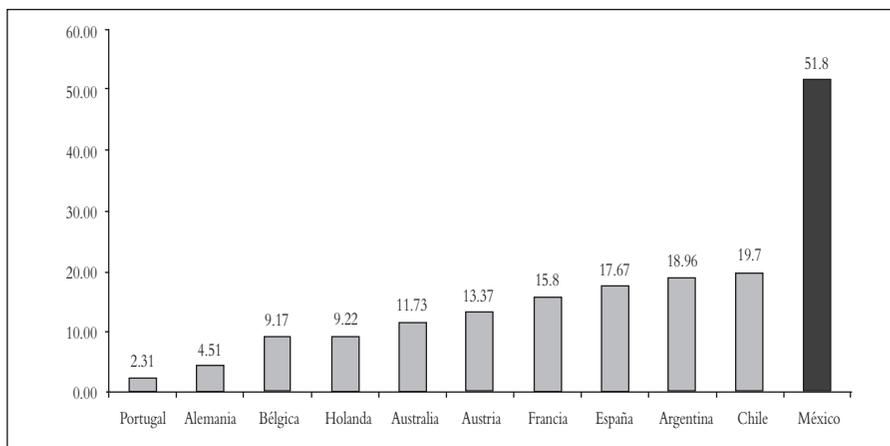


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999-2005 y las Finanzas Públicas y la Deuda Pública a agosto de 2006, SHCP.

De manera adicional, existe un muy elevado nivel de lo que se denomina “gastos fiscales”, y que se definen como las deducciones, exenciones, acreditamientos, tratamientos especiales, estímulos fiscales y condonaciones que permite la legislación tributaria vigente. Se estima que para el año 2006 estos gastos fiscales asciendan a porcentajes equivalentes del PIB de entre 5.6 y 7.3 %. De dicho porcentaje, alrededor de 2.0 puntos porcentuales corresponden al IVA, entre 3.3 y 4.9 puntos porcentuales al ISR, 0.2 puntos porcentuales a los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS), sobre automóviles nuevos (ISAN) y sobre tenencia, y 0.2 puntos porcentuales a estímulos.

Los gastos fiscales de México se comparan de manera desfavorable con los de otros países, incluso con aquellos que cuentan con un desarrollo económico similar, como Argentina y Chile (véase gráfica 3).

GRÁFICA 3
Proporción de los gastos fiscales respecto a la carga fiscal 2004



Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales 2004, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

B. Egresos

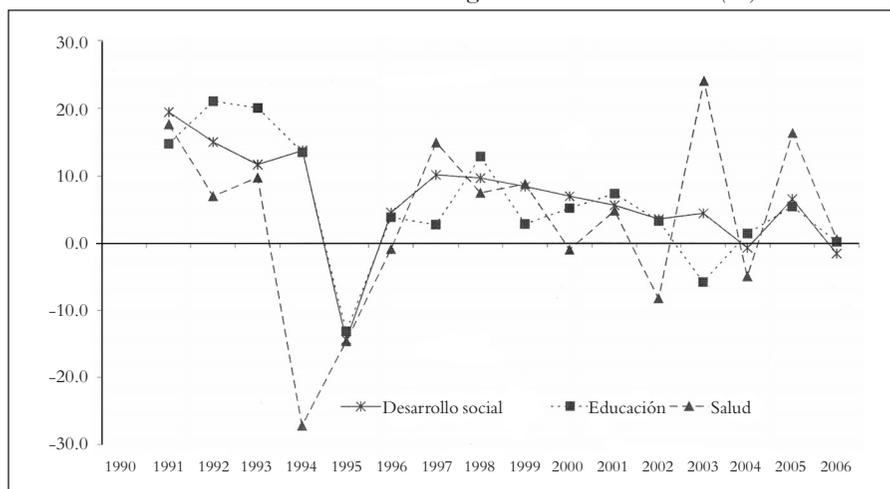
El resultado conjunto de los factores expuestos en materia de ingresos se ha traducido en que el monto total de los mismos sea insuficiente para satisfacer las crecientes necesidades de infraestructura, de desarrollo social y de los DESC que demanda la población del país.

El problema es que aún prevalecen desafíos para el gasto público, dentro de los que destaca el hecho de que la inversión en capital humano que se lleva a cabo en el país, como porcentaje del PIB, está quedando por debajo de lo que marca la ley:

- Actualmente se destina a la educación 5.6 % del PIB (aportado por los sectores públicos federal, estatal y municipal), cuando la Ley General de Educación marca 7 % del PIB como mínimo tan sólo para educación. Cabe destacar que, en los últimos 15 años, el gasto público en educación se ha elevado consistentemente como porcentaje del PIB. No obstante, ello no se ha traducido en mayor calidad educativa, haciendo evidentes las ineficiencias existentes en la asignación de los recursos.
- En el rubro de ciencia y tecnología el estándar marcado en la ley es de 1 %, y actualmente se tiene 0.4 % del PIB.

En términos de gasto programable del sector público presupuestario, el rubro de desarrollo social de la clasificación funcional creció en promedio anual, en términos reales, entre 1990 y 2006, 6.1 % (véase gráfica 4). A su interior, para el

GRÁFICA 4
México: variación real anual de gasto en desarrollo social (%)

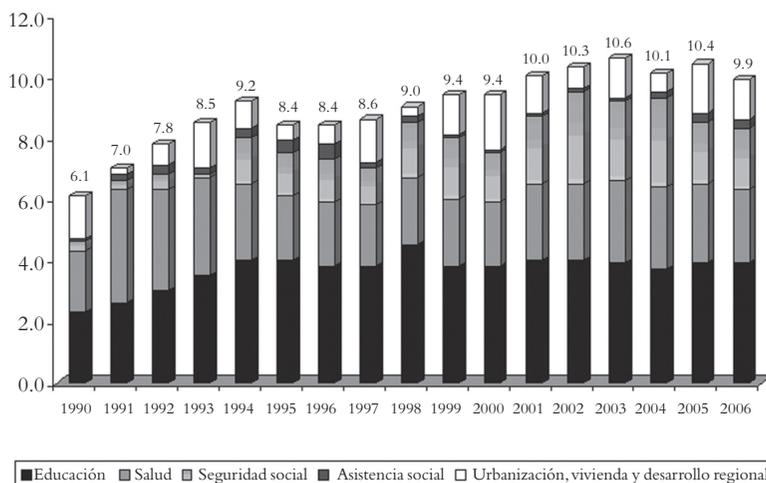


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2005 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.

mismo periodo, la seguridad social creció en promedio anual 24.7 %; la asistencia social 8.8 %; la urbanización, vivienda y desarrollo regional 7.5 %; la educación 5.6 %; los temas laborales 3.3 %, y la salud 2.5 %.

En términos de porcentaje del PIB, en 2006 el gasto en desarrollo social del sector público federal se estima que equivale a 9.9 %. Los rubros de mayor importancia son educación (3.7 % del PIB); salud (3.6 % del PIB), y seguridad social (2.1 % del PIB) (véase gráfica 5).

GRÁFICA 5
Gasto federal en desarrollo social por rubro
(% del PIB)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2005 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.

A partir del año 2003 se observa una tendencia desfavorable en el gasto en desarrollo social, lo cual se confirma por el hecho de haber registrado resultados muy precarios sobre la población objetivo y por ello sobre la atención de los DESC, dentro de los cuales destacan los que se mencionan a continuación.

En materia de educación, la tasa de analfabetismo asciende ahora a 8.0 %. La escolaridad promedio nacional es de 8.2 grados, en tanto que la de los principales socios comerciales de México es de 15 grados. Hay, además, grandes diferencias regionales: mientras que en Baja California Sur 99.2 % de los alumnos inscritos en primaria la terminan, en Guerrero lo hace sólo 82.9 %. En el periodo

2000-2005 los indicadores de matrícula del sistema escolarizado, promedio de escolaridad, índice de analfabetismo y eficiencia terminal presentan una mejoría inercial, mas no una elevación por la instrumentación de políticas públicas para aumentar la calidad de los programas y materiales educativos, la capacitación de los maestros y los aumentos en la asignación presupuestaria (véase cuadro 1).

CUADRO 1
Indicadores sociales

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Educación</i>						
Matrícula del sistema escolarizado (millones de alumnos)	29.6	30.1	30.9	31.3	31.8	32.5
Promedio de escolaridad (grados)	7.6	7.7	7.8	7.9	8.0	8.2
Eficiencia terminal (primaria)	86.3	87.7	88.2	88.7	89.7	91.3
<i>Salud</i>						
Esperanza de vida (años)	74.0	74.3	74.6	74.9	75.2	75.4
Total de consultas por cada 100,000 habitantes ¹	460.1	470.5	477.0	472.1	483.3	n.d.*
Médicos por cada 100,000 habitantes ¹	114.6	115.5	115.0	115.8	115.0	n.d.*
Enfermeras por cada 100,000 habitantes ¹	184.4	183.9	184.0	182.1	182.1	n.d.*
Camas por cada 100,000 habitantes ¹	74.8	74.7	74.3	73.4	72.8	72.7
Lab. de análisis por cada 100,000 habitantes ¹	1.8	1.8	1.8	1.7	n.d.*	n.d.*

¹ Se refiere a hospitales del sector público.

n.d.* No disponible.

Fuente: Presidencia de la República (2003, 2004 y 2005), Tercero, Cuarto y Quinto Informes de Gobierno, Anexos.

Cabe destacar que los relativamente bajos niveles educativos pueden considerarse como uno de los elementos que han influido de manera desfavorable sobre la productividad, el nivel de bienestar de los habitantes del país y, en consecuencia, en los DESC. Estudios empíricos han demostrado que los niveles de educación, en especial los de primaria y secundaria, contribuyen a la actividad productiva de los países. Los países que han reducido el analfabetismo han obtenido, en el corto plazo, ingresos más altos y crecimiento sostenido. Ello se debe al hecho de que existe una sólida correlación entre inversión en educación básica y crecimiento económico, tanto en países desarrollados como en subdesarrollados. En este sentido, se ha constatado que los países que inician con un nivel educativo más alto crecen más rápidamente debido a que el capital humano propicia el uso de tecnologías avanzadas.

En términos del sector salud, se estima que más de tres millones de habitantes aún no tienen acceso a los servicios de salud. Si bien la esperanza de vida ha alcanzado 75.4 años en 2005, el índice de mortalidad infantil es de 18.8 %, muy elevado si se compara con los que tienen otros países de desarrollo similar, como Chile, que es de 12 %. Además, los indicadores de la oferta institucional se han deteriorado. Así lo representan las variaciones de médicos, enfermeras, camas y laboratorios de análisis por cada 100,000 habitantes que se da durante el periodo 2000–2005 (véase cuadro 1). Lo anterior, a pesar de que se ha demostrado que las condiciones de salud y nutrición, al influir sobre la potencialidad física e intelectual de los individuos, contribuyen de manera importante al aprovechamiento estudiantil y a la productividad laboral y, por ende, al crecimiento económico y al bienestar social.

Por lo que corresponde a la seguridad social, la estructura demográfica señala que en el futuro próximo la tasa de crecimiento de la población pensionada será mayor que la de la población activa. Este fenómeno incidirá en los sistemas de pensiones. Aunque ya se han considerado medidas para proteger a los trabajadores contemplados en el apartado A del artículo 123 constitucional, falta reestructurar los sistemas de pensiones para los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y los de los maestros de las universidades de los estados.

En lo que respecta a indicadores de infraestructura, también se registra un cierto rezago, debido a que 10.2 % de los mexicanos carecen del servicio de agua potable, y 22.4 % del de alcantarillado (véase cuadro 2). Más aún, en generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, existe una variación de -0.5 % en términos reales dentro del periodo 2000–2005, a pesar de la importancia que tiene este insumo para las actividades industriales, comerciales y de servicios.

CUADRO 2
Indicadores de infraestructura

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Agua</i>						
Población con servicios de agua potable %	88.5	89.0	89.2	89.4	89.6	89.6
Población con servicios de alcantarillado %	76.5	76.9	77.0	77.2	77.4	77.6
<i>Electricidad</i>						
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica (millones de pesos de 1993)	20,652	20,695	20,962	21,008	21,485	20,551

Fuente: Presidencia de la República (2004 y 2005), Cuarto y Quinto Informes de Gobierno, Anexo Estadístico.

Cubrir las necesidades mencionadas, como forma de atender los DESC, demanda cuantiosas erogaciones, adicionales al gasto actual. Muchas de esas necesidades son difíciles de expresar en términos monetarios, puesto que al atender unas se descuidarían otras. Es el caso del agua potable y alcantarillado, que tienen un efecto favorable en la salud pública y en la educación. Asimismo, la falta de un sistema de evaluación de costos sociales dificulta estimar las necesidades de gasto para poder atenderlas.

Para hacer frente a los requerimientos de la población mexicana, dada la actual estructura fiscal, se demandan recursos adicionales provenientes de los impuestos, por lo que es necesario elevar la recaudación. Otra opción es aumentar la productividad de las erogaciones, puesto que continuar reduciendo el gasto puede afectar la operación del gobierno, debido al escaso margen de maniobra en el presupuesto y a lo pequeño que es el gasto público en relación con el tamaño de la economía. Por lo tanto, una estrategia que combine ambas opciones sería lo más indicado.

II. ESTIMACIÓN EMPÍRICA INTERNACIONAL

En este apartado se estima la relación que existe entre el nivel de derechos humanos en 41 países seleccionados con diferentes niveles de desarrollo humano, y variables como su carga fiscal y el gasto social, medido en función del gasto en educación y salud como porcentajes del PIB.

Los derechos humanos se evaluaron de acuerdo con la situación de los principales instrumentos internacionales en favor de los mismos, considerando la firma de convenios a nivel internacional en temas como: la eliminación de la discriminación racial; los derechos civiles y políticos; los DESC; la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres; la lucha contra la tortura y la crueldad; el trato inhumano o degradante e impunidad, y los derechos de los niños. Los datos provienen del Informe sobre Desarrollo Humano 2003 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El nivel de derechos humanos se clasificó con base en el nivel de desarrollo humano de cada país, y se consideró, por una parte, a los países que cuentan con instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, y, por la otra, a todos aquellos que no tienen firmados aún todos los acuerdos.

La carga fiscal se consideró como el porcentaje que representan los ingresos fiscales sobre el PIB, con base en información de la publicación de la Organiza-

ción para la Cooperación y el Desarrollo Económico: *Revenue Statistics 1965-2004*. Asimismo, el gasto social se obtuvo directamente de las bases de datos de la propia OCDE.

Se construyeron índices con las variables disponibles, a través de la metodología de *componentes principales*, la cual destaca las variables que presentan mayor correlación con el nivel de derechos humanos. Con base en lo anterior, se calcularon combinaciones diferentes, que dieron como resultado dos índices, los cuales se presentan a continuación, considerando sus niveles de representatividad por variable.

CUADRO 3

<i>Variables</i>	<i>% de representatividad</i>	<i>Mejor posición</i>	<i>Peor posición</i>
CF	82.4 %	Suiza	Guatemala
IDH	13.8 %		
DERHUM	3.8 %		
EDU	72.7 %	Dinamarca	Ecuador
SAL	17.0%		
DERHUM	10.0 %		

Donde: CF = Carga fiscal (porcentaje de los ingresos fiscales respecto del PIB).

IDH = Índice de desarrollo humano 2003.

EDU = Gasto en educación pública como porcentaje del PIB.

SAL = Gasto en salud pública como porcentaje del PIB.

DERHUM = Variable con valor "1" en países de amplia adhesión a instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, y "0" en los que no tienen firmados aún todos los acuerdos.

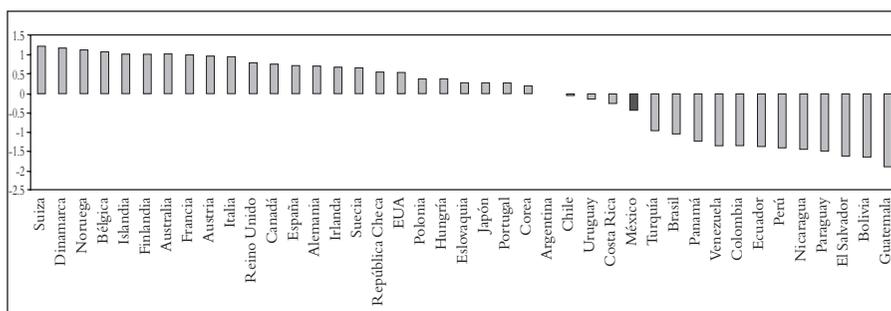
Los resultados de los índices muestran lo siguiente:

En el primer caso, se comprueba que el nivel de los DESC se explica en 82.4% por el nivel que alcanza la carga fiscal.¹ De las 41 posiciones, Suiza se en-

¹ De manera alterna se estimó una regresión con mínimos cuadrados ordinarios, obteniéndose los siguientes resultados, los cuales son consistentes con los de componentes principales: la carga fiscal resultó ser una variable estadísticamente significativa, que se relaciona de manera positiva con el nivel de desarrollo humano o de derechos humanos de un país, explicándose dicha relación en 77.01 %. El coeficiente indicó que, al incrementarse en un punto porcentual la carga fiscal como porcentaje del PIB, el índice de desarrollo humano mejoraría en 0.13.

cuenta en el primer lugar, México en el 29 y Guatemala en el último. Todos los países latinoamericanos, iniciando con Argentina en la posición número 25, reportan valores negativos, lo que indica niveles de derechos humanos por debajo del promedio de este índice (véanse gráfica 6 y cuadro 4).

GRÁFICA 6
Índice de derechos humanos
(Carga fiscal, índice de desarrollo humano, variable de acuerdos internacionales)



Fuentes: OCDE y PNUD.

CUADRO 4

Lugar	Índice de derechos humanos	CF, IDH, DERHUM	Carga fiscal (% del PIB)
1.	Suiza	1.21539	50.7
2.	Dinamarca	1.16017	49.6
3.	Noruega	1.13233	44.9
4.	Bélgica	1.07215	45.6
5.	Islandia	1.02263	41.9
6.	Finlandia	1.02039	44.3
7.	Australia	1.01826	41.9

8.	Francia	0.99146	43.7
9.	Austria	0.96163	42.9
10.	Italia	0.93443	42.2
11.	Reino Unido	0.79540	36.1
12.	Canadá	0.75733	33.0
13.	España	0.72097	35.1
14.	Alemania	0.71652	34.6
15.	Irlanda	0.67038	30.2
16.	Suecia	0.66238	29.4
17.	República Checa	0.55099	37.6
18.	EUA	0.53505	25.4
19.	Polonia	0.38351	33.9
20.	Hungría	0.38252	33.2
21.	Eslovaquia	0.27826	31.4
22.	Japón	0.27750	15.8
23.	Portugal	0.27327	22.1
24.	Corea	0.21005	20.2
25.	Argentina	-0.01134	18.1
26.	Chile	-0.05594	17.9
27.	Uruguay	-0.14875	16.7
28.	Costa Rica	-0.27880	12.1
29.	México	-0.43639	10.1
30.	Turquía	-0.96280	31.1

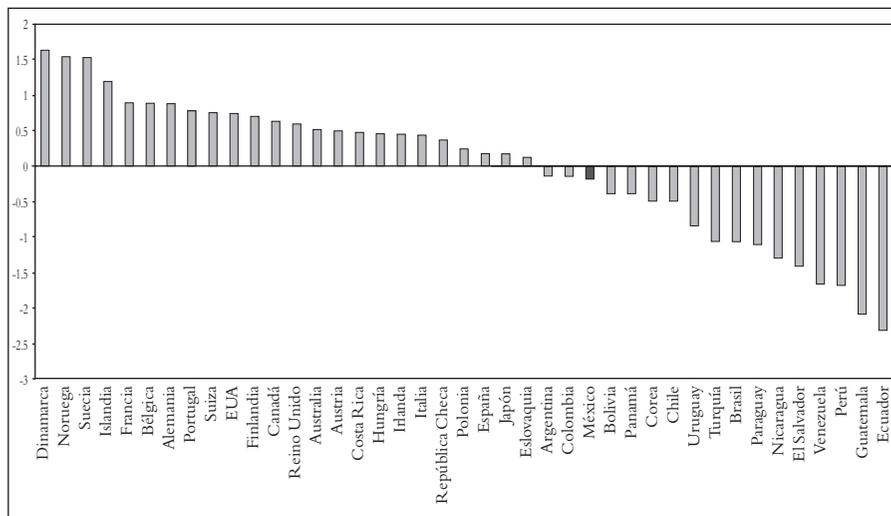
31.	Brasil	-1.04041	21.2
32.	Panamá	-1.23589	11.8
33.	Venezuela	-1.34932	12.8
34.	Colombia	-1.35054	10.6
35.	Ecuador	-1.37710	13.9
36.	Perú	-1.40619	12.3
37.	Nicaragua	-1.44646	22.7
38.	Paraguay	-1.50007	9.9
39.	El Salvador	-1.61786	10.9
40.	Bolivia	-1.63099	16.2
41.	Guatemala	-1.89408	10.2

Fuentes: OCDE y PNUD.

En el caso del segundo índice, el gasto en educación resulta ser más significativo que el de salud con respecto al nivel de los derechos humanos de los países (72.7 %), ocupando Dinamarca el primer lugar, México el 27 y Ecuador el 41.² De nuevo, todos los países latinoamericanos medidos, iniciando con Argentina en la posición número 25, reportan valores negativos, encontrándose estos últimos por debajo de la media del total de países considerados en la muestra (véanse gráfica 7 y cuadro 5).

² De manera alterna, se estimó una regresión con mínimos cuadrados ordinarios, obteniéndose los siguientes resultados, los cuales son consistentes con los de componentes principales: las variables de gasto público en educación y en salud presentaron relaciones positivas y fueron estadísticamente significativas para explicar el índice de desarrollo humano o de derechos humanos, lo cual hicieron en conjunto en 66.33 %. El coeficiente del gasto en educación pública como porcentaje del PIB indicó que si éste aumentara en un punto porcentual, el índice de desarrollo humano mejoraría en 0.065. Por su parte, el coeficiente del gasto en salud pública como porcentaje del PIB mostró que ante un incremento de un punto porcentual en él, el índice de desarrollo humano mejoraría en 0.076.

GRÁFICA 7
Índice de derechos humanos
 (Gasto en educación, gasto en salud, variable de acuerdos internacionales)



Fuentes: OCDE y PNUD.

CUADRO 5

Lugar	Índice de derechos humanos	EDU, SAL, DERHUM	Gasto en educación (% del PIB)
1.	Dinamarca	1.63697	8.5
2.	Noruega	1.54907	7.6
3.	Suecia	1.53283	7.7
4.	Islandia	1.19186	6.0
5.	Francia	0.89512	5.6
6.	Bélgica	0.88784	6.3
7.	Alemania	0.88727	4.6
8.	Portugal	0.77754	5.8

9.	Suiza	0.75626	5.8
10.	EUA	0.75122	5.7
11.	Finlandia	0.70140	6.4
12.	Canadá	0.64093	5.2
13.	Reino Unido	0.60341	5.3
14.	Australia	0.51943	4.9
15.	Austria	0.49592	5.7
16.	Costa Rica	0.48696	5.1
17.	Hungría	0.46456	5.5
18.	Irlanda	0.46456	5.5
19.	Italia	0.44552	4.7
20.	República Checa	0.36658	4.4
21.	Polonia	0.25684	5.6
22.	España	0.18014	4.5
23.	Japón	0.17734	3.6
24.	Eslovaquia	0.13255	4.4
25.	Argentina	-0.14292	4.0
26.	Colombia	-0.14928	5.2
27.	México	-0.18379	5.3
28.	Bolivia	-0.39171	6.3
29.	Panamá	-0.39731	4.5
30.	Corea	-0.49453	4.2
31.	Chile	-0.49453	4.2
32.	Uruguay	-0.85174	2.6

33.	Turquía	-1.05462	3.7
34.	Brasil	-1.07197	4.2
35.	Paraguay	-1.10445	4.4
36.	Nicaragua	-1.29761	3.1
37.	El Salvador	-1.41407	2.9
38.	Venezuela	-1.66434	3.0
39.	Perú	-1.68561	3.0
40.	Guatemala	-2.08537	1.4
41.	Ecuador	-2.31829	1.0

Fuentes: OCDE y PNUD.

III. CONCLUSIONES

La evidencia empírica estimada confirma la existencia de relaciones altamente positivas entre el nivel de derechos humanos de los países y su nivel de carga fiscal, y entre el nivel de derechos humanos y el gasto social en educación.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que la hacienda pública tiene mucho que ver con los derechos humanos y viceversa, porque con un bajo nivel de capital humano no es posible generar la riqueza para sostener un gasto público suficiente, bien dirigido y ejercido para incidir en la propia formación del capital humano y en el cumplimiento de los DESC. La asignación de fondos a través de los presupuestos y su financiamiento con recursos fiscales le otorga al Estado la capacidad para atender con políticas públicas las presiones y demandas por los derechos humanos. Por ello, los países que cuentan con haciendas públicas más fuertes pueden atender de mejor manera los DESC, y son entre los más desarrollados; pero en México, desafortunadamente, según se deriva de los indicadores de resultados de las políticas públicas, sus limitados niveles de ingreso y gasto público inciden negativamente sobre la situación prevaleciente de los DESC en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- CHÁVEZ PRESA, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CHÁVEZ PRESA, Jorge A., y Mario Gabriel Budebo, *Logros y retos de las finanzas públicas en México*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000 (Serie Política Fiscal, 112).
- FUNNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, *Las cuentas de la dignidad: una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos*. México, 2005.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, Mundi Prensa, 2003.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *Tax Database*. París, 2004.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Revenue Statistics 1965-2004*. París, 2005.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid, Mundi Prensa, 2005.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Programa Nacional de Derechos Humanos*. México, 2004.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas, resultados para 2004*. México, 2005.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Luis Orcí Gándara

SINOPSIS: El autor sostiene que la Constitución mexicana compromete al Estado a proteger los derechos de los mexicanos en materia de salud, empleo, educación, seguridad social y vivienda, entre los principales; que similares conceptos planteó la ONU en su Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, y que para propiciar su cumplimiento promulgó en 1966 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el que los Estados se comprometen a aplicar medidas legislativas, judiciales, administrativas, económicas, sociales y educativas para hacer exigibles dichos derechos. México es signatario, pero ha sido omiso en su cabal cumplimiento. No obstante los esfuerzos históricos del siglo XX, esa protección se ha hecho cada vez más exigua, a partir de las recientes modificaciones en las estrategias de gobierno, que excluyen al Estado y sus instituciones de su anterior papel orientador y promotor del desarrollo económico y social, asignando dicha tarea exclusivamente al mercado. Esa ausencia de visión, metas, planeación y políticas públicas ha dejado la actividad económica nacional y el avance social casi exclusivamente a merced de las poderosas fuerzas de un mercado globalizado. Por ello, el autor propone un decálogo de criterios para fundamentar una nueva estrategia de gobierno —alejada de los extremos— con políticas públicas orientadas a fomentar, proteger, aplicar y ampliar la cobertura de los DESC en México, en un contexto de crecimiento con desarrollo, dinámico y sostenido.

SUMARIO: Introducción. I. La experiencia de México. II. *Quo vadis*, México. III. Opciones para México: nuevas políticas públicas. IV. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

La Constitución mexicana hace numerosas referencias al compromiso del Estado de promover y proteger diversos derechos humanos económicos y sociales como la salud, el empleo, la educación, la seguridad social y la vivienda, entre los principales.¹

Similares conceptos fueron pregonados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a partir de su Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Y para propiciar jurídicamente su exigibilidad, la Asamblea General aprobó, en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que entró en vigor en 1976, una vez concluidos los procesos de ratificación, con el que se obligaron los Estados signatarios a hacer efectiva la protección de estos derechos en sus respectivos territorios.

La filosofía del Pacto Internacional reconoce que la adopción de medidas específicas para proteger los DESC es decisión soberana de cada país. Sin embargo, los Principios de Limburgo² interpretan que en la aplicación del PIDESC, “todos los Estados Partes al Convenio tienen la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en el Pacto”.³

Al respecto, “los Estados Partes deberán hacer uso, a nivel nacional, de todos los medios apropiados, tales como medidas legislativas, judiciales, administrati-

¹ En la Constitución de 1917 los derechos sociales en México recibieron un reconocimiento que se adelanta en algunos aspectos a los regímenes legislativos de otros países. Los artículos 3o., sobre la educación; 4o., sobre la igualdad de género; 5o., sobre la libertad de trabajo; 25, sobre la rectoría del Estado en el fomento al crecimiento y al empleo; 27, sobre el régimen de propiedad (incluida la comunal y la ejidal); 28, que prohíbe los monopolios y regula los subsidios, y 123, que consagra el derecho al trabajo, norma los salarios y regula la vivienda.

² En 1986, a 10 años de que entró en vigor el PIDESC, se reunió en la Universidad de Limburgo, en Masstricht, Países Bajos, un grupo de expertos provenientes de 12 países y de organismos internacionales, convocados por la Comisión Internacional de Juristas, para considerar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados Parte de dicho Pacto, es decir, su exigibilidad. Entre los participantes hubo una gran coincidencia en cuanto a las percepciones; por México asistió el licenciado César Sepúlveda, de la UNAM. Concluyeron los expertos reunidos que los DESC son parte integrante de la legislación internacional sobre derechos humanos y objeto de obligaciones contractuales. Y dado que todos los derechos humanos son interdependientes, sostuvieron que se debería prestar la misma atención a los DESC y a los DCP (derechos civiles y políticos), de larga historia internacional, en cuanto a su aplicación, fomento y protección.

³ Artículo 16 de los Principios de Limburgo.

vas, económicas, sociales y educativas, consistentes en la naturaleza de los derechos, con el fin de cumplir con las obligaciones por ellos aceptadas, bajo el Pacto”.⁴ “La obligación de alcanzar una realización progresiva es independiente del aumento de los recursos; dicha obligación exige que se haga un uso eficaz de los recursos disponibles”.⁵

Se ha comprobado que no existe una vía única para cumplir los compromisos del PIDESC, ya que en países de economías centralizadas y de mercado, así como en países federales y centrales, ha habido éxitos y fracasos en su instrumentación, utilizando recursos tanto públicos como privados. De ahí el reconocimiento internacional de que la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales se puede producir en una variedad de escenarios políticos. De lo que no cabe duda, sin embargo, es que los compromisos son reales y deben cumplirse.

I. LA EXPERIENCIA DE MÉXICO

México ha sido omiso en el cabal cumplimiento de los DESC, no obstante los compromisos de su constitución social y de ser signatario del PIDESC. La explicación es que no ha habido la decisión política para proveer los suficientes fondos públicos para canalizarlos a esos fines, y que tampoco ha habido la gobernabilidad suficiente para obligar a la sociedad civil y a la iniciativa privada a aportar de sus recursos, particularmente por el entorno de crisis que caracterizó la última etapa del siglo XX.

No obstante lo anterior, la historia de México en el siglo pasado evidencia esfuerzos importantes para promover el desarrollo económico y social del país y por ende dar cumplimiento a la protección de los DESC. De 1920 a 1990 las políticas públicas combinaban lo esencial de las fuerzas del mercado con intervenciones selectivas del Estado, para alcanzar esos fines. La “economía mixta”, que operaba en México utilizaba instituciones gubernamentales y aplicaba diversas políticas públicas —financieras, fiscales, comerciales, administrativas y normativas— para atenuar la pobreza de grandes segmentos de la población y brindarles la protección de los que después se conocerían como los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Se orientaban recursos tanto públicos como

⁴ Artículo 17 de los Principios de Limburgo.

⁵ Artículo 23 de los Principios de Limburgo.

privados a la creación de polos de desarrollo y al apoyo de algunos sectores de la actividad económica, para elevar su productividad y generar empleos.

Como consecuencia de lo anterior, durante el siglo XX el país experimentó profundos cambios económicos y sociales. Por un lado, su población creció espectacularmente, de 14 a 96 millones de habitantes. El país dejaba atrás una larga etapa de violencia y confrontaciones sociales y transitaba hacia una nueva sociedad posrevolucionaria, que ponía énfasis en la creación de instituciones y estructuras productivas nuevas, públicas y privadas, como el sistema de educación pública, para dar cobertura nacional a una población preponderantemente analfabeta; un banco central de emisión (Banco de México), para poner orden en la creación del dinero y el crédito; una banca pública de desarrollo, para apoyar la producción en sectores prioritarios de la actividad económica y social, y una reforma agraria, para distribuir la tierra entre una población mayoritaria y paupérrima. Asimismo, la nacionalización de los hidrocarburos y la creación de Petróleos Mexicanos pusieron en manos de los mexicanos su producto estratégico.

Se promovió también un nuevo sistema bancario privado, para canalizar mayores volúmenes de crédito a los procesos productivos, y, por primera vez en su historia, se promulgó en México una política hacendaria progresiva, con efectos redistributivos, consecuencia de una recaudación de impuestos principalmente entre los contribuyentes de mayores ingresos, mientras que el gasto público beneficiaba a la sociedad en su conjunto, favoreciendo así a la población más pobre.

Entre 1940 y 1985, la sociedad y el Estado mexicanos se embarcaron en una estrategia orientada a modernizar la economía del país y a modificar su estructura sectorial de producción. La estrategia y las políticas públicas implantadas fueron proteccionistas respecto del exterior, con objeto de regular o impedir la importación de artículos que podían ser sustituidos con producción nacional. Se modificó así la estructura de la economía de un país hasta entonces integrado esencialmente por los sectores primarios de agricultura, ganadería, pesca, minería e hidrocarburos. Las políticas aplicadas en lo comercial, financiero, fiscal y administrativo promovieron el desarrollo del sector industrial, que llegó a ser el dominante, al empezar a producir en México bienes manufacturados, anteriormente importados preponderantemente de Estados Unidos y Europa.

El resultado fue casi medio siglo de alto crecimiento económico, 6 % en promedio; tasas elevadas de inversión pública y privada; una dinámica generación de empleos; relativa estabilidad de precios hasta 1973; elevaciones constantes en los ingresos nominales y reales de la población; una significativa paz social, así

como movilidad demográfica entre niveles económicos, por el surgimiento de una creciente clase media y una migración del campo a la ciudad. Es de notar, sin embargo, que dicho avance se daba en un contexto social democrático en su forma, pero autoritario en los hechos.

Posteriormente, los últimos 25 años del siglo XX se caracterizaron por una creciente inflación, inestabilidad cambiaria y crisis económicas de gran profundidad, consecuencia de las políticas masivamente expansionarias, que las dos administraciones federales de la década de los setentas le imprimieron a las variables hacendarias, monetarias, crediticias y de deuda externa. Posteriormente, políticas correctivas esencialmente recesivas, de diferentes grados de intensidad y dirección, buscaron enderezar los desequilibrios y las turbulencias económicas que caracterizaron esos años.

Como solución, la respuesta fue darle un giro de 180 grados a la estrategia económica: ahora aperturista en las relaciones económicas de México con el exterior, y privatizadora para reducir el desprestigiado papel del Estado en la economía y de sus debilitadas instituciones promotoras del desarrollo, especialmente las financieras.

Terminaron así los años de la política de sustitución de importaciones; en parte, porque había concluido su ciclo y también porque los avances mundiales en los sistemas de comunicación y transporte propiciaron una virtual revolución, que favoreció la integración de las economías nacionales en un esquema globalizado, haciendo prácticamente imposible para los países aislarse de las corrientes comerciales y financieras internacionales. Adicionalmente, a partir de 1989, con la desintegración de la Unión Soviética y del bloque socialista de naciones, la nueva correlación de fuerzas modificó la realidad bipolar, que había existido durante medio siglo XX, para pasar a una unipolaridad, dominada por nuestro vecino y principal socio comercial, Estados Unidos de América que, al cobrar fuerza, impulsó sus valores económicos neoliberales, los cuales sitúan como eje orientador de la actividad económica a las fuerzas del mercado, que alinean los procesos económicos primordialmente a través de los precios relativos, y rechazan la intervención gubernamental en materia económica y social.

México suscribió, finalmente, en 1987, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), creado 40 años antes, e inició un proceso de apertura de su economía, y en 1993, con la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC), dio pasos para la integración de la economía mexicana a la de Estados Unidos y Canadá, con la creación del mercado de libre comercio de Norteamérica.

La estrategia económica interna también giró hacia un significativo fortalecimiento de las instituciones e instrumentos del mercado y al eclipsamiento de la intervención gubernamental en la economía mexicana. En congruencia, se dio el desmantelamiento de las instituciones paraestatales, como los bancos de desarrollo, los fideicomisos financieros de fomento y las políticas públicas relacionadas con esa visión.

Ahora las políticas en las materias monetaria, fiscal, tributaria, comercial y normativa instrumentaban una nueva estrategia económica, que excluía al Estado mexicano y a sus instituciones paraestatales de su anterior papel orientador y promotor del desarrollo económico y social. Aunado a lo anterior, la venta a bancos extranjeros de cerca de 90 % de la actividad financiera que se operaba en México, dejó al Estado mexicano sin instrumentos con qué promover una estrategia financiera, aún si lo hubiera querido.

Ese doble viraje: 1) pasar de una economía esencialmente aislada del exterior a una integrada a la economía mundial, particularmente la norteamericana, y 2) de una economía mixta a una neoliberal, fue tan importante en su impacto, que la discusión política ha girado en torno a la necesidad de determinar: 1) el “tipo” y el “grado” de integración que queremos los mexicanos con la economía global, particularmente con los socios de Norteamérica, y 2) los límites deseables y factibles del papel del Estado y sus entidades públicas en la orientación de la economía nacional.

II. *QUO VADIS*, MÉXICO

Es evidente que la ausencia de una estrategia gubernamental de desarrollo —con sus metas y visión, su planeación e implantación de políticas públicas— ha dejado la actividad económica nacional a merced de las poderosas fuerzas de un mercado globalizado, con sus ventajas y desventajas.

El amplio predominio reciente de las tesis neoliberales en el mundo occidental, incluyendo a los organismos internacionales y regionales de desarrollo, ha inclinado a las autoridades federales de la última década a rechazar la intervención gubernamental en la economía y a fortalecer la dependencia en las fuerzas del mercado para orientar los procesos productivos y distributivos en el país. La penetración de ese pensamiento en las esferas gubernamentales ha sido tan contundente, que se sigue sosteniendo el rechazo a un papel promotor del Estado en la economía, no obstante la incapacidad de la economía mexicana para crecer

y generar empleos, a partir del año 2000, y la pérdida de competitividad de la planta productiva nacional, tanto en el mercado nacional como en los mercados internacionales.

Por lo tanto, hoy en día el Estado no interviene para establecer o promover metas nacionales en lo económico y social, ni ofrece acciones efectivas para atenuar las condiciones de pobreza que han llevado a millones de mexicanos a poner en riesgo su vida, emigrando a Estados Unidos y a otros países en busca de empleos. Confía en que las respuestas las dará el mercado y que vendrán del exterior.

Pero, a la vez, se manifiesta en México un profundo sentimiento político, que rechaza llevar las políticas económicas y sociales a extremos neoliberales, por sus efectos sociales. A tal grado se han evidenciado esas diferencias de visión, que un número importante de iniciativas de ley, en las administraciones Zedillo y Fox quedaron en la inacción legislativa por la recia oposición de los legisladores y por la incapacidad del propio Ejecutivo para lograr acuerdos políticos con la sociedad civil, que resiente la ausencia de apoyos gubernamentales a los segmentos más pobres de la población, mismos que han crecido, en número y en proporción demográfica. En fechas más recientes esa división de visión de Estado ha polarizado a la sociedad mexicana en forma significativa.

Mientras tanto, el Gobierno federal ha seguido fortaleciendo las fuerzas internas del mercado, a la vez de promover la influencia de las fuerzas económicas internacionales, al liberalizar la economía, para que operen con mayor agilidad en el país.

La retracción de la acción promotora del Estado en la economía —sin haberse sustituido por otras políticas públicas, que atendieran adecuadamente la compleja problemática de la pobreza en México—, indudablemente ha contribuido al crecimiento del segmento muy pobre de la población, que hoy alcanza a 50 % de los mexicanos.⁶

También se ha perdido capacidad para generar empleos a los nuevos entrantes del mercado laboral, ya que si bien los segmentos modernos de la economía le imprimen fuerza productiva al país, ejercen menor influencia en el mercado de trabajo que los debilitados sectores tradicionales.

No obstante las tendencias descritas con anterioridad, los compromisos constitucionales que México tiene con su población, especialmente con la de más bajos ingresos, se ven fortalecidos por la tendencia hacia la democratización del

⁶ INEGI, 2006.

país y también por la necesidad de dar cumplimiento a una serie de convenios internacionales, que hacen obligatoria la creación de instrumentos y políticas públicas encaminados a hacer exigibles los DESC para toda la población. Por la experiencia de otros países en similares momentos, es evidente que los resultados dependerán, en gran medida, de las instituciones que se creen en el país, de los instrumentos normativos que se desarrollen y de las políticas públicas sociales y económicas que se apliquen.

Los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, y los regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, están modificando sus formas de promover el desarrollo social y la lucha contra la pobreza;⁷ se han estado alejando de las prácticas de canalizar sus recursos a los países en desarrollo, exclusivamente a través de las instituciones gubernamentales y paraestatales creadas para esos fines. Ahora también favorecen los esfuerzos de entidades privadas, de intermediar recursos para promover el desarrollo. Evidentemente se ha aprendido de las ineficiencias que en muchos casos dañaron la acción en favor del desarrollo en el último cuarto del siglo XX en todo el continente, y también se ha revalorado la importancia de la transparencia y de la competencia, que las fuerzas del mercado favorecen.

Por ello, dada la coyuntura, es deseable que México viva en los próximos años tiempos parecidos a los de la etapa de “creación de instituciones”, como la que caracterizó la primera veintena posrevolucionaria. Pero esta vez en el contexto de una economía abierta al mundo, con una presencia preponderante de las fuerzas del mercado global y de una sociedad mexicana más democrática, con la creciente presencia de los actores de la iniciativa privada —nacionales y extranjeros— y la existencia de compromisos internacionales ineludibles, que presionan para que se hagan exigibles los DESC en el país.

III. OPCIONES PARA MÉXICO: NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El propósito de esta sección del documento es proponer un decálogo de criterios para fundamentar el diseño de una estrategia de políticas públicas orientada

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Reunión Anual 2006, Bello Horizonte, Brasil, marzo, 2006. The IDB Business Seminar Series 2006, “Capital Markets and Financial Instruments for Development”, Washington, D. C., 8 de junio de 2006, Centro de Conferencias Enrique V. Iglesias, y Reunión General de América Latina y el Caribe sobre “Oportunidades para la Mayoría”, Centro de Conferencias Enrique V. Iglesias, BID Washington, D. C., junio 11-13, 2006.

a fomentar, proteger y aplicar los DESC en México. En ese proceso, los éxitos y fracasos del siglo pasado y la creciente actuación de los sectores privados, nacional y extranjeros, nos deben servir de guía.

El primer criterio a establecer es que México, un país en vías de desarrollo con aspiraciones democráticas, no debe ignorar, en sus políticas públicas en pro del desarrollo, los valores culturales e intereses de los segmentos pobres de la población —que constituyen la preponderante mayoría— por atender a la parte “moderna”, que responde a los incentivos de mercado. Tampoco es recomendable implantar, improvisadamente, modelos que operan en otros países de occidente con valores y realidades demográficas y sociales diferentes.

Un segundo criterio es no repetir políticas públicas fracasadas —como las de la década de los setentas— que transgredieron las sanas prácticas económicas e ignoraron las realidades de un mercado interno, que mandaba señales claras y fuertes a través de sus principales variables macroeconómicas, que desembocaron en crisis. El daño de esas experiencias fue extendido en el tiempo y profundo en su impacto humano, afectando especialmente a los segmentos más pobres y vulnerables de la población.

El tercer criterio es que la sociedad y las autoridades económicas no deben ignorar que una parte muy significativa de los mexicanos influye poco en las variables que dan dirección a las fuerzas del mercado. De ahí que sea imperioso implantar políticas públicas de Estado que tengan por objetivo suplir esa baja sensibilidad del mercado a las necesidades de los populosos segmentos de bajos ingresos de la población, con medidas que contemplen apoyos orientados a promover su productividad y mejorar su calidad de vida, para que en el tiempo puedan llegar a adquirir, en presencia económica, la que su tamaño acredita y, por ende, su capacidad adquisitiva.

Un cuarto criterio concierne a la necesidad de que haya crecimiento dinámico y sostenido en el largo plazo, para promover el desarrollo económico y social del país, y que éste tenga efectos benéficos para los sectores tradicionales y los modernos de la economía.

El quinto criterio propone flexibilizar el esquema neoliberal, con intervenciones discretas del Estado, para promover lo deseado e impedir lo dañino, en un contexto de mercado. En ese proceso habrá de cuidar no volver a caer en el excesivo intervencionismo gubernamental, como el de la década expansionaria —1973 a 1983—, propiciatorio de las severas crisis de las siguientes dos décadas recesivas e inestables, mientras la economía intentaba retornar a un equilibrio sostenible. El daño causado por dichos extremos afectó severamente a la otrora

poderosa estructura productiva mexicana, que disminuyó en fortaleza y tamaño, medidos en términos internacionales vis a vis los competidores, y también contra los resultados de nuestra propia historia, que nos había dado largos periodos de crecimiento dinámico, sostenidos en el tiempo, con inflaciones anuales moderadas. Abundan las estadísticas confiables que atestiguan esas realidades. De hecho, para hacer exigibles los DESC en México, en un contexto de economía pujante y de mercado interno fuerte, se requiere la aplicación de acciones y políticas públicas de “economía mixta” —como la llamada “tercera vía”, que se aplica en los países del primer mundo— mismos que conceden un papel importante al Estado en la promoción y protección de los DESC y en ofrecer certeza y expectativas de bienestar a sus ciudadanos.

Como sexto criterio, se necesitan políticas públicas que promuevan esquemas de equilibrio social, con la activa participación de los sectores privados y de la ciudadanía, como lo hacen los países del primer mundo, que saben apoyar a sus sectores productivos y segmentos poblacionales prioritarios con programas promocionales, y cuyas características están definidas por las necesidades específicas de los beneficiarios, como la educación, la salud, el empleo remunerado, la seguridad social y la seguridad interna, entre los principales. En materia de formación de capital humano, la juventud mexicana requiere de apoyos económicos para que concluyan sus estudios formales en niveles más avanzados de los que hoy les permite su realidad económica familiar. También se requiere de un esfuerzo concertado en la capacitación de la fuerza laboral para elevar su productividad e ingresos. Todo lo anterior promovido con recursos privados y públicos y con políticas públicas integrales, que permitan la acción pública e induzcan a los sectores privados a participar.

Como séptimo criterio, el país necesita crear instituciones financieras promotoras del desarrollo, que operen en la nueva economía abierta, que subsanen la falta de una banca propia y que hagan causa común con las metas de las políticas públicas que se instauren. Dicha banca deberá operar de manera eficiente y transparente, para evitar que se malgasten los recursos públicos y privados que a través de ella se puedan canalizar.

El octavo criterio estaría encaminado a que el gobierno mexicano debe ser un activo promotor respecto del sector externo, con una política comercial orientada a fortalecer la inserción de México en los mercados globales de nuestros socios en el TLC y en los emergentes, como China. Dicha política comercial también debe proteger a los sectores productivos prioritarios, por así convenir al país. Es práctica común de las economías desarrolladas —europeas, asiáticas y

norteamericanas— contar con políticas comerciales que protegen sus intereses internos, como parte de sus políticas de seguridad nacional. Por tanto, debemos incluir este esquema de apoyos gubernamentales en la comercialización, al momento de la oferta de las cosechas y seguros contra daños de la naturaleza, especialmente relevante para los pequeños productores agrícolas, dispersos en toda la geografía nacional.

Noveno criterio: es indispensable cambiar la percepción actual sobre el papel del Estado en la economía, liberándonos de la interpretación extremista de la lógica importada, en el sentido de eliminar las actuaciones del Estado, así como sus instrumentos en materia económica y social. Grave error. Los resultados, después de 10 años de esa estrategia, están a la vista: mínimos crecimientos; retroceso en el desarrollo económico y social de México; una marcada concentración de ingreso y riqueza en pocas familias, en un extremo, y de bajos ingresos y pobreza de millones de familias en el otro. En la economía de mercado mexicana hay espacio y necesidad para que el gobierno intervenga para proteger a los sectores prioritarios y propiciar actividades que se consideren importantes y estratégicas para el futuro del país. La situación actual es preocupante, porque la desigualdad y la pobreza son los mayores obstáculos al desarrollo de un país, aparte de las consideraciones éticas. Como también lo han demostrado los estudios económicos del sector privado, los mexicanos menos capacitados y educados, los más pobres y los que carecen de estructuras, han sido los que más han sufrido, con desempleo, subempleo y menores ingresos. Son también los que no han podido o sabido aprovechar las ventajas de un mercado global, infinitamente más grande.

Décimo criterio: es menester para México crear las condiciones para la aplicación, el fomento y la protección de los DESC. Su ruta pasará por una economía en crecimiento continuo, a lo largo de por lo menos tres décadas, a tasas anuales no menores de 6 % e inflaciones no mayores de 3 %, con constantes elevaciones en los ingresos reales de los trabajadores. Ya lo ha hecho México en el pasado y lo puede hacer de nuevo, ahora con una economía abierta, con sectores privados pujantes y con políticas públicas de apoyos y subsidios, respetuosas de las señales que dé el mercado. Se requieren importantes acciones educativas y de capacitación para apoyar la producción y la generación de empleos, fortaleciendo la competitividad internacional de la mano de obra y del aparato productivo en todos sus sectores. En el centro de las políticas públicas a aplicar deberán estar unas finanzas públicas sanas, con un robusto entramado sistema tributario que permita una política de gasto público, que igual apoye la inversión necesaria en

infraestructura, salud, pensiones y educación, que propicie futuros avances en la calidad de vida de los mexicanos.

El cumplimiento de dicha meta requiere de un avance significativo en materia tributaria —como hasta la fecha no se ha podido dar— para generar abundantes recursos públicos y canalizarlos a los objetivos económicos y sociales determinados por la sociedad y urgidos de satisfacer. El régimen fiscal necesita programar la elevación gradual de la recaudación *tributaria* a 18 % del producto interno bruto (PIB) de 9.7 %⁸ del PIB que es hoy, en parte para sustituir los cuatro puntos porcentuales que hoy aporta el petróleo a las finanzas del gobierno central, y también para que haya más recursos a distribuir en la lucha contra la pobreza, en el cumplimiento de los compromisos asociados a los DESC y en la promoción del desarrollo.

En ese contexto de la economía actual, el Gobierno federal debe recurrir a regímenes de impuestos variados: a las ventas; a los ingresos; a las diversas manifestaciones de la riqueza, y a reducir la abundante evasión, elusión y créditos fiscales.

Similares esfuerzos tienen que hacer los Gobiernos de los estados y de los municipios, que tienen necesariamente que compartir la obligación de generar sus propios ingresos públicos locales, y no limitarse a luchar por la distribución de los escasos recursos que canaliza la Hacienda Pública Federal, vía las participaciones federales.

Por el lado del gasto público, es menester orientar recursos en apoyo de las prioridades sociales reconocidas y actualmente en crisis, como la salud y los sistemas de pensiones y jubilaciones, a la vez de apoyar las actividades prioritarias de la producción, utilizando el gasto público para lograr una sustancial inversión en infraestructura, complementaria a la de la inversión privada, para darle viabilidad a México en el nuevo mundo globalizado en el que ahora nos toca vivir y competir.

IV. CONCLUSIONES

El cumplimiento de los compromisos asumidos por el país —con sus ciudadanos y con la comunidad internacional— en torno a la aplicación, el fomento y la protección de los derechos humanos económicos, sociales y culturales requiere:

⁸ SHCP.

- *Un dinámico y sostenido crecimiento de la economía, con desarrollo económico y social*, durante varias décadas, para hacer posible el derecho al trabajo y a una vida digna.
- *Unas finanzas públicas sólidas y sanas*, que aseguren la suficiencia de recursos para satisfacer el derecho a la seguridad social y al disfrute generalizado de los servicios de salud, así como a la indispensable mejoría de la educación, tanto en su cobertura como en su calidad. Adicionalmente, el Estado mexicano necesita disponer de mayores recursos para invertir en proyectos de infraestructura, para complementar e inducir la acción inversora de los sectores privados, haciendo posible, así, el dinámico y sostenido crecimiento que la economía requiere durante varias décadas.
- *La promoción de la paz social, en un ambiente democrático*, para ejercer el derecho a un nivel de vida adecuado para sí y para la familia.

Si bien la realización completa de los DESC y los derechos civiles y políticos tiene que ser progresiva, por la escasez de recursos, algunos de éstos derechos deben cumplirse inmediatamente dentro del sistema legal y administrativo, mientras que otros podrían esperar a la disponibilidad más amplia de recursos. Al respecto, ante la especial relación que existe entre el grado de desarrollo y la realización progresiva de los DESC, México debe prestarle especial atención a las medidas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más pobres, que representan *más de la mitad de la población*, además de prever la necesidad de medidas especiales para proteger los derechos culturales de los pueblos indígenas y de las minorías.⁹

Diversos pactos internacionales —unos regionales y otros con la Organización de las Naciones Unidas— comprometen a los Estados signatarios, como México, a dar cumplimiento a los derechos humanos, tanto los económicos, sociales y culturales como los civiles y políticos. Los compromisos están claros y las necesidades evidentes.

Los pasos siguientes están en el campo de las políticas públicas que se tienen que instrumentar para promover la protección y defensa de los DESC en México. La palabra la tienen el Gobierno federal, en lo suyo, y cada una de las entidades federativas y de los municipios en lo propio.

⁹ Artículo 20 de los Principios de Limburgo.

LA RECTORÍA DEL ESTADO DEL DESARROLLO NACIONAL Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN MÉXICO

Gerardo Gil Valdivia

SINOPSIS: El autor analiza la relación entre el compromiso constitucional de la rectoría del Estado del desarrollo nacional y la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en el caso de México. Sostiene que la rectoría del Estado del desarrollo nacional es una función inherente al Estado contemporáneo, y deplora que en las últimas décadas, a raíz de la globalización y del auge del neoliberalismo, se haya postulado en diversos países la figura de un Estado minimalista —reduccionista— que deja a las libres fuerzas de los mercados nacionales y globales la toma de decisiones en la economía y la sociedad, dejando de cumplir plenamente con las obligaciones para con la sociedad, establecidas en los artículos constitucionales 25; 26, apartado A, y 28, mismos que analiza a detalle.

SUMARIO: Introducción. I. Consideraciones en torno a la problemática actual del país. II. El artículo 25 constitucional. La rectoría del estado del desarrollo nacional. III. El apartado A del artículo 26 constitucional. La planeación del desarrollo. IV. El artículo 28 constitucional. Las áreas estratégicas y prioritarias. V. Los derechos económicos, sociales y culturales. VI. Consideraciones finales.

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es analizar la relación entre el compromiso constitucional de la rectoría del Estado del desarrollo nacional y la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el caso de México. La rectoría del Estado del desarrollo nacional es una función inherente del Estado contem-

poráneo. Sin embargo, en las últimas décadas, a raíz de la dinámica emergencia de la globalización contemporánea y del auge del neoliberalismo se ha postulado en diversos países la figura de un Estado minimalista, reduccionista, que deja a las libres fuerzas de los mercados nacional y global la toma de decisiones en la economía y la sociedad.

Frente a esta situación, es necesario volver a postular como una responsabilidad básica del Estado la rectoría del desarrollo nacional, para que éste sea armónico, general, global e integral, sin exclusión de regiones, sectores, grupos sociales o individuos. En el caso de México, esta responsabilidad es expresa en virtud de lo que establece el artículo 25 constitucional, y que se complementa con las disposiciones contenidas en los artículos 26, apartado A, y 28, entre otros preceptos. Pero no sólo por lo dispuesto en estos artículos, cuyo actual contenido fue incorporado en la reforma constitucional de diciembre de 1982, sino por la vocación social de la Constitución de 1917. Esta Constitución, la primera que estableció los derechos sociales en el mundo a través, principalmente, de los artículos 27 y 123, así como posteriormente por la reforma de otros artículos, como el 3o., y de otros preceptos que la fueron enriqueciendo, dejó claramente plasmado tanto un conjunto de derechos de los gobernados, de contenido económico, social y cultural, así como de las responsabilidades del Estado para hacerlos plenamente vigentes. En esta evolución ha sido fundamental la incorporación del artículo 25 constitucional, y de otras disposiciones contenidas en el artículo 26, apartado A, referentes a la planeación del desarrollo, y del 28 en relación con la definición de las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, así como de la acción exclusiva del sector público sobre las primeras. Éstas y otras disposiciones sirven de base para el orden normativo que regula la acción del Estado y para la formulación y aplicación de las políticas públicas de mediano y largo plazos que hagan plenamente vigentes los derechos económicos, sociales y culturales.

Como contraparte, frente a las obligaciones y responsabilidades del Estado que se señalan, están los derechos fundamentales de los gobernados. Los derechos humanos surgen para reconocer y defender la vida, la libertad, la igualdad y la dignidad de los individuos y grupos que padecen cualquier forma de opresión y abuso. Como se refiere posteriormente, a los numerosos documentos que los sustentan, desde la perspectiva del mundo jurídico contemporáneo, como la Constitución norteamericana de 1776; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que consagran los derechos humanos, principalmente los de carácter civil y político, se añaden los derechos económicos, sociales y culturales,

dentro de los que están incluidos los ambientales, como respuesta a las demandas y reclamos surgidos sistemáticamente en la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, es conveniente puntualizar la particular evolución de los derechos humanos en el contexto del derecho mexicano. Al surgimiento del juicio de amparo en el siglo XIX, aportación histórica del derecho mexicano, así como a la consagración de los derechos humanos, como base de las instituciones sociales, como lo estableció el artículo 1o. de la Constitución Federal de 1857, hay que añadir la aportación del constitucionalismo social, esto es, al establecimiento de los derechos sociales, contenidos en la Constitución de 1917.

De esta forma, nuestra Carta Magna fue la primera en el mundo en establecer los derechos sociales, antes que la Constitución de Weimar de 1919, producto de la derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial. Así, la Constitución mexicana precedió por varias décadas a otras constituciones en el mundo que consagran los derechos sociales, o más articuladamente, los derechos económicos, sociales y culturales. Así, tenemos, por una parte, la rectoría del Estado del desarrollo nacional, establecida en la Constitución, y, por la otra, los derechos fundamentales de los gobernados, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el marco jurídico que nos rige.

Con objeto de analizar la rectoría del Estado del desarrollo nacional y su relación con los DESC, se presentan una serie de consideraciones para ubicar la problemática actual del país, así como una descripción introductoria de los artículos 25; 26, apartado A, y 28 constitucionales, para después proceder a un análisis puntual de los mismos, así como a una breve descripción de la evolución de los derechos humanos y, posteriormente, presentar un conjunto de consideraciones finales.

I. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL PAÍS

La plena vigencia de los DESC conlleva superar los obstáculos que han impedido el desarrollo del país en las últimas décadas. La superación de la compleja problemática nacional hace necesaria la instrumentación de políticas públicas con visión de país de largo plazo.

Un aspecto fundamental del marco jurídico para la instrumentación de estas políticas públicas está en los artículos 25; 26, apartado A, y 28 constitucionales, que integran el aspecto económico básico de la Constitución, los cuales, como

se refirió, junto con otros preceptos de la norma suprema, principalmente los artículos 3o., 27 y 123 constitucionales, dan la pauta para determinar los aspectos económicos y sociales del Estado mexicano.

Para lograr la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales es necesario, además del aspecto normativo, la instrumentación de políticas públicas para generar las condiciones económicas y financieras para lograrlo. Es necesario volver a crecer como condición indispensable para lograr el desarrollo sustentable. El país no ha tenido un crecimiento sustancial de la economía en los últimos 25 años. El crecimiento del PIB per cápita ha sido mínimo en estos años. Esta situación contrasta con el crecimiento de la economía logrado durante el periodo 1955-1982, más aún durante el llamado desarrollo estabilizador de 1952-1970.

Sin embargo, la falta de equidad social, la desigualdad y la pobreza extrema han estado presentes en el país durante toda su historia, incluyendo, desde luego, el periodo referido. Esto es, aun en los periodos de crecimiento económico señalados ha existido un enorme rezago e inequidad social. Esta situación se vio agravada en décadas recientes por las crisis financieras de 1976, 1981-1982, 1987 y 1994. Si bien en los últimos años estas crisis recurrentes parecen haberse evitado y se ha logrado exitosamente abatir la inflación, no se consiguió retomar el camino del crecimiento económico, una de las bases del desarrollo.

En suma, se trata de volver a crecer con estabilidad, pero ahora es necesario un nuevo marco institucional, en el que se asegure la generación suficiente del empleo productivo y bien remunerado que demanda la sociedad, y una mayor equidad distributiva, con pleno respeto al medio ambiente y en el marco de un Estado de Derecho eficaz, en el que se garantice la vigencia de los derechos humanos, incluidos los DESC y los derechos ambientales.

México efectuó un profundo cambio de sus políticas económicas a partir de 1983, en buena medida con objeto de enfrentar la crisis económica de 1982. El país se incorporó al contexto internacional crecientemente globalizado a través de la apertura comercial al exterior y después de la celebración del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), así como de numerosos tratados y acuerdos de libre comercio con diferentes países. De igual forma, el Gobierno Federal efectuó un conjunto de privatizaciones y de desregulación en diversos ámbitos de la economía, buscó el equilibrio en las finanzas públicas y el combate a la inflación.

Actualmente, se presenta un conjunto de condiciones favorables para promover el desarrollo con equidad social. En este contexto, es oportuno revisar y

comentar las bases constitucionales del marco normativo que instrumente las políticas públicas que le permitan al país revertir el estancamiento y el rezago que se da en diferentes áreas, como son los ámbitos de la ciencia y la tecnología, la educación, la industria, la agricultura, el combate a la inequidad y la desigualdad creciente en México. Por eso, es necesario que al lado de la apertura al exterior se dé el fortalecimiento del mercado interno y se establezcan las políticas públicas de largo plazo que permitan un mejor destino para el país.

Así, para avanzar a la velocidad y con el dinamismo que requiere una nación como México se necesitan políticas de Estado, de mediano y largo plazos, bien definidas e instrumentadas, que coordinen y orienten el desarrollo. Ésta es una responsabilidad indeclinable del Estado.

II. EL ARTÍCULO 25 CONSTITUCIONAL. LA RECTORÍA DEL ESTADO DEL DESARROLLO NACIONAL

El artículo 25 constitucional determina que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional”. A reserva de comentar con mayor puntualidad el precepto, conviene destacar con claridad que de esta forma la Norma Suprema le marca al Estado una responsabilidad de carácter general, global e integral. Así, no deja el fenómeno del desarrollo a las libres fuerzas del mercado y de la globalización y tampoco establece un sistema de economía centralmente planificada.

El artículo 25 constitucional asienta con claridad las responsabilidades del Estado mexicano en esta materia, dentro de un marco de pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales que protege la Constitución. Esta responsabilidad del Estado conlleva tener una supervisión del desarrollo del país, cuyas características son definidas en el mismo precepto. También implica tener un proyecto de nación con visión de largo plazo, multi-sectorial, interdisciplinario, que permita el avance armónico del país.

El apartado A del artículo 26 constitucional establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. De esta forma, determina que la planeación del desarrollo será uno de los instrumentos a través de los que se realizará esta función de la rectoría del Estado del desarrollo nacional. También determina que los fines de la planeación son los mismos del proyecto nacional contenidos en la Constitución. Por último, el artículo 28 constitucional establece, entre otras disposiciones, cuáles son las áreas estratégicas exclusivas del Estado en materia económica, así como las prioritarias en las

que concurrirán los sectores público, privado y social. Si procedemos al análisis puntual, encontramos que el artículo 25 constitucional determina que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Destaca en primer término la noción de que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional”. Esto es, deja clara y expresamente establecido que es responsabilidad del Estado la rectoría del desarrollo nacional, pero ¿cuál es el alcance de dicha rectoría y del desarrollo nacional? El alcance de ambos conceptos es definido por el propio precepto. Esta rectoría para el desarrollo nacional debe garantizar que éste sea “integral y sustentable”. Al señalar que sea integral se refiere a que en el desarrollo participen todos los individuos, sectores y regiones del país. Esta noción es de suma importancia, ya que hasta ahora el desarrollo del país ha sido siempre excluyente, de ahí la importancia de revisar el marco normativo del mismo.

En el caso de la sustentabilidad, lo entendemos, por una parte, en el sentido de que el crecimiento económico con estabilidad y con equidad se dé con pleno respeto del medio ambiente, de tal forma que se garanticen las condiciones de vida para el desarrollo de las futuras generaciones. Éste es, actualmente, un aspecto fundamental tanto de la agenda pública nacional como de la internacional. En un sentido más amplio, la sustentabilidad se entiende como un medio para lograr el bienestar general y una mayor calidad de vida, para lo cual es necesario incluir, además de los aspectos ambientales, todos los elementos involucrados en el desarrollo, así como el acceso a la justicia y la plena vigencia de los derechos humanos, entre otros aspectos. Señala también el precepto que comentamos, que el desarrollo nacional “fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático”. En cuanto a lo primero, lo entendemos como el fortalecimiento de la libre autodeterminación. El precepto constitucional también establece que el desarrollo nacional debe favorecer el régimen democrático. Por lo tanto, destaca la importancia de lograr las metas del desarrollo en plena consonancia con el fortalecimiento de la democracia, descartando las opciones del crecimiento económico con autoritarismo o de democracia sin desarrollo. Esta vinculación

entre desarrollo y democracia es reiterada en varios preceptos constitucionales. Asimismo, el artículo 25 constitucional señala que “mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”. Cabe señalar que es muy claro este precepto, ya que al determinar que es mediante el crecimiento económico y el empleo, se da la base para la instrumentación de políticas públicas para lograr dichos objetivos, lo cual, insistimos, no se ha obtenido en las últimas décadas. A través de la consecución de estos objetivos, así como de una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, se logra que el Estado pueda instrumentar políticas para la consecución de estos fines. Esto permite distinguir los siguientes elementos:

- La instrumentación de políticas públicas para lograr el crecimiento económico y el empleo, no simplemente crear las condiciones de estabilidad para que esto suceda.
- La instrumentación de políticas públicas para lograr una más equitativa distribución del ingreso y de la riqueza, para lo cual es necesario crear el marco institucional adecuado. Además, la consecución de estos objetivos son, a su vez, medios para crear una sociedad más igualitaria que “permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

El párrafo segundo del artículo 25 constitucional señala que el “Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”. Al respecto, se distinguen dos preceptos. El primero consiste en planear la actividad económica nacional, conducirla, coordinarla y orientarla, según el ámbito de la actividad económica nacional de que se trate. En el mismo párrafo se contiene el precepto de que el Estado llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución. Así, por una parte la regulación de las materias que “demande el interés general”, y por la otra el fomento de las mismas es una función que realizan todos los Estados desarrollados.

El párrafo cuarto del artículo 25 constitucional determina que: “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan

en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”.

Al definir el artículo 25 constitucional las áreas estratégicas como exclusivas del Estado se determinan también las prioritarias, así como todos los ámbitos en los que pueden invertir y desarrollar los sectores privado y social. Añade el párrafo quinto: “Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”.

El párrafo sexto determina que: “Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”. Destacan los siguientes elementos:

- Los criterios de equidad social y productividad.
- El impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía.
- La sujeción a las modalidades que dicte el interés público.
- El uso, en beneficio general, de los recursos productivos.
- Con el cuidado de la conservación y el medio ambiente, dando así un criterio básico para el desarrollo sustentable.

El párrafo séptimo determina que:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Cabe referir la importancia que da este artículo 25 al sector social en el proceso productivo. El último párrafo, el octavo, establece que: “La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece la Constitución”. Esto es, reconoce la participación del sector privado en la economía y establece el compromiso del

Estado de apoyarlo. Es claro que el Estado y el mercado deben complementarse. Las experiencias exitosas de los países desarrollados muestran una elevada complementariedad entre las tareas del sector público y del mercado. Al Estado le corresponde la orientación global del proceso de desarrollo; la búsqueda y definición de los consensos nacionales, así como la ejecución de las políticas públicas. Por su parte, al mercado le corresponde la asignación de recursos, la provisión de información y la descentralización de las decisiones económicas.

III. EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 26 CONSTITUCIONAL. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

El artículo 26 constitucional, en su apartado A, primer párrafo, determina que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

En este primer párrafo advertimos lo siguiente:

- El Estado organizará un sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional. Esto es, un sistema que comprenda los tres niveles de gobierno. Esta planeación deberá ser democrática, y por último alude a la noción del “desarrollo nacional”.
- Este sistema deberá imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía. Vuelve a aparecer el tema del crecimiento de la economía como motor del desarrollo.
- Señala como objetivo de este esfuerzo la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación. Se han dado pasos importantes para la democratización electoral, aunque faltan otros importantes aspectos de la democratización política, social y cultural de la Nación.

El párrafo segundo del apartado A del artículo 26 constitucional establece que:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan

nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

De este párrafo se desprende lo siguiente:

- Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. Sin embargo, la Constitución contiene fines muy amplios, en algunos casos muy genéricos y en otros sumamente específicos. Además, la Norma Suprema ha sufrido muchísimos cambios a lo largo de su existencia, por lo que esto no deja de ser una declaración muy general.
- Se señala también que: “La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”. En este punto, es fundamental desarrollar la forma en la que la sociedad civil debe participar de manera permanente en la articulación de los planes y programas de desarrollo. Es claro que una primera participación debe desarrollarse a través de la representación popular en los órganos legislativos. Sin embargo, dado el enorme desgaste del órgano legislativo, de los propios legisladores y de los partidos políticos, es necesario explorar otras formas de participación de la sociedad civil. Al respecto, en las últimas fechas se han aprobado diversos ordenamientos legales que facilitan el acceso de los gobernados a la toma de decisiones públicas. No obstante, aún falta un largo camino por recorrer en este campo. Cabe referir en este ámbito la conveniencia de analizar la propuesta de un Consejo Económico y Social del Estado.
- Por último, señala que: “Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”, lo cual convierte al Plan Nacional de Desarrollo en el eje rector de la acción del Gobierno federal.

El tercer párrafo del apartado A del artículo 26 constitucional señala que:

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante

convenios con las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Así, en primer término, la disposición constitucional determina que la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática. Esto es, por una parte resalta la parte de la participación y consulta popular. Además, destaca la idea de un Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se trata de un sistema que comprende no solamente al gobierno federal, sino que involucra a los otros niveles de gobierno. Destaca también las fases de la planeación que el precepto constitucional determina, que son: la formulación, la instrumentación, el control y la evaluación del plan y los programas de desarrollo. Por último, señala que el Ejecutivo Federal coordine con las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. Así, la planeación tiene cuatro vertientes: la obligatoria, para la administración pública federal; la de coordinación con las entidades federativas; la de inducción, y la de concertación con el sector privado y con cualquier agente económico que participe en el proceso de planeación. El último párrafo del proceso de planeación señala que en el sistema de planeación democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley. Cabe añadir que es imprescindible revalorar el proceso de planeación y racionalización de su uso, así como la instrumentación de políticas públicas de Estado.

A raíz de la caída y desaparición de la mayoría de los sistemas con economías centralmente planificadas, el ejercicio de la planeación se ha visto cuestionado. Sin embargo, la planeación que postula el apartado A del artículo 26 constitucional es democrática y asegura la participación del mercado en forma determinante para el desarrollo. Asimismo, es conveniente precisar la necesidad de políticas públicas de Estado para construir un proyecto de Nación de largo plazo. Política sin políticas públicas es demagogia; políticas públicas sin política es autoritarismo.

IV. EL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL. LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS

Se ha efectuado la descripción del artículo 25 constitucional, que establece la responsabilidad expresa del Estado de la rectoría del desarrollo nacional. El mismo

precepto define las características de esta responsabilidad. Asimismo, el artículo 26 constitucional, en su apartado A, establece el sistema nacional de planeación democrática. El objeto de esta descripción es rescatar el concepto de la planeación del desarrollo, el cual está en desuso, tanto por la caída de la mayoría de los sistemas que postularon la planificación central como por el estilo neoliberal de la globalización imperante. Ahora se procede a la descripción del artículo 28 constitucional, el cual, por una parte, define las áreas estratégicas y prioritarias y, por la otra, contiene un conjunto de preceptos sobre la economía del país. Es importante destacar que los preceptos contenidos en estos artículos determinan tanto el marco legislativo como el contenido de las políticas públicas en cuanto al desarrollo nacional.

El artículo 28 constitucional postula la libre concurrencia en el mercado y su rechazo a los obstáculos de la misma. Así, establece que: “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria”.

El segundo párrafo añade:

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Así, se dan las bases para que el marco jurídico desarrolle los principios que garanticen la libre concurrencia, combatir el acaparamiento y la protección del interés público frente a este tipo de prácticas comerciales.

El párrafo tercero determina que:

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de estos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones in-

necesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

A través de esta disposición el Constituyente faculta al Estado para regular la economía a través de una política de precios y también el comercio. Además, establece las bases para la protección al consumidor y para propiciar la organización de los consumidores.

El párrafo cuarto determina que:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Cabe referir que este artículo señala cuáles son las áreas estratégicas de la economía nacional, mismas que son exclusivas del Estado. En éstas incluye los servicios de correos, telégrafos y radiotelegrafía. Se debe apuntar que a raíz de la irrupción de las nuevas técnicas de la información y de las comunicaciones, así como de los servicios de mensajería privados, estos servicios se usan cada vez menos. De igual forma, se señalan el petróleo y los demás hidrocarburos, por lo que se incluyen el gas asociado y no asociado, y la petroquímica básica, en tanto que la petroquímica secundaria puede ser objeto de la inversión privada. En el caso del petróleo y del gas, se entienden reservados en forma exclusiva para el Estado, su exploración, producción, transporte y comercialización, así como la refinación y la transformación de la llamada petroquímica básica.

También se señalan como áreas estratégicas, esto es, exclusivas del Estado, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, así como de electricidad. En suma, por una parte el sector energético nacional se encuentra reservado en forma exclusiva para el Estado. Su posible liberación genera un importante debate político. El problema radica en que en los últimos años los organismos descentralizados encargados de estas áreas, Petróleos Mexicanos y la Comisión

Federal de Electricidad, no han contado con los recursos financieros suficientes para lograr su adecuado desarrollo.

En el caso del sector energético, es necesario revisar no sólo su régimen fiscal, sino su marco normativo. En suma, se plantea el problema no solamente del pleno desarrollo del sector, sino de cómo convertir al sector energético en uno de los motores del desarrollo del país. En consecuencia, una de las tareas más urgentes del país, además de una reforma fiscal de fondo, la cual se ha postergado por décadas, es una reforma del sector energético que permita hacer de éste uno de los motores del crecimiento y del desarrollo.

El otro comentario que procede es que el legislador ordinario, a través del Congreso de la Unión, puede determinar que otras áreas se consideren estratégicas y por lo tanto exclusivas del Estado.

Señala la misma disposición que la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 constitucional, esto es, susceptibles de ser objeto de la inversión pública como de la privada y social, a través de las concesiones y los permisos respectivos. Añade la disposición constitucional que: “El Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia”.

El párrafo quinto del artículo 28 constitucional establece que: “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

El párrafo sexto determina que “el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”.

El párrafo sexto del artículo 28 constitucional, por reforma del 20 de agosto de 1993, consigna la autonomía del banco central, al cual le asigna como objetivo prioritario la lucha contra la inflación para garantizar la estabilidad de precios. Añade que a través del cumplimiento de este objetivo prioritario se fortalece la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Con esta disposición queda de manifiesto que esta política de estabilidad de precios se inscribe en la concepción del Estado como rector del desarrollo nacional. Por último, añade el párrafo del artículo que comentamos que: “Ninguna autoridad podrá ordenar al

banco conceder financiamientos”, con lo cual se garantiza una gestión del banco central ordenada y fuera de presiones políticas.

El siguiente párrafo también está destinado al banco central y establece que “no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes”. Asimismo, señala que: “El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las actividades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer su observancia”.

De esta forma se sientan las bases para que la legislación correspondiente regule las funciones del banco central en materia de cambios y regulación financiera, junto con los otros órganos competentes para el mismo propósito. El precepto citado también señala en el mismo párrafo que:

La conducción del banco central estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

De esta forma se pretende garantizar la autonomía de la institución. Sin embargo, derivado de la experiencia de más de 20 años de estancamiento estabilizador, se discute si la ley orgánica del Banco de México debe contemplar como una de sus funciones esenciales el fomento del crecimiento económico además del control de la inflación.

El siguiente párrafo establece que:

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formales para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artícu-

los de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Añade el siguiente párrafo que: “Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora”.

Los siguientes párrafos, establecen que:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante Ley.

En cuanto a la política de fomento, el último párrafo establece: “Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta”. El país abandonó la política de sustitución de importaciones implementada desde la década de los cuarentas, y que como parte de una política económica general utilizada hasta los años ochentas permitió un acelerado proceso de industrialización del país. A partir de los años ochentas se decidió instrumentar la apertura de la economía con la cual desaparecieron los subsidios a varios sectores de la actividad económica. Es claro que había existido un uso discrecional y exagerado de los mismos, lo que en ocasiones propiciaba incompetencia, una carga excesiva sobre las finanzas públicas y en ocasiones corrupción.

Sin embargo, al haberse suprimido buena parte de los subsidios en áreas determinantes para el desarrollo económico, como las micro, pequeña y mediana empresas, en particular a la industrial, así como a la innovación científica y tecnológica, como a varias áreas del sector primario, se dejaron de apoyar áreas de-

terminantes para el crecimiento y el desarrollo del país. La apertura de la economía mexicana ha culminado con la suscripción de múltiples tratados y acuerdos de libre comercio. El principal de ellos es el TLCAN, y posteriormente se han celebrado 26 tratados más. Así, el país ha dejado de apoyar a las áreas y los sectores que fomentan los países desarrollados y numerosas economías emergentes con las que México tiene tratados y acuerdos de libre comercio.

Este párrafo contiene las bases para una política de fomento, a través de los subsidios, y determina las bases con las cuales el legislador ordinario podrá instrumentarlos, esto es:

- a) Cuando se trate de actividades prioritarias.
- b) Cuando sean generales.
- c) Cuando sean de carácter temporal.
- d) Cuando no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación.

Por último, el precepto señala que: “El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados”, con lo cual ratifica la rectoría del Estado del desarrollo. Como contraparte de esta rectoría estatal del desarrollo nacional, delineada en los preceptos constitucionales referidos, encontramos los derechos fundamentales de los gobernados, entre los que destacan los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que presentamos algunas consideraciones sobre los mismos.

En suma, al presentar el contenido de los artículos 25; 26, apartado A, y 28 constitucionales que, entre otros preceptos, establecen aspectos básicos de las políticas en materia económica, se precisa que la legalidad no es únicamente condicionante y reguladora, sino que ella misma está condicionada y regulada por los vínculos jurídicos no sólo formales, sino también sustantivos. Así, la legislación no es sólo el producto del legislador, sino también la proyección jurídica de la propia legislación y, por lo tanto, límite y vínculo al legislador. Esto es, al formular la normativa, así como las políticas públicas, es necesario tomar en cuenta los artículos constitucionales de contenido económico, entre ellos los descritos.

V. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Después de luchar por la libertad y el respeto a la vida y a la integridad física de las personas, se realizan esfuerzos por ampliar jurídicamente las facultades de las

personas a través del derecho al voto, a mejorar las condiciones de trabajo, así como a admitir la tolerancia religiosa. De ahí en adelante se atacan otros objetivos, sin abandonar los ya consolidados, como la lucha contra la discriminación; la igualdad de género, y los derechos sociales, como seguridad, alimentación, salud, ingreso mínimo garantizado, educación integral eficaz y competitiva, empleo, cultura, recreación y deporte. Así, se pasa a otros derechos, como el combate al genocidio. A lo anterior, pronto se incorporan otras aspiraciones normativas, como la asistencia a las familias, los derechos de los niños, la protección a la vejez y el derecho a un medio ambiente sano. De esta forma observamos cómo se ha ampliado la esfera de los derechos de las personas, desde los aspectos civiles y políticos hasta los derechos fundamentales de contenido económico, social y cultural que permitan una vida digna para todos los ciudadanos y la generación de una sociedad de bienestar; en suma, el derecho fundamental a un desarrollo humano sustentable. Todos han sido ratificados por el Senado de la República, entre muchos otros, por lo que integran el orden jurídico mexicano.

Sin embargo, como se señaló en la introducción, un elemento fundamental en esta evolución es la Constitución de 1917, la primera en el mundo en consagrar los derechos sociales, como resultado de las propuestas elaboradas por los grupos revolucionarios surgidos en 1910. El constitucionalismo social mexicano viene a sumarse a la brillante tradición jurídica mexicana, que en materia de defensa de los derechos fundamentales tiene como momentos especialmente relevantes la creación del juicio de amparo y la Constitución de 1857, cuyo artículo 1o., como se refirió, establecía que los derechos del hombre son la base de las instituciones sociales. Esta evolución de la protección de los derechos humanos se ve enriquecida con la evolución del juicio de amparo, ya dentro de la vigencia de la Constitución de 1917, y tiene otro momento importante con el establecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990) y, en general, del sistema no jurisdiccional de defensa de estos derechos (1992).

La idea de una corriente del pensamiento jurídico, en materia de derechos fundamentales, es abandonar en cierta medida los criterios formalistas, a fin de impulsar deliberadamente el perfeccionamiento de la democracia, la seguridad, el Estado de Derecho, el pleno respeto a los derechos humanos concebidos integralmente y el desarrollo humano sustentable.

Cabe señalar que los derechos sociales evolucionan de ser derechos defensivos de los débiles a derechos activos para todos, de los cuales depende la apertura y el fortalecimiento democrático, legitimizador de gobiernos y de instituciones políticas. En su evolución, los derechos sociales pasan de ser derechos de los tra-

bajadores industriales, que se van gestando en Gran Bretaña, Alemania y Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XIX, y en México en 1917, a ser derechos económicos, político-democráticos, sociales, culturales y ambientales que se van desarrollando durante la segunda mitad del siglo XX.

Asimismo, se acepta y reconoce la noción de que los derechos humanos, los civiles y políticos, por una parte, y los económicos, sociales y culturales, por la otra, son interdependientes en tanto se fortalecen y validan entre sí. De poco sirve garantizar los derechos civiles y políticos si se violan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. No basta luchar contra la arbitrariedad y la tortura, sino que es necesario procurar el bienestar general.

En general, el principal obstáculo al reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, en tanto derechos plenos, es sobre su imperfecta justicialidad, es decir, a la posibilidad limitada de demandar judicialmente su cumplimiento; pero lo es también a que el Estado cuente con los recursos financieros para ponerlos en práctica.

Por efecto de la globalización, las economías abiertas y la democracia formal hacen que la arbitrariedad, el autoritarismo y el gobierno excesivo dejen de ser los principales obstáculos al desarrollo de los derechos humanos, en muchas latitudes, lo cual no quiere decir que bajemos los brazos para seguir luchando por su defensa y consolidando su vigencia. Pero los impedimentos ahora provienen de otras fuentes: la pobreza; la exclusión; la desigualdad, que acompaña al Estado abstencionista, y el insuficiente crecimiento económico. Esto contribuye al desorden y a la descomposición social, esto es, al rompimiento de la cohesión social que pone en peligro la vigencia real de los derechos humanos. Y de ahí surge el imperativo de lograr dos objetivos: impedir que continúe el debilitamiento de los Estados nacionales, en tanto que siguen siendo los instrumentos para hacer vigentes los derechos humanos, y ampliar la jurisdicción, es decir, la exigibilidad de los derechos humanos establecidos nacionalmente o convenidos internacionalmente.

Es importante, entonces, precisar la interdependencia de los derechos humanos, tanto de los civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales. Su plena vigencia exige el diseño de políticas públicas, con visión multisectorial e interdisciplinaria y de largo plazo, que permita lograr un crecimiento económico sostenido, con estabilidad, equidad distributiva, pleno empleo y respeto al medio ambiente, en el marco de un Estado social y democrático de Derecho que respete los derechos humanos en su sentido más integral, lo cual sólo se puede lograr bajo la rectoría del Estado del desarrollo nacional. Así,

es conveniente enfatizar la concepción de que si bien existe una correlación directa entre estabilidad social, Estado de Derecho, democracia, ciudadanía, derechos humanos y seguridad, existe también una correlación directa entre estos aspectos y la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y, en su base última, un crecimiento económico sostenido, con estabilidad y equidad con el marco jurídico antes apuntado.

En suma, la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales exige la articulación de políticas públicas con visión de largo plazo para lograr un desarrollo humano sustentable integral, global, equitativo y equilibrado, bajo la rectoría del Estado, que es una responsabilidad indeclinable del mismo. Se trata de conciliar libertad y justicia.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

1. Existe una estrecha relación entre la rectoría del Estado del desarrollo nacional, el marco normativo derivado de ésta y la instrumentación de políticas públicas con la vigencia de los derechos humanos, especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales.
2. El artículo 25 constitucional determina que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. De esta forma la Constitución no deja el fenómeno del desarrollo a las libres fuerzas del mercado y de la globalización, y, por otra parte, no establece un esquema estatista o de economía centralmente planificada. El artículo 25 constitucional estatuye con claridad una responsabilidad general, global e integral del Estado mexicano en el desarrollo nacional.
3. Los artículos 25, y 26, apartado A, constitucionales determinan de una manera reiterada que un medio para la consecución del desarrollo nacional es el fomento del crecimiento económico y del empleo, que son responsabilidad del Estado, por lo que no basta combatir la inflación como el único objetivo de las políticas públicas para ese fin.
4. El artículo 25 constitucional también determina que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que otorga esta Constitución. Así, queda claramente señalada la responsabilidad del Estado en esta materia.

5. Tanto el artículo 25 como el 28 de la Constitución determinan que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se definen en el párrafo cuarto del último precepto citado, manteniendo siempre el Gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo, estos preceptos reconocen y garantizan la participación de los sectores social y privado, en el marco de las libertades que establece la propia Constitución.
6. El apartado A del artículo 26 constitucional señala que el Estado organizará un sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional.
7. El texto vigente del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional determina que, entre otras áreas estratégicas, son exclusivas del Estado el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear y de electricidad. De acuerdo con la racionalidad de los preceptos que comentamos, cualquier reforma que se efectúe para permitir la inversión privada en estos sectores no deberá poner en riesgo el control, la supervisión, la regulación y la propiedad del Estado sobre los recursos referidos.
8. La plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales conlleva superar los obstáculos que han impedido el desarrollo del país.
9. Se necesitan políticas públicas de Estado de mediano y largo plazos, bien definidas e implantadas, que coordinen y orienten el desarrollo. Para asegurar el desarrollo de México, es necesario tener un proyecto de Nación con visión de largo plazo, multisectorial e interdisciplinario, que permita el avance del país. Ésta es una responsabilidad indeclinable del Estado.
10. La evolución de los derechos humanos nos muestra cómo de la defensa de los derechos civiles y políticos se pasó a la consagración y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, es importante precisar la interdependencia de los derechos humanos. Su promoción y respeto exige el diseño de políticas públicas, con visión multisectorial e interdisciplinaria y de largo plazo, que permitan lograr un crecimiento económico sostenido, con estabilidad, con equidad distributiva, pleno empleo y respeto al medio ambiente, en el marco del Estado de Derecho.
11. Los derechos fundamentales, concepto que comprende a los derechos humanos concebidos integralmente, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, incluidos los ambientales y el constitucionalismo, son la respuesta al desafío del mercado global y de los particularismos.

12. Los derechos fundamentales están por encima de la política y del mercado. Se confieren igualmente a todos los seres humanos.
13. La historia del constitucionalismo es la de la progresiva extensión de la esfera de protección a los derechos de libertad incluidos en las primeras declaraciones y constituciones de los siglos XVIII y XIX, a los derechos sociales consagrados en el siglo XX, que garantizan desde la reducción de las desigualdades económicas y sociales, hasta los nuevos derechos a la paz, a un ambiente sano y a la información, que son reclamados actualmente.
14. El constitucionalismo mexicano da las bases para la articulación normativa y la formulación de políticas públicas que permiten el respeto y la vigencia de los derechos fundamentales consagrados interna e internacionalmente, entre ellos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para lograr un desarrollo humano sustentable.

BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*. México, CNDH/UNAM, 2004.
- FERRAJOLI, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*. México, CNDH, 2006.
- IBARRA, David, *Ensayos sobre economía mexicana*. México, FCE, 2005.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Una mirada hacia el futuro*. México, FCE, 2006.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*. 36a. ed. México, Porrúa, 2004.

EL MIGRANTE: PERSONAJE OLVIDADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

José Luis Soberanes Fernández

SINOPSIS: Los derechos humanos son el resultado de una larga historia de luchas sociales en que distintos grupos humanos, inspirados en un conjunto de ideas o valores fundamentales, reivindicaron bajo el concepto de “derechos” aquello que les pertenece por justicia. Para las primeras décadas del siglo XX, el movimiento había logrado que en la mayoría de las constituciones democráticas se reconocieran tanto los derechos civiles y políticos como los económicos y sociales. Sin embargo, hasta el día de hoy los migrantes siguen siendo los grandes olvidados. La razón fundamental de esta exclusión se vincula directamente con el concepto de ciudadanía, categoría jurídica que los Estados modernos han empleado para determinar quién es titular de derechos políticos. La dimensión de la migración internacional es de 192 millones de personas, en 2005, y la región que más migrantes genera es América del Norte, con 41 millones. Unos son migrantes regulares y otros son migrantes irregulares. En el caso de los segundos, las violaciones que enfrentan son más intensas y sus derechos restringidos, aun los más básicos, como los derechos a la vida, a la no discriminación y a la integridad física, así como contra detenciones arbitrarias y prolongadas y deportaciones masivas. En teoría, todos los instrumentos internacionales que existen también son aplicables a los migrantes, tanto documentados como indocumentados, siendo el instrumento más completo e importante la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, que fue adoptada en 1990 y entró en vigor hasta 2003. Sin embargo, la falta de ratificaciones de los principales países receptores ha hecho que los migrantes sigan sufriendo múltiples violaciones a sus derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

SUMARIO: I. Desarrollo histórico de los derechos humanos. II. El olvido de los migrantes. III. Las dimensiones de la migración internacional. IV. Violaciones frecuentes a los derechos humanos de los migrantes. V. Marco internacional de los derechos humanos de los migrantes.

I. DESARROLLO HISTÓRICO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El pasado sábado 25 de marzo de 2006, más de medio millón de hispanos inundaron las calles de la ciudad de Los Ángeles.¹ Los cronistas de esa ciudad constataron que se trataba de una de las mayores manifestaciones de su historia contemporánea y, tal vez, la mayor manifestación de migrantes en Estados Unidos.² De manera paralela, en los últimos días del mismo mes de marzo, y como respuesta a la intensa y polarizada discusión llevada a cabo en el Senado de Estados Unidos de Norteamérica en torno a la reforma de la legislación migratoria, cientos de miles de migrantes de origen principalmente hispano marcharon por las calles de Chicago, Washington, Atlanta, Phoenix, Denver, Nueva York, San Francisco y Tennessee.³ Representantes de organizaciones de defensa de los derechos humanos, miembros de organizaciones y redes de hispanos, estudiantes y políticos latinos, activistas sociales y líderes religiosos se unieron para protestar, ordenada y pacíficamente, en contra de la iniciativa de ley —conocida como ley *Sensensbrenner*— aprobada por la Cámara de Representantes, la cual, en nombre de la “seguridad nacional”, además de disponer de fondos para la construcción de una barda de más de 1,200 kilómetros en la frontera entre México y Estados Unidos, pretende establecer medidas que criminalizan a los indocumentados y a aquellos que los auxilien.

Para muchos analistas norteamericanos estas marchas recuerdan otros momentos cruciales de la historia de Estados Unidos y, en particular, del movimiento de los derechos humanos.⁴ Así, entre los artículos y editorialistas se establecen paralelos y comparaciones con los *mártires de Chicago*; es decir, las manifestaciones de sindicatos y organizaciones laborales que en 1886 lucharon por el recono-

¹ Cfr. “Cientos de miles tomaron las calles de Los Ángeles”, *La Jornada*, domingo 26 de marzo de 2006.

² Cfr. “Latinos Protest in California in Latest Immigration March”, *New York Times*, domingo 2 de abril de 2006.

³ Cfr. “Immigrant’s Voice Reaches the Hill”, *Washington Post*, martes 28 de marzo de 2006.

⁴ Véase el editorial del *New York Times* del 29 de marzo de 2006, titulado “It Isn’t Amnesty”; o bien, el artículo del 30 de marzo en *The Economist*, titulado “Making Their Feelings Known”.

cimiento de los derechos laborales básicos, entre ellos la jornada de ocho horas, o bien, con la marcha de Birmingham, Alabama, encabezada por el reverendo Martin Luther King, que culminaría con el reconocimiento de la igualdad en el ejercicio de los derechos y la no discriminación de las minorías raciales en Estados Unidos, a través del *Civil Rights Act* de 1964. Siendo conscientes de estas similitudes, en algunas de las pancartas de los manifestantes del 25 de marzo se podía leer la siguiente consigna: “Los blancos y las personas de color tuvieron su revolución, ahora nos toca a los hispanos”.⁵

Estos acontecimientos conducen a reflexionar en torno a las siguientes preguntas: ¿más allá de los hechos concretos que envuelven el debate sobre la reforma migratoria en Estados Unidos, estamos siendo testigos de un nuevo movimiento mundial por la defensa de los derechos humanos de los migrantes y sus familias? Y, de ser así ¿estamos en presencia de una nueva etapa en la historia por la lucha de los derechos humanos?

Como lo ha señalado Norberto Bobbio, los derechos humanos son el resultado de una larga historia —por lo menos tres siglos— de movimientos y luchas sociales en la que distintos grupos humanos, ante una problemática específica e inspirados en un conjunto de ideas o valores fundamentales, como los de igualdad, libertad, dignidad de la persona humana o solidaridad, han reivindicado, bajo el concepto de “derechos”, aquello que les pertenecía por justicia; esto es, el conjunto de bienes, facultades y oportunidades, indispensables para su desarrollo como seres humanos plenos.⁶

Así, pues, los derechos humanos no han sido concedidos ni reconocidos por los poderosos en forma graciosa y espontánea. Tampoco han sido dados todos de una sola vez y para todas las personas sin distinción. Por el contrario, su proceso de universalización ha sido lento y progresivo. Detrás de cada uno de los derechos subyace un contexto específico de injusticias; un grupo de poder que quería sacar ventaja de una situación determinada de explotación y dominación; un grupo oprimido, que paulatinamente fue tomando conciencia de su situación; un valor o ideal con base en el cual se justificaba moral y jurídicamente la reivindicación de un derecho y, desafortunadamente, muchas vidas humanas que se perdieron en el intento.⁷

⁵ Cfr. *La Jornada*, martes 28 de marzo de 2006.

⁶ Véase Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*. Trad. de Rafael de Asís Roig. Madrid, Sistema, 1991.

⁷ Esta visión de los derechos humanos se manifiesta en la obra de Iris Marion Young, *La justicia y la política de la diferencia*. Trad. de Silvina Álvarez Medina. Valencia, Cátedra, 2000.

Aunque hoy resulta de crucial importancia sostener el principio de integralidad de los derechos humanos, el cual se afirma que, dada la propia multidimensionalidad del ser humano, no se debe privilegiar la protección de un sólo grupo de derechos y violar o postergar el resto, sino que es necesario proteger y conceder la misma importancia a todo el conjunto de derechos fundamentales.

No podemos negar que desde una perspectiva histórica es posible distinguir al menos cinco etapas en el desarrollo de los derechos humanos. En cada una de ellas se cruza una *dimensión histórica*, que apela al contexto social en el que surge el derecho, así como al movimiento social que lo promueve; una *dimensión filosófica*, que nos remite a la idea o valor que se intenta plasmar en la realidad, y una *dimensión jurídica*, que finalmente nos conduce a la materialización de ese derecho bajo una fórmula jurídica concreta.

La primera etapa surge en el marco político del Estado absoluto y bajo las claves ideológicas del liberalismo individualista, producto directo de la modernidad. La problemática concreta que se enfrentaba era la de encontrar una figura jurídica capaz de garantizar una esfera mínima de libertad del individuo frente al creciente poder que había adquirido el soberano, luego del resquebrajamiento de la sociedad estamental, de la disolución de la figura del imperio, del divorcio de la política y la moral, y de la monopolización de las funciones de creación y aplicación del derecho. El actor principal de esta etapa fue la recién surgida burguesía, que al darse cuenta de que había conseguido el poder económico, pero que el poder político seguía estando reservado a la nobleza, pretendió acabar con la estratificación social por estamentos —en específico con los privilegios de la nobleza y del clero—, con el fin de participar directamente en la esfera pública y tomar las riendas del poder. La estrategia y las formas jurídicas concretas fueron: la aplicación del principio de *igualdad de todos ante la ley*; la construcción del concepto de *ciudadanía*, la defensa de un conjunto de *libertades fundamentales*, que por un lado, garantizaran una esfera mínima de libertad en lo privado y, por el otro lado, les permitieran participar activamente en la esfera de lo público; la sacralización de la *propiedad privada*, y, finalmente, el establecimiento de un sistema de gobierno democrático en virtud del cual los ciudadanos pudieran *votar y ser votados*.

La segunda etapa fue en gran medida una rectificación de la primera. Fundamentalmente se pretendió superar el concepto formal de igualdad, para alcanzar una *igualdad material*; es decir, una igualdad de oportunidades en el ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales. Bajo el principio político y económico del *laissez faire, laissez passer* y embebida por la idea del progreso, la burguesía

ejercía sus libertades fundamentales y sus derechos políticos, con el fin de ocupar las posiciones hegemónicas de la sociedad. Aplicaría los nuevos descubrimientos científicos para desarrollar la industria, explotar la agricultura y construir y modernizar las grandes ciudades.

Por otro lado, para todos aquellos que componían el Estado llano del *antiguo régimen*, como campesinos y artesanos, las declaraciones de derechos civiles y políticos no representaban más que retórica pura, pues carecían por completo de los instrumentos y capacidades para ejercitarlos efectivamente. De la única libertad de la que podían disponer era la de engrosar las filas de obreros que requerían las nuevas fábricas o servir de peones para trabajar las tierras de los nuevos latifundistas. Como el derecho establecía que todos eran iguales ante la ley, se suponía que obreros y patrones, campesinos y terratenientes estaban en la misma posición de contratar y que la única ley que debía privar era la de la oferta y la demanda.

El resultado fue el incremento de la desigualdad social y económica entre las distintas capas sociales y el respectivo empobrecimiento y explotación de aquellos que lo único que podían ofrecer al intercambio económico era su trabajo corporal. Así, pues, bajo el ideal de la igualdad material y de la justicia social, los actores principales de esta segunda etapa fueron el *proletariado* y el *campesinado*, los que, unas veces inspirados por la doctrina marxista, buscaron la revolución social basada en la lucha de clases, mientras que en otras ocasiones, e inspirándose en el llamado pensamiento social cristiano, buscaron la transformación de la estructura social individualista. Ambos caminos convergían en reivindicar para todos los hombres un *nuevo grupo de derechos* que les garantizaran el acceso a bienes, tales como: educación, salud, vivienda, transporte y trabajo, incluidas condiciones laborales justas, los cuales les permitieran mantener un nivel adecuado de vida, a la vez que les permitían el efectivo ejercicio de los derechos civiles y políticos.

La tercera etapa corresponde al proceso, aún hoy inconcluso, de la *internacionalización* de los derechos humanos. Hasta este momento, y me estoy refiriendo en concreto a las primeras décadas del siglo XX, el movimiento de los derechos humanos había logrado que en la gran mayoría de las constituciones democráticas de los países occidentales se reconocieran tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos y sociales. Sin embargo, derivado de una comprensión positivista y restrictiva del derecho, se entendía que estos derechos tan sólo podían ser exigidos en la medida y alcance en que estaban contemplados por el orden jurídico positivo, esto es, siempre y cuando el poder político así lo decidiera.

Desde esta perspectiva, la protección y promoción de los derechos quedaba en manos de Estados en ejercicio de su soberanía, con lo cual, si en un país específico —como por desgracia así sucedió en varios de ellos en la década de los treinta— subía al poder un grupo o un hombre autoritario y antidemocrático que restringía o violaba flagrantemente los derechos de ciertos grupos de la población, realmente la comunidad internacional carecía de todo instrumento jurídico para intervenir. Por ello, ante los horrores de la Segunda Guerra Mundial, de los fascismos y de las dictaduras militares, se mostró con gran patetismo la necesidad de construir sistemas universales y regionales de derechos humanos, los cuales, además de servir de plataforma para reconocer un catálogo amplio de derechos universales, que pudieran disfrutar todos los hombres y mujeres del mundo, aportarían los instrumentos y mecanismos jurídicos necesarios para que la comunidad internacional interviniera en el caso de que un Estado violara indiscriminada y sistemáticamente los derechos de sus propios ciudadanos, o bien, cuando el Estado fuera incapaz de proteger los derechos humanos al interior de sus fronteras.⁸

El campo de acción de la cuarta etapa se planteó tanto a nivel local de los Estados como a nivel internacional, y se refirió a la lucha por el pleno reconocimiento de los derechos de ciertos grupos de personas, así como a la reivindicación de derechos que les son propios como grupo en cuanto tal.

En concreto, me refiero a la *lucha en contra de la discriminación*, que durante la segunda mitad del siglo XX libraron las mujeres, las minorías raciales y los pueblos indígenas. Aunque la gran mayoría de constituciones y de instrumentos internacionales de derechos humanos empleaban el término neutral de “personas” para referirse a los titulares de los derechos por ellos reconocidos, de manera implícita se referían preferentemente, y en ocasiones de manera exclusiva, a la categoría de varones blancos de origen europeo. Aunado a ello, la situación de clara desventaja y explotación en la que se encontraban ciertos grupos de la población, no precisamente minoritarios, como por ejemplo las mujeres, las personas de color en Sudáfrica o los pueblos indígenas en algunos países de Suramérica, provocaba que al interior de los Estados se generaran fuertes contextos de discriminación en el ejercicio de los derechos de estos grupos.

El reconocimiento de sus derechos no se ha dado de manera espontánea, sino sólo detrás de intensas movilizaciones y luchas sociales —como lo han sido el

⁸ Cfr. Thomas Buergenthal, “International Human Rights in an Historical Perspective”, en Janusz Symonides, ed., *Human Rights: Concepts and Standards*. [Reino Unido], Ashgate-UNESCO, 2000, pp. 3-29.

movimiento feminista desde el siglo XIX hasta nuestros días, el movimiento de la minoría negra en Estados Unidos de América y el movimiento por los derechos de los pueblos indígenas iniciado con enorme fuerza en América Latina—; se ha logrado que ideales como los de la equidad de género, la no discriminación por motivos raciales y el respeto a la diversidad cultural se plasmen en figuras jurídicas concretas de protección de derechos, tales como las cláusulas de no discriminación, las acciones afirmativas y los derechos colectivos.⁹

Finalmente, la última etapa engloba un conjunto de reivindicaciones que coinciden en que apelan al principio de *solidaridad* o *corresponsabilidad* de todos frente a todos. El fenómeno de la globalización ha implicado, entre otros factores, un proceso constante de interdependencia entre los pueblos y los hombres. Problemas tales como el desequilibrio ecológico, la deforestación y desertificación, el acceso al agua, la pobreza extrema, el terrorismo, la proliferación de armas nucleares, la desigualdad económica, el VIH/Sida o la investigación genética no pueden verse tan sólo desde una perspectiva local o doméstica, sino que requieren que se aborden y se resuelvan de manera global, en tanto que las causas que los generan y los efectos que producen nos afectan a todos. Así, pues, actualmente se encuentran en proceso de consolidación aquellos derechos como el derecho al medio ambiente, el derecho al desarrollo, el derecho a la paz y el derecho al patrimonio cultural de la humanidad, que convergen en la necesidad de que cada actor social, esté en donde esté, se haga responsable y contribuya en la solución de las grandes amenazas que hoy nos afectan a todos como humanidad.

II. EL OLVIDO DE LOS MIGRANTES

De este breve análisis del desarrollo histórico de los derechos humanos podemos deducir que a pesar de la vocación de universalidad de los derechos humanos y de su avance progresivo, hasta el día de hoy los migrantes siguen siendo los grandes *olvidados*. La razón fundamental de esta exclusión se vincula directamente al concepto de *ciudadanía*.¹⁰ Ésta es la categoría jurídica que los Estados modernos

⁹ Véase Micheline Ishay R., *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkeley, University of California Press, 2000.

¹⁰ T. H. Marshall define ciudadanía como “un estatus atribuido a quienes son miembros de pleno derecho de una determinada comunidad”. Cfr. T. H. Marshall, *Ciudadanía y clase social*. Trad. de P. Linares. Madrid, Alianza, 1998, p. 30.

han empleado preponderantemente para determinar quién es titular de derechos políticos.

Apelando a la noción de soberanía, entendida llanamente como la facultad de los Estados de autodeterminarse en su régimen interno, desde el siglo XIX los Estados-nación se han arrogado la potestad de establecer el conjunto de condiciones que debe de cumplir una persona para ser considerado *ciudadano* y, por lo tanto, titular de ciertos derechos políticos. Con el paso del tiempo, esta facultad, que en principio era amplísima, se ha ido acotando hasta el grado de que hoy se excluyen ciertos criterios que a todas luces resultan discriminatorios, tales como exigir una determinada religión, un determinado color de piel o un determinado sexo. Sin embargo, los Estados aún gozan de un considerable margen de decisión sobre los tiempos, las personas, las condiciones y las circunstancias que deben ser tomadas en cuenta para conceder o no la ciudadanía a una persona.

De hecho, en los últimos años hemos presenciado que algunos países, principalmente los países desarrollados, han endurecido considerablemente sus políticas de extranjería y de otorgamiento de la ciudadanía con base en factores como la seguridad nacional, la lucha contra el terrorismo, la protección del mercado laboral interno o la salvaguarda de la identidad nacional. Con ello, no sólo restringen a los no ciudadanos algunos de los derechos que tradicionalmente se consideraban como derechos de ciudadanía, como son los derechos políticos, sino además, algunos derechos que se concedían bajo la categoría de la personalidad jurídica, tales como el derecho a la libertad de tránsito, de asociación, de manifestación y, sobre todo, algunos derechos sociales, como el derecho a la educación, a la salud, a la seguridad social o a un salario justo.

Así, pues, resulta una paradoja de la historia que el concepto de ciudadanía, el cual fue creado por el movimiento ilustrado y el liberalismo político a finales del siglo XVIII, con el fin de acabar con la fuerte estratificación social del antiguo régimen y con la diversidad de estatus o situaciones jurídicas que asignaban privilegios y prerrogativas desiguales a los miembros de la sociedad, hoy sea empleado también como un concepto excluyente, por el cual se hace una distinción entre titulares y no titulares de ciertos derechos fundamentales.

En efecto, la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano del 26 de agosto de 1789 recurrió al concepto de ciudadanía bajo la imperiosa necesidad de encontrar una categoría jurídica que permitiera igualar aquello que por naturaleza pero, principalmente, por posición social parecía desigual. Pues para estructurar jurídica y políticamente el principio de la igualdad

de derechos de todos los hombres ante la ley se requería una categoría que fuera compartida por todos los hombres, más allá de sus diferencias físicas, económicas o sociales.¹¹ Dicha categoría fue precisamente la del *ciudadano*.

Sin embargo, fue el mismo liberalismo político que a través de una interpretación positivista y sumamente estatalista de los derechos fundamentales desarrolló la teoría de que los derechos no son inherentes a la persona, sino que, por el contrario, es el Estado el que, ejerciendo su soberanía, se autolimita para otorgar derechos a los ciudadanos, de manera que se reserva para sí mismo la potestad de elegir qué derechos le concede a aquellos que no considera ciudadanos, pero que logran traspasar las fronteras de su territorio. Fue ésta la interpretación que con el tiempo desdibujó el sentido originario del concepto de ciudadanía para convertirlo, en palabras de Ferrajoli, “en el último privilegio de estatus, el último factor de exclusión y discriminación, el último residuo premoderno de la desigualdad personal en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales”.¹²

La razón por la cual Ferrajoli describe a la ciudadanía como el último estatus o factor de exclusión y discriminación, se debe a que a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el plano internacional se establece como discriminatoria cualquier distinción en el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales que se realice con base en ciertas características y condiciones personales, tales como la raza, el sexo, el color de piel, el lenguaje, la religión, la opinión política, el origen social o nacional y el nacimiento, lo cual en la práctica ha implicado que los Estados, en específico los Poderes Legislativo y Ejecutivo, se abstengan de hacer distinciones en el ejercicio de los derechos de las personas con base a estos criterios. Sin embargo, aunque la prohibición de discriminar por motivos de raza, sexo, origen étnico, religión, capacidades u opinión política ha tenido un muy importante desarrollo en las legislaciones y prácticas administrativas al interior de los países, la discriminación por motivos

¹¹ Sobre esto Luigi Ferrajoli afirma: “*Homme y citoyen*, hombre y ciudadano, personalidad y ciudadanía forman desde entonces, y en todas las constituciones, incluida la italiana, los dos estatus subjetivos de los que dependen dos clases diferentes de derechos fundamentales: los derechos de la personalidad, que corresponden a todos los seres humanos en cuanto individuos o personas, y los derechos de ciudadanía, que corresponden exclusivamente a los ciudadanos”. Cfr. Luigi Ferrajoli, “De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona”, en *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trad. de Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid, Trotta, 2001, pp. 97-119.

¹² *Ibid.*, p. 117.

de *nacionalidad* sigue siendo una práctica reiterada tanto en el nivel Ejecutivo como en el Legislativo.¹³

III. LAS DIMENSIONES DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Con el fin de exponer el impacto que hoy en día implica la discriminación por motivos de nacionalidad, resulta necesario examinar, aunque sea en términos muy generales, cuál es la dimensión de la problemática actual de la migración internacional.

Las cifras con las que hoy contamos nos indican que en el año 2000 había 175 millones de inmigrantes internacionales. Esto implica que una de cada 35 personas que viven en el mundo es migrante. Debido a factores como la constante interdependencia entre los países, los procesos de liberación económica, las continuas disparidades de sueldos entre los países, la disminución de los costos de transporte internacional y las desigualdades crecientes entre los países desarrollados y en desarrollo, a partir de los años sesentas del siglo pasado la inmigración internacional se ha duplicado. Así, por ejemplo, tan sólo entre 1990 y el año 2000 migraron 21 millones de personas.

Las proyecciones hechas en el año 2000 estiman que en 2005 la cifra ascendió a cerca de 192 millones de inmigrantes, de los cuales 63 % se encuentra en los países desarrollados y 37 % en países en desarrollo. La región del mundo en la que más migrantes viven es América del Norte, con 41 millones de personas, lo cual representa 12.9 % de la población total. En segundo lugar se encuentra Europa occidental, con 33 millones de personas, lo cual representa 6.4 % de su población total. Así, pues, los países que más migrantes reciben son: Estados Unidos, Australia, Canadá, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Rusia y Pakistán. En particular, Estados Unidos acepta en promedio un millón de migrantes documentados al año. Mientras que, por otro lado, se estima que viven siete millones de migrantes indocumentados, de los cuales, 4.8 millones son mexicanos.¹⁴

¹³ Un ejemplo de esta situación es la *Ley 200* del Estado de Arizona, la cual restringe los servicios y programas estatales de educación y salud a los inmigrantes y obliga a las autoridades estatales en Estados Unidos a solicitar la documentación migratoria cuando éstos soliciten servicios asistenciales.

¹⁴ Cfr. *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, en la dirección de internet: <http://www.iom.int/iomwebsite/Publications/ServletSearchPublication?event=detail&id=4>

El fenómeno de la migración internacional es el resultado de una combinación de múltiples factores de diversa naturaleza. Desde factores económicos, como la demanda de mano de obra no calificada de los países desarrollados y la falta de oportunidades y de trabajos decentes en los países de origen, que conducen a importantes segmentos de población a la exclusión y marginación social, hasta factores de índole social, como conflictos armados, la creación de redes familiares entre los países y los desastres naturales.¹⁵

Aunque el motor que genera la discriminación en la mayoría de los casos es la necesidad de buscar un mejor nivel de vida, en muchas ocasiones no se trata de decisiones del todo libres, sino que la falta de oportunidades de desarrollo, la pobreza extrema, la desinformación respecto de las condiciones de vida que supuestamente ofrecen los países receptores, la violencia y la discriminación que sufren las personas las obliga a abandonar sus hogares y familias.

A nivel regional, la migración está dominada por Estados Unidos. En América Latina y el Caribe tan sólo se encuentran 5.1 millones de inmigrantes internacionales, concentrándose en países como México, El Salvador, Costa Rica, Argentina, Venezuela y Brasil.¹⁶ Por otro lado, América Latina constituye una de las principales regiones de expulsión de emigrantes hacia otras partes del mundo, aportando, por ejemplo, la mayoría de la migración que se encuentra en Estados Unidos y España.

Entre los países latinoamericanos con mayor emigración destaca México, con más 10 millones; le siguen países como Colombia, Ecuador, Argentina y Perú, con aproximadamente un millón de migrantes cada uno. Algunos países del Caribe, como Cuba, Puerto Rico y República Dominicana, han perdido incluso a más de 20 % de su población total por el fenómeno de la migración. En términos absolutos, en el año 2004 la región recibió más de 40 mil millones de dólares por concepto de remesas.¹⁷

En el caso específico de México y Estados Unidos, aunque el fenómeno de la migración data desde el siglo XIX, a partir de 1964, año en que se dio por terminado el programa *bracero*, la emigración hacia Estados Unidos se ha multiplicado

¹⁵ Cfr. *Informe de la Relatora Especial, Ms. Gabriela Rodríguez Pizarro, presentado a la Comisión de Derechos Humanos en el año 2000 sobre la situación de los trabajadores migrantes*, E/CN.4/2001/83, 9 de enero de 2001, pp. 13-15.

¹⁶ Cfr. *Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. México, 2005.

¹⁷ Véase Juan Carlos Feres, Arturo León e Irma Arraigada, coords., *Panorama social de América Latina 2000-2003*. CEPAL-ONU, 2004.

por 12, de tal manera que de las 750,000 personas nacidas en México que habitaban legalmente en Estados Unidos en 1970, ahora llegan a ser casi 10 millones de personas, las cuales, sumadas a los 16.8 millones de ciudadanos americanos de origen mexicano, nos da un total de 26.8 millones de personas estrechamente vinculadas a México, cifra que se incrementa cada año si estimamos que el flujo migratorio anual de México a Estados Unidos es de más de 400 mil personas.

Además del monto de migrantes, las características del fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos se han transformado sustancialmente. En años recientes podemos identificar las siguientes características: una mayor complejidad y heterogeneidad del flujo migratorio. Por ejemplo, se ha incrementado considerablemente la migración de mujeres, así como de miembros de los pueblos indígenas; una mayor diversificación de la emigración en relación con otras entidades federativas; aumento de la presencia de la migración en zonas urbanas; diversificación ocupacional y sectorial en Estados Unidos, y prolongación de la estancia de los migrantes en Estados Unidos, con miras a un establecimiento permanente.

Entre las principales causas de migración hacia Estados Unidos encontramos las siguientes: persistente demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícola, industrial y de servicios en el mercado laboral norteamericano; diferencias sustanciales en el salario de ambas economías; intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral; insuficiente dinámica de la economía mexicana para absorber el excedente de fuerza de trabajo, y la creación de sólidas redes familiares entre Estados Unidos y México que facilitan la migración.¹⁸

México también es un país de tránsito para la migración centroamericana hacia Estados Unidos. Desgraciadamente, en la actualidad no se cuenta con información confiable y precisa de las dimensiones y características de esta migración. Sin embargo, un dato que puede servir de indicador es que el Instituto Nacional de Migración aseguró y repatrió durante 2005 a 250 mil centroamericanos. Por otra parte, también se sabe que alrededor de 200 centroamericanos mueren al año en territorio mexicano, y que medio centenar de ellos sufren de mutilaciones al intentar subir a los trenes del sur del país.¹⁹

¹⁸Véase *Índice de intensidad migratoria, México-Estados Unidos, 2000*. México, Conapo, 2000.

¹⁹Véase *Report submitted by Ms. Gabriela Rodríguez Pizarro, Special Rapporteur; Visit to Mexico*, E/CN.4/2003/85/Add.2

En suma, independientemente de las diversas características y dimensiones de los distintos flujos migratorios del Sur al Norte del planeta, la constante es que los migrantes constituyen un grupo social que sufre sistemáticamente de violaciones en sus derechos fundamentales. Un grupo que además de presentarse en los países de acogida como un *extraño* o extranjero, regularmente se ubica en contextos de pobreza y de rezago socioeconómico en relación con la población nativa de los países receptores. Todo ello fomenta la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran e incrementa los obstáculos que enfrentan para ejercer sus derechos fundamentales. A continuación analizaré brevemente cuáles son los contextos de violación de los derechos de los migrantes, para terminar apuntando cuáles son los estándares internacionales que las políticas migratorias de los Estados deberían de seguir.

IV. VIOLACIONES FRECUENTES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

Es necesario partir de la distinción entre migrantes regulares y migrantes irregulares, pues aunque los derechos de ambos se ven normalmente restringidos o vulnerados, en el caso de los segundos las violaciones son mucho más intensas y los derechos restringidos son aún más básicos. En el caso de los irregulares se produce un círculo vicioso sumamente preocupante, pues al restringirse cada vez más las cuotas de trabajadores migrantes regulares, establecidas por los países en desarrollo, y al mismo tiempo aumenta la demanda de personas que, afectadas por las disparidades económicas en el mundo, se ven obligadas a dejar sus hogares, cada vez son más las personas que toman el riesgo de introducirse en los países receptores de manera irregular. Esta situación, además de generar que sean presas fáciles del tráfico internacional de personas y de las bandas contrabandistas de migrantes, tiene como consecuencia que aparezcan como criminales ante las autoridades y la sociedad del país receptor. De esta manera los migrantes son sumergidos en una situación de *clandestinidad*, de la cual diversos actores, como empresarios, autoridades, renteros, prestadores de servicio e incluso otros migrantes, se aprovechan para explotar y extorsionar a los no documentados. En este sentido, la *vulnerabilidad* es una característica propia de los migrantes, pues debido a su situación irregular, y por el miedo a que sean deportados a sus países, no pueden acudir a las autoridades para exigir la protección de sus derechos.

Veamos ahora uno a uno los derechos de los migrantes que son frecuentemente vulnerados. En primer lugar, tenemos el *derecho a la vida*. Desgraciadamente, en los últimos años hemos presenciado escenas dramáticas en las que aparecen migrantes subsaharianos muertos en las costas españolas, después de que la patera en la que intentaban cruzar de África a Europa naufragara. También hemos presenciado el hundimiento de barcos repletos de tunesinos frente a las costas italianas, y ni se diga nada de los casi 450 mexicanos que mueren cada año en el desierto de Arizona. Por otra parte, también son frecuentes los casos en los que los migrantes pierden la vida al ser abandonados por los llamados coyotes o polleros e, incluso, al ser identificados y capturados por las policías fronterizas o, en el caso de la frontera norte, por las organizaciones de rancheros que tienen como fin cazar a los inmigrantes que cruzan por sus terrenos.²⁰

El *derecho a la no discriminación* es posiblemente el derecho más vulnerado de los migrantes. En cada uno de los informes del Relator especial de Naciones Unidas sobre el tema se documenta un largo número de casos en que, debido a actitudes xenofóbicas, racistas o discriminatorias, los derechos de los migrantes se ven seriamente amenazados.²¹ Incluso, las violaciones a este derecho son notorias en prácticamente todas las regiones del mundo con altos flujos migratorios, generalmente porque provienen de países subdesarrollados, porque son de razas diversas a la caucásica, porque no hablan el idioma del país, o porque son de una religión distinta a la mayoritaria.²² Estos sentimientos en muchas ocasiones son alimentados por los medios de comunicación y por las autoridades de los Estados de origen, pues lejos de resaltar la necesidad que esos países tienen del trabajo y beneficios que aportan los migrantes, es muy común que se les culpe de un sinfín de problemas sociales o se generen prejuicios y estigmas en torno a ellos.

²⁰Véase *Human Rights of Migrants; Report submitted by Ms. Gabriela Rodríguez Pizarro, Special Rapporteur. Mission to the border between Mexico and the United States of America*, E/CN.4/2003/85/Add.3.

²¹ Cfr. *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Jorge Bustamante*, E/CN.4/2006/73.

²² En el informe que la Relatora especial realizó sobre los derechos de los migrantes en su visita a la frontera norte de nuestro país, se destaca la tendencia de ciertos segmentos de la población norteamericana, especialmente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, de considerar a los migrantes indocumentados como criminales, traficantes de drogas o potenciales terroristas, con lo cual los sentimientos de xenofobia y discriminación han aumentado considerablemente en ese país. Cfr. *Human Rights of Migrants; Report submitted by Ms. Gabriela Rodríguez Pizarro. Mission to the border between Mexico and the United States of America*. E/CN.4/2003/85/Add.3.

Otro de los derechos más vulnerados es su *derecho a la integridad física y psíquica*. Las violaciones a este derecho pueden venir de diversas fuentes, aunque las más comunes son el uso de la fuerza excesiva de las autoridades migratorias, el abuso que reciben de los traficantes y contrabandistas de personas y, finalmente, el maltrato de parte de los empleadores de los indocumentados en los países de acogida. Tanto en la frontera sur como en la norte de nuestro territorio desafortunadamente se ha presentado un significativo número de casos en los que los migrantes se quejan de haber sido maltratados, humillados y en ocasiones torturados por las patrullas fronterizas. También en el caso de la frontera sur se han presentado quejas por violación a mujeres migrantes, mientras que en la frontera norte no han sido pocos los casos en que algún miembro de la patrulla fronteriza abre fuego en contra de un grupo de migrantes, alegando haber sido atacado con piedras.²³ Una manera indirecta de poner en riesgo su integridad física ha sido obligar a realizar los cruces en lugares cada vez más inhóspitos y peligrosos. En el caso de la frontera norte, por citar un ejemplo, desde 1993, año en que se empezaron a establecer mayores controles en los lugares tradicionales de paso, hasta el año de 2001, se estima que han muerto alrededor de 1,870 migrantes. En el caso de los traficantes, la amenaza en contra de la integridad física y moral de los migrantes es aún más latente. Además de los maltratos, las violaciones y la puesta en riesgo de su vida, a través de los métodos empleados para cruzar las fronteras, en muchas ocasiones los traficantes los extorsionan o secuestran, exigiendo nuevas cantidades de dinero.

En el caso de la migración europea, por ejemplo, se ha delatado ya con gran fuerza las redes de prostitución de mujeres inmigrantes que son obligadas a prostituirse en los países de acogida para pagar los créditos que les dieron para poder salir de sus países. En lo relativo al maltrato proveniente de los ciudadanos de los países de origen, la Relatora especial de Naciones Unidas ha insistido en el caso de las trabajadoras domésticas, afirmando que muchas mujeres son sometidas a malos tratos y humillaciones por parte de las personas con quienes trabajan, incluso se presentan varios casos de abuso sexual o violación.²⁴

Otro conjunto de derechos que con mucha frecuencia son violados pueden ser englobados en el derecho a un *debido proceso legal*. Así, pues, desde detenciones arbitrarias y prolongadas sin justificación alguna, deportaciones masivas sin

²³ En este sentido la Relatora especial de Naciones Unidas ha documentado el asesinato de Serafin Olvera y de Roberto Chávez Reséndiz. Cfr. *ibid*.

²⁴ Véase *Migrant Workers: Report of the Special Rapporteur, Ms. Gabriela Rodríguez Pizarro*, E/CN.4/2004/76.

que se analice cada caso en particular, pésimas condiciones de higiene y alimentación en las estancias migratorias, carencia de traductores y de defensores de oficio, violación del derecho a la protección consular, hasta la inexistencia de recursos jurídicos para que una autoridad jurisdiccional revise su caso, son muchas las irregularidades y los obstáculos que impiden que los migrantes puedan disfrutar efectivamente del derecho a un debido juicio. La razón de estas violaciones se debe principalmente a que se considera que la migración internacional es un crimen, cuando en realidad debería ser tratada no como un delito, sino como un problema de derecho administrativo internacional.

Otro grupo de derechos que con gran frecuencia son violados o restringidos, tanto a los migrantes documentados como a los indocumentados, son los *derechos económicos y sociales*.

Empezando por el derecho al trabajo y a las condiciones laborales justas, con gran frecuencia los empleadores de los países de origen pagan a los inmigrantes sueldos inferiores al mínimo legal o por debajo de lo que pagarían a un nacional por igual trabajo. Esta circunstancia afecta, además, al resto de prestaciones y condiciones laborales, lo cual hace que los migrantes se encuentren siempre en una situación de inestabilidad y precariedad laboral. Esta situación también implica que aún y cuando tal vez sus ingresos han mejorado en relación con los ingresos que tenían en los países de origen, en los países de acogida se ubiquen entre los sectores de la población más pobres y marginados. Así, muchos viven en viviendas inadecuadas, padecen el fenómeno del hacinamiento, problemas para transportarse a sus trabajos y acceso muy restringido a las necesidades básicas de salud y educación. En ocasiones esta situación se agrava aún más cuando, a pesar de que contribuyen al gasto público pagando impuestos, las políticas públicas de algunos países receptores restringen el acceso a los migrantes a los sistemas de seguridad social y educación.

Los *niños*, en el contexto de la migración, son posiblemente el grupo más vulnerable a la violación de derechos humanos y, de manera especial, los menores que no se encuentran acompañados por sus padres. En ocasiones son los mismos polleros o coyotes los que maltratan y abusan de los menores o hacen negocios con ellos, entregándolos a las redes de prostitución o pornografía infantiles. En otras ocasiones son detenidos y se quedan bajo custodia de las autoridades migratorias, en cuyo caso también tienen el riesgo de sufrir maltratos y abuso sexual. Un caso común en la frontera con Estados Unidos es la deportación de los padres de niños que nacieron en el territorio norteamericano y que por ese hecho han obtenido la nacionalidad, situación que no sólo viola los derechos del

menor, sino que además da paso al fenómeno conocido como *desintegración familiar*, que desgraciadamente ya de por sí se ve incrementado enormemente por el fenómeno mismo de la migración.

V. MARCO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

Finalmente, quisiera referirme, aunque sea brevemente, al marco internacional de los derechos humanos, con el fin de especificar algunos de los compromisos que los Estados han adquirido, a nivel internacional, en relación con la protección de los derechos de los migrantes.

En primer lugar, es necesario recordar que los instrumentos internacionales más importantes que existen a nivel universal y regional, tales como los Pactos Internacionales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, o la Convención Interamericana para Prevenir y Eliminar la Tortura y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, también son aplicables a las personas migrantes, tanto documentadas como indocumentadas. Así, en virtud de estos instrumentos, los Estados expresamente se obligan a proteger el conjunto de derechos contenidos en ellos a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción. Es más, en todos estos instrumentos se introduce una cláusula de no discriminación, que establece que los Estados deberán promover y proteger los derechos de las personas sin ningún tipo de distinción, incluido el *origen nacional* de las personas.

Aunque ha sido discutido si el término de origen nacional prohíbe la discriminación dirigida hacia los no nacionales de un país, por ejemplo, a los inmigrantes, o si tan sólo prohíbe hacer distinciones con base al país de origen del que provengan las personas. A mi juicio, esta duda es aclarada satisfactoriamente por el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su Comentario General número 15,²⁵ pues en él se establece claramente que en relación con los extranjeros que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, la regla general es que el Estado debe respetar, sin

²⁵ Este documento se puede consultar en la siguiente dirección de internet: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/bc561aa81bc5d86ec12563ed004aaa1b?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/bc561aa81bc5d86ec12563ed004aaa1b?Opendocument)

distinción alguna, todos los derechos contenidos en el Pacto, salvo los derechos políticos contenidos en el artículo 25, los cuales expresamente se reservan para los ciudadanos del Estado en cuestión. De esta manera, el Comité apunta que no existe excusa alguna para que los Estados Parte no respeten el derecho a la vida de los migrantes, su derecho a no ser torturados, a no ser reducidos a esclavitud, así como su derecho a la intimidad y vida privada, su derecho a un debido proceso, su derecho a no ser discriminados y sus derechos a la libertad de expresión, de religión, de asociación, de manifestación y de formar una familia.

Ahora bien, además de estos instrumentos, que aplican a todas las personas sin ningún tipo de distinción, también existen algunos instrumentos que protegen de manera particular los derechos de los migrantes. En relación con el derecho al trabajo destaca el Convenio (143) sobre los Trabajadores Migrantes, aprobado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1975.²⁶ El objetivo principal de este Convenio es eliminar los abusos que al interior de los Estados se dan en el marco del empleo ilegal, así como luchar en contra de las bandas o mafias que trafican con trabajadores migrantes. En él, además, se obliga a los Estados parte a garantizar el derecho al trabajo y a las condiciones laborales justas de los trabajadores migrantes documentados, sin ningún tipo de discriminación. Sin embargo, realmente no establece una protección específica a los trabajadores migrantes indocumentados.

Sobre este tema en concreto, resulta indispensable recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva número 18 ha establecido que aunque un migrante no tenga permiso para trabajar o se encuentre de manera irregular en un territorio, por ese hecho no se justifica el que una vez establecida una relación laboral con un patrón éste le otorgue un trato desigual al resto de los ciudadanos, en relación con las condiciones y obligaciones laborales establecidas por la legislación nacional e internacional.²⁷ A la luz del derecho a la

²⁶ Cfr. Convención sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes. Adopción: 24/06/1975. Entrada en vigor general: 09/12/1978. A esta Convención se debe añadir la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (núm. 86), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (núm. 151), el Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio (núm. 29), y el Convenio Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso (núm. 105).

²⁷ El texto íntegro de la opinión consultiva, más los votos razonados y concurrentes de los jueces de la CIDH: A. A. Cançado Trindade, Hernán Salgado Pesantes, Alirio Abreu Bureli y Sergio García Ramírez, así como un estudio introductorio de éste último, se puede encontrar en Sergio García Ramírez, *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03*. México, CNDH, 2004.

no discriminación, los miembros de la Corte Interamericana consideraron que no sólo la limitación o el menoscabo de los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes constituye una discriminación, sino, además, que los Estados tienen la obligación de velar para que dentro de su territorio se reconozcan y apliquen, sin ningún tipo de discriminación por motivo de la situación legal de las personas, todos los derechos laborales que se establecen tanto el marco jurídico interno como en los instrumentos internacionales que el Estado haya ratificado.²⁸

El instrumento internacional más completo e importante sobre derechos de los migrantes es, sin lugar a dudas, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, adoptada el 18 de diciembre de 1990. Este instrumento, cuyo proceso de redacción y discusión empezó a finales de la década de los setentas, no alcanzó las 20 ratificaciones para su entrada en vigor sino hasta el 1 de julio de 2003.

La Convención inicia consagrando el derecho a la no discriminación en favor de las personas migrantes y resaltando que los Estados han asumido la obligación de promover y respetar los derechos fundamentales de las personas, sin que se justifique hacer alguna distinción por motivos del origen nacional de las mismas. Sin embargo, ella misma distingue entre trabajadores migrantes documentados o regulares y trabajadores migrantes indocumentados o irregulares. Con base a esta distinción, establece un catálogo de derechos que corresponden a todos los migrantes, sean documentados o indocumentados, para especificar posteriormente algunos otros derechos que corresponden de manera exclusiva a los migrantes trabajadores regulares y sus familias.

Además de reconocer un conjunto amplio de derechos y libertades básicas a todos los trabajadores migrantes y sus familias, como son el derecho a la vida, a salir libremente de cualquier Estado, de regresar a su Estado de origen, el derecho a no ser torturado, ni sometido a esclavitud o servidumbre, la libertad de pensamiento, de expresión, de conciencia y de religión, aunada a la libertad de los padres de elegir la educación religiosa para sus hijos, la Convención dedica especial atención en detallar los derechos vinculados con el debido juicio y las respectivas garantías jurisdiccionales, así como algunos de los derechos económicos y

²⁸ En este sentido la Corte afirma textualmente: “La Corte considera que los trabajadores migrantes indocumentados, que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y discriminación con respecto a los trabajadores nacionales, poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica. Los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos”.

sociales. En relación con los derechos del primer grupo, la Convención prohíbe las deportaciones colectivas y exige que cada caso de expulsión del territorio sea considerado individualmente. También exige que los migrantes irregulares sólo podrán ser detenidos y privados de su libertad por los motivos y de conformidad con los procedimientos establecidos por la ley. En estos casos exige que los Estados garanticen la protección consular de los migrantes, que el periodo de tiempo de detención sea razonable, que el migrante sea informado de las razones de su detención en el idioma que comprenda y que sea colocado en locales especiales para ello y de manera independiente a personas acusadas de haber cometido algún delito. Por otra parte, también establece que los trabajadores migrantes gozan de los mismos derechos y garantías de las que los nacionales gozan ante los tribunales y cortes de justicia (ser oídos públicamente, imparcialidad e independencia del tribunal, presunción de inocencia, posibilidad de defenderse, intérprete, defensor de oficio y la posibilidad de interponer un recurso de revisión).

En el caso de los derechos económicos y sociales, la Convención establece que los trabajadores migrantes gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales en lo relativo a la remuneración y a las condiciones de empleo, tales como horas extras, horarios de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad social, salud, fin de la relación de empleo y afiliación a los sindicatos y asociaciones de trabajadores. Expresamente subraya, en su artículo 25, que nadie podrá ser privado de los derechos derivados de la relación laboral aún y cuando su situación en el país sea irregular.

En este mismo sentido determina que en relación con la seguridad social los trabajadores migrantes y sus familias gozarán del mismo trato dado a los nacionales. Se exige, a su vez, que los Estados presten la atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables en su salud, a la vez que establece que los hijos de los trabajadores migrantes, con independencia de su situación legal, gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación.

Ahora bien, entre los derechos que sólo es obligatorio respetar a los trabajadores migrantes documentados señala: la libertad de movimiento en el territorio del Estado de empleo y el derecho a escoger libremente el lugar de su residencia; el derecho a establecer asociaciones y sindicatos de trabajadores migrantes; de participar mediante el derecho al voto en la vida pública de su país de origen y, si las leyes lo permiten, en el país de acogida; acceso a los programas de capacitación para el empleo, de orientación profesional y de colocación, así como acceso a los planes de vivienda y a la vida cultural del país.

La Convención pone especial énfasis en que en las políticas de migración los Estados deberán promover la unidad de la familia de los trabajadores migrantes, tanto en temas de deportación y expulsión como de reunificación familiar. Por último, resalta la obligación de los Estados Parte, tanto si son países de origen, de tránsito o de destino, de luchar en contra del tráfico y contrabando de migrantes, señalando que una vía idónea para ello es acabar con la contratación de migrantes en situación irregular.

Hasta el día de hoy la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares tan sólo ha sido ratificada por 34 Estados, de los cuales ninguno puede ser considerado un país con alta afluencia de migrantes. Por el contrario, los países signatarios han sido los de mayor expulsión de migrantes en los últimos años. A pesar de su escasa aceptación a nivel internacional, es una Convención que aborda de manera integral el fenómeno de la migración, sienta con gran claridad los estándares que los Estados deberían tomar en cuenta para regular en su legislación interna el fenómeno de la migración, pero, sobre todo, y sin perjuicio de reconocer el derecho que todos los Estados tienen de establecer los criterios que rigen la admisión de los trabajadores migratorios y de sus familias a su territorio, lo más sobresaliente es que establece un catálogo amplio de derechos y libertades fundamentales que, al ser inherentes a la persona, todos los Estados deberían abstenerse de negar o restringir por motivos de nacionalidad.

Me parece que el fenómeno de la migración en nuestros días está marcado por la tensión de ambos polos; por una parte, la razonable necesidad de los Estados de controlar y encausar los flujos migratorios que llegan a su territorio y, por el otro, el derecho que toda persona tiene de satisfacer sus necesidades básicas y de buscar, en el país y territorio que sea, los medios que le permitan desarrollarse plenamente. El contenido esencial de este derecho, muy vinculado también a los de circulación y residencia, curiosamente había sido proclamado en los orígenes de la Edad Moderna en el siglo XVI, por Francisco de Vitoria en sus lecciones impartidas en la Universidad de Salamanca. Entendiendo a la sociedad internacional como una *comunitas orbis*, e inmerso en el debate en torno a los justos títulos de la conquista del Nuevo Mundo, Vitoria justificaba la presencia de los españoles en tierras americanas con base en el *ius naturalis societatis et communicationis*, es decir, a un derecho natural a la socialización y la comunicación entre los hombres más allá de las fronteras.²⁹

²⁹ Sobre el primer título legítimo dice Vitoria: “En todas las naciones se tiene como inhumano el tratar y recibir mal a los huéspedes y peregrinos sin motivo alguno especial; y, por el contrario, es

Al principio del mundo, como todas las cosas fuesen comunes —señala Vitoria— era lícito a cualquiera dirigirse y recorrer las regiones que quisiese. Y no se ve que haya sido esto abolido por la división de las tierras; pues nunca fue la intención de las gentes evitar la mutua comunicación de los hombres por esta repartición.³⁰

Por ello, como indica Ferrajoli, resultaría contradictorio y penoso que hoy los países desarrollados nieguen a muchos de los habitantes de los países en desarrollo el mismo derecho que en su momento les sirvió a ellos de justificación para su expansión por todo el planeta.³¹

de humanidad y cortesía comportarse bien con ellos, a no ser que los extranjeros reportaran daño a la nación”. Cfr. Francisco de Vitoria, *Reflecciones del Estado, de los indios y del derecho de la guerra*. Estudio introductorio de Antonio Gómez Robledo. México, Porrúa, 1985, p. 60.

³⁰ *Ibid.*, p. 61.

³¹ Cfr. L. Ferrajoli, *op. cit.*, nota 10, pp. 118-119.

SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS

Benjamín González Roaro

SINOPSIS: El autor identifica graves situaciones de inequidad en la población, respecto de la oferta de seguridad social en México: 1) porque existen personas que no tienen la fortuna de contar con un trabajo en el sector formal de la economía y, por tanto, no se encuentran amparados por alguno de los regímenes de seguridad social existentes; 2) porque hay trabajadores que, aún estando cubiertos, lo están por diferentes regímenes de seguridad social, que ofrecen coberturas diferentes, y 3) porque al interior mismo de los propios regímenes de seguridad social no todos reciben la misma atención en cantidad y calidad. Por lo anterior, el autor concluye que es imprescindible instrumentar, en el corto plazo, una reforma de la seguridad social, que tenga como premisas vertebrales la creación de un sistema nacional de pensiones; la universalidad de los servicios de salud, y la integralidad de las prestaciones a todos. Asimismo, considera de fundamental importancia de que se rescate a las instituciones de seguridad social de la aguda crisis financiera que enfrentan.

SUMARIO: Introducción. I. Seguridad social y derechos humanos: una relación obligada. II. Problemática de la seguridad social en México. III. Acciones para consolidar la seguridad social en México. IV. Fortalecimiento financiero y operativo de las instituciones de seguridad social. V. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de la transición mexicana a la democracia, el tema del respeto a los derechos humanos ha cobrado cada vez más trascendencia para la evolución política de nuestro país, porque representa el espacio de protección del ciudadano frente a los posibles abusos del poder estatal.

Si bien los mexicanos hemos logrado grandes avances en la materia, disfrutando el pleno ejercicio de los derechos políticos que garantiza nuestra Carta Magna, aún no se ha podido hacer realidad íntegramente la observancia de otra vertiente no menos importante de los derechos humanos: el derecho a la seguridad social.

A pesar de los esfuerzos realizados aún existen en nuestro país amplios sectores de la población que carecen de acceso a los servicios de salud y a la tranquilidad de gozar una pensión y, aún así, muchos de los que se encuentran en este estado de exclusión contribuyen con sus impuestos a financiar un sistema cuya cobertura refleja un problema de justicia social e inequidad para más de 40 millones de mexicanos.

Incluso dentro del círculo de quienes sí gozan de los beneficios de la seguridad social, existen importantes diferencias en cuanto a la amplitud y la calidad de las prestaciones entre unos regímenes y otros. Asimismo, la falta de reconocimiento de derechos entre sistemas también representa una situación de inequidad para quienes han cotizado una parte de su vida laboral en un sistema y otra parte en otro sistema y encuentran, cuando creen tener derecho a una jubilación, que no cuentan con los años de cotización necesarios para poder disfrutar de esos beneficios.

Visto de esta manera, la falta de equidad, integralidad, calidad desigual y accesibilidad que distingue a los sistemas de seguridad social del Estado mexicano constituye un importante déficit para la construcción de la democracia en nuestro país, por lo que en este ensayo se analiza la necesidad insoslayable de instrumentar en el corto plazo una reforma de la seguridad social en México, que tenga como premisas vertebrales la creación de un sistema nacional de pensiones, la universalidad de los servicios de salud y la integralidad de las prestaciones.¹

I. SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS: UNA RELACIÓN OBLIGADA

El vínculo entre seguridad social y la observancia de los derechos humanos ha estado presente en el mundo occidental desde hace mucho tiempo. Alexis de

¹ Si bien las instituciones de seguridad social en nuestro país cubren una amplia gama de prestaciones múltiples y muy diversas, tanto del orden económico (préstamos personales, apoyos al poder adquisitivo) como sociales (guarderías, funerarias, deportivos) y culturales, en este ensayo nos enfocamos específicamente en los servicios médicos y las pensiones, por ser éstas las prestaciones más significativas para la vida de los derechohabientes.

Tocqueville, por ejemplo, escribió en 1835 que “las naciones de nuestro tiempo no pueden impedir que los hombres alcancen una condición de igualdad, pero depende de ellos que del principio de igualdad se derive certidumbre o libertad, sabiduría o barbarie, prosperidad o ruina”.² Sin embargo, la institucionalización de preceptos de justicia social, como normas jurídicas de observancia obligatoria para la comunidad internacional o, al menos, como recomendaciones con carácter de fuerza moral no se cristalizó sino hasta apenas el siglo pasado.

En efecto, así como el siglo XVIII legó a la humanidad los valores de libertad e igualdad, le debemos al siglo XX la gestación y concreción de las otras dos grandes ideas político-sociales del mundo civilizado: por un lado, la tolerancia y el respeto al prójimo, base de los derechos humanos y, por el otro, la equidad y la solidaridad, bases de la seguridad social. Ambos conceptos están necesariamente relacionados, pues sin garantizar las mismas condiciones de sobrevivencia a los miembros de una sociedad, desde su nacimiento y formación, hasta las situaciones de enfermedad, incapacidad, desempleo o vejez, no puede haber en esta igualdad, ni existen las condiciones para disfrutar plenamente el ejercicio de los derechos políticos. Tal fue, y no otro, el espíritu de Rousseau cuando en el inicio de su *Contrato social* señaló que “el hombre nace libre, pero en todas partes se encuentra entre cadenas”.

Sin duda, los efectos negativos del industrialismo, la destrucción causada por el largo periodo de guerras y la indefensión de la clase trabajadora frente a los riesgos y carencias sociales influyó en la conciencia de los líderes de las naciones para buscar materializar en sus propios países y a nivel mundial los andamiajes institucionales que protegieran a los ciudadanos tanto de los prejuicios y la discriminación causadas por las ideologías y las diferencias raciales como de la relación asimétrica y de marginación generada por la relación trabajo-capital.

Así, el primer ensayo formal en materia de construcción de sistemas de seguridad social se dio bajo el patrocinio del canciller de hierro Otto von Bismarck, quien instaura en la Alemania finisecular del XIX un instrumento de protección social que alejaba el temor a la beligerancia del movimiento obrero socialista y arbitraba la lucha de clases.

El 17 de noviembre de 1881, desde el Salón Blanco del Reichstag, Bismarck pronuncia, en nombre del emperador Guillermo I, un mensaje en el que anuncia “la búsqueda de fórmulas moderadas que permitan mejorar el bienestar de

² Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, citado por Bernard Crick, *En defensa de la política*. Barcelona, Tusquets, 2001.

los trabajadores [...] una refundición del proyecto de ley [...] sobre seguro de los trabajadores en caso de accidentes de trabajo [...] También se contemplará la situación de quienes por edad o invalidez resulten incapacitados para trabajar...”³

De esta manera, las primeras políticas de bienestar establecieron por ley tres seguros: de enfermedad, de accidentes de trabajo y de invalidez y vejez, aunque restringidos a la clase obrera, quienes gozaban de esas prestaciones de acuerdo con el monto de sus aportaciones.

Siguiendo el ejemplo alemán, Gran Bretaña expidió diversas leyes de protección social para la clase obrera. En 1942 William Beveridge revoluciona el sistema de seguridad social con un nuevo plan en el que, a partir de recursos fiscales, se uniformaban tanto las aportaciones de los asegurados como las prestaciones a las que éstos tenían derecho. Con estas acciones, el régimen de seguridad social británico sentaba las bases para la universalización de la cobertura que garantizara un nivel de subsistencia uniforme para todos sus ciudadanos.

De la combinación y aplicación de los modelos bismarckiano y beveridgiano se extendió por casi toda Europa, primero, y sucesivamente a otras naciones, la institucionalización de la seguridad social.

Como se ve, los sistemas de seguridad social se edificaron como dispositivos para contribuir a la realización de la justicia social, entendida como mecanismos de igualación de las condiciones de vida y no sólo como lo entendían los liberales clásicos de igualdad de derechos frente a la ley. La seguridad social se asume desde entonces como una obligación moral colectiva de intervenir en favor de los menos favorecidos.⁴

*La universalización del derecho a la seguridad social:
la función de la Organización Internacional del Trabajo*

Una acción decisiva hacia la consagración de la seguridad social como derecho humano de observancia universal fue la aparición de la Organización Interna-

³ Citado por Ma. Dolores González Molina, “Nacimiento y evolución de la seguridad social”, *Seguridad social. Configuración y desarrollo internacional*. Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2004.

⁴ Geert Demuijnck y Dominique Greiner, “La Légitimation de la Sécurité Sociale dans une Économie Mondialisée. Assurance Individuelle, Solidarité Sociale, en Sécurité Sociale «An 2000»”, ponencia presentada en el Congreso “La Sécurité Sociale dans le Village Global”, Helsinki, 25-27 de septiembre, 2000.

cional del Trabajo (OIT), organismo creado en 1919 bajo el ambiente pacifista de la primera posguerra, el cual se convirtió a partir de entonces en el principal promotor de las políticas de protección social entre las democracias occidentales. En su acta constitutiva, el nuevo organismo internacional se fijó como mandato mejorar las condiciones de trabajo mediante “la lucha contra el desempleo [...], la protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales [...], las pensiones de vejez e invalidez”,⁵ a la vez que hizo explícito su compromiso con la idea de que todo ser humano “sin distinción de raza, credo o sexo tiene derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”.⁶

Así, los países firmantes del nuevo organismo internacional “movidos por sentimientos de justicia y de humanidad” reconocieron que “existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales”.

A pesar de los avances alcanzados en el nivel de las políticas públicas de protección social, la concepción generalizada en esas fechas radicaba en garantizar la seguridad de la familia exclusivamente mediante la protección del padre ante cualquier riesgo de trabajo que pudiera afrontar. Esta situación implicaba un esquema de solidaridad limitada, pues los beneficios sólo se otorgaban a quien pudiera demostrar el pago previo de contribuciones, es decir, a quien tuviera un trabajo formal.

La universalización de la seguridad social tuvo un gran avance al formularse la Declaración de Filadelfia en 1943, la cual reconoce la necesidad de garantizar un ingreso básico y cuidados médicos completos a todos los que lo necesitasen.⁷ Con esto se dio reconocimiento y legitimidad al esquema de las prestaciones no

⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Acta Constitutiva de 1919*, “Preámbulo”, citado por M. D. González Molina, “Nacimiento y evolución de la seguridad social”, en *Seguridad social...*, *op. cit.*

⁶ “Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo”, en *ibid.* Anexo, numeral II.

⁷ Véase Jean Claude Javillier, “El impacto de las normas internacionales de seguridad social”, ponencia presentada por el Director del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la Oficina Internacional del Trabajo en la Conferencia “Más Seguridad en la Seguridad Social”, Asociación Internacional de la Seguridad Social. Vancouver, 10-12 de septiembre de 2002.

contributivas, las cuales amplían el campo de la solidaridad, interesándose en las personas con necesidades y con desventajas.

La consagración de la seguridad social como un derecho humano fundamental se da al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países victoriosos congregados en la Organización de Naciones Unidas refrendaron su compromiso con la seguridad social señalando en la Declaración Universal de Derechos Humanos que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, *habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado*, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.⁸ Unos meses antes, los países del Continente americano también se habían proclamado en favor de la universalidad del derecho a la protección social del Estado. Al emitir la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los asistentes se manifestaron porque “toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.⁹

En 1952, los países miembros de la OIT signan lo que quizá sea la declaración más importante en materia de seguridad social en cuanto contiene un conjunto de disposiciones de aplicación práctica organizadas en nueve ramas. Tal es el Convenio 102,¹⁰ que determina las normas mínimas de la seguridad social que deben observar los países adherentes: asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones por desempleo, prestaciones de vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, maternidad, invalidez y muerte.

Un compromiso más en pro de la concreción del derecho a la seguridad social fue asumido por los Estados miembros de la ONU al firmar, en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismo que establece la obligatoriedad de las partes de presentar anualmente informes sobre

⁸ Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948.

⁹ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana. Bogotá, 2 de mayo de 1948, artículo XVI.

¹⁰ Convenio Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, adoptado el 28 de junio de 1952, y que entró en vigor el 27 de abril de 1955.

las medidas adoptadas y los avances realizados para asegurar el respeto de dichos ordenamientos en sus territorios.

A pesar de todos estos esfuerzos, realizados en el marco de los organismos internacionales por hacer efectivo el derecho de todo ciudadano a la protección de la seguridad social, consagrándolo como un derecho humano básico, en la actualidad sólo una de cada cinco personas en el mundo cuenta con una cobertura adecuada de seguridad social y más de la mitad de los habitantes del planeta no dispone de ningún tipo de protección en absoluto.¹¹

La mayoría de los países han legislado sobre derechos fundamentales a la salud, al trabajo, a la vivienda y a una vejez digna, pero diversos factores han impedido poner en práctica las disposiciones adoptadas: fundamentalmente destaca el insuficiente desarrollo económico, los limitados recursos fiscales, la tendencia a la reducción de la población económicamente activa y el crecimiento en la expectativa de vida que ha generado un fenómeno de envejecimiento de la población a nivel mundial.

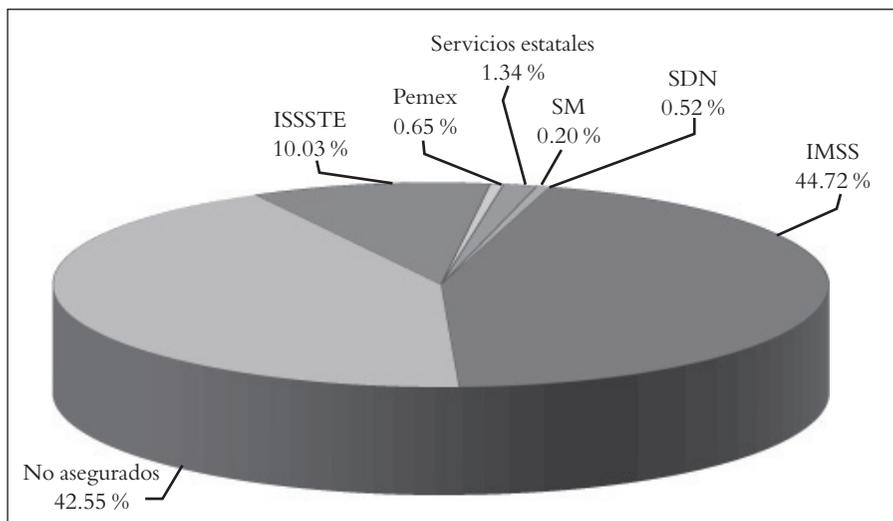
A continuación analizaremos el caso particular de nuestro país respecto de la vigencia de la seguridad social como un derecho humano y, por lo tanto, exigible para toda la población.

II. PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Cobertura

La mejor explicación que existe en nuestro entorno nacional de la relación entre derechos humanos y seguridad social lo constituye el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando define nuestro régimen democrático como “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...” Sin embargo, y a pesar de los enormes esfuerzos que el Estado mexicano ha realizado durante más de medio siglo, aún existen cerca de 40 millones de personas que no gozan de los beneficios de la seguridad social.

¹¹ OIT, “Un reto universal: seguridad social para el mundo”, *Revista Trabajo*, Departamento de Comunicación, artículo de internet.



Fuente: INEGI 2005.

Hasta antes de 2002, en nuestro país funcionaban dos grandes sistemas nacionales de seguridad social (IMSS, para el caso de los trabajadores de la iniciativa privada, e ISSSTE, para aquellos que laboran para el Estado) aunados a regímenes especiales para sectores específicos, tales como los electricistas, petroleros, trabajadores bancarios y miembros de las fuerzas armadas (ISSSFAM), así como diversas organizaciones orientadas a la atención de la seguridad social de los trabajadores estatales y municipales. Asimismo, la Secretaría de Salud brinda atención médica a nivel nacional enfocándose a la población de bajos ingresos que no cuentan con acceso a los seguros establecidos por los anteriores sistemas. Salvo la cobertura médica que brinda la Secretaría de Salud, podemos decir que, desde sus orígenes, la seguridad social en México quedó marcada por la escisión entre la población derechohabiente incorporada a algunos de los sistemas antes señalados y la población no asegurada.

Equidad

Como ya señalábamos en la introducción, la falta de un sistema nacional de seguridad social ha generado graves situaciones de inequidad en el seno de la

población mexicana: primero entre quienes no tienen la fortuna de contar con un trabajo en el sector formal de la economía y, por lo tanto, no se encuentran amparados por alguno de los regímenes existentes; segundo, entre los diferentes regímenes de seguridad social, y tercero, al interior mismo de los propios regímenes sociales.

En el primer caso, mientras que los trabajadores informales carecen de protección y del derecho a una pensión, contribuyen a financiar, vía impuestos al consumo, los déficit de estos organismos, los cuales son cubiertos, por mandato legal, por el Estado, la pregunta es: ¿por qué el Estado tiene que cubrir con dinero de la sociedad la seguridad social de una parte de la población, y por qué excluye de esos mismos beneficios a otra parte de la población? Para ejemplificar mejor esta situación, conviene señalar que, actualmente, por cada peso que se destina para pagar una pensión en el ISSSTE, el Estado aporta aproximadamente 70 centavos.

Una segunda situación de falta de equidad tiene que ver con las diferencias en el monto y la calidad de las prestaciones otorgadas por los diferentes regímenes de seguridad social: por ejemplo en materia de “invalidéz”, mientras que un trabajador del IMSS requiere como mínimo tres años de cotización para recibir 60 % de su último sueldo de cotización, en el ISSSTE sólo lo puede hacer con 15 años de cotización y aspirará únicamente a 50 % de su salario base.¹² Por su parte, en lo referente a “Cesantía en edad avanzada”, los trabajadores de la iniciativa privada afiliados al régimen del IMSS requieren como mínimo 24 años de cotización y tener 60 años de edad, pero únicamente podrán hacerlo con el saldo de su cuenta individual; en cambio, los trabajadores del ISSSTE también requieren tener como mínimo 60 años de edad, pero haber cotizado 10 años para poder jubilarse.¹³

Las diferencias también se presentan respecto de los servicios médicos, pues es conocido por la población que existe una desigualdad de recursos entre los diversos prestadores de servicios (IMSS, ISSSTE, institutos de seguridad social de los estados, Pemex, ISSSFAM, etcétera), lo cual se traduce en una desigual calidad y oportunidad en la atención.

En el tercer caso de inequidad vemos que los diferentes regímenes de seguridad social en México conceden un trato inequitativo a sus afiliados. Las prestaciones que se ofrecen desfavorecen a quienes se retiran antes de cumplir el

¹² *Contrato Colectivo de Trabajadores del IMSS*, artículo 4, inciso b, y *Ley del ISSSTE*, artículo 67.

¹³ *Contrato...*, *op. cit.*, artículo 154, y *Ley...*, *op. cit.*, artículos 82 y 83.

requisito de años de servicio y discrimina a aquellos que migran de un sector a otro, público a privado o viceversa, antes de alcanzar el derecho a una pensión.

Respecto del segundo punto, muchas personas no tienen derecho a una pensión ni al servicio médico al retirarse, no obstante haber cotizado a la seguridad social durante años, porque no es posible sumar el tiempo cotizado en los diferentes sistemas.

Así, pues, la falta de equidad social también es un elemento que impide que sea completamente realizable el derecho a la salud, pues éste constituye un derecho que debe ser igual para todos los mexicanos.

Accesibilidad

Otro grave problema que presenta el sistema de seguridad social en México es la marcada desigualdad en la oferta de servicios que existe en nuestro país. Actualmente se presenta un desfase en la distribución geográfica de los hospitales, clínicas y consultorios del IMSS, ISSSTE y Secretaría de Salud, los cuales se han instalado en función de las clientelas sectoriales de cada una de las instituciones y no del perfil epidemiológico y la demanda de servicios de salud en cada entidad federativa. Asimismo, la estructura administrativa actual de estas instituciones hace virtualmente inexistente la portabilidad de derechos, lo que permitiría al ciudadano utilizar las instalaciones a las que mejor facilidad de acceso tuviesen, ya que hasta el momento no existe un sistema de facturación cruzada que permita la compensación de gastos.

Por otro lado, persiste una desigualdad notable en la distribución regional que lleva a que contemos, en el caso específico del ISSSTE, con 3.5 médicos por cada 1,000 habitantes en el Distrito Federal contra 0.9 por 1,000 habitantes en Chiapas, lo que evidencia la fragilidad del Instituto para afrontar su compromiso de atención con la población derechohabiente. Esta situación genera que los mexicanos no tengamos la misma posibilidad de acceso a los servicios médicos.

Financiamiento

Actualmente, las instituciones de seguridad social en México enfrentan una grave crisis financiera que pone en riesgo no sólo su propia viabilidad, sino, incluso, las finanzas públicas. En el caso de la atención médica, la Secretaría de Salud cuenta

con una red hospitalaria cuyos servicios son gratuitos, financiados en su totalidad con recursos fiscales; sin embargo, su carácter altamente especializado requiere de cuantiosos recursos, sobre todo por la amplitud del sector al que atiende.

Cabe hacer notar que en materia de financiamiento de los sistemas de salud, nuestro país sufre los efectos de un gasto federal aún insuficiente (2.56 % del PIB/2004)¹⁴ y un gasto desigual de las entidades federativas, 27 de las cuales destinan menos de 20 % de su gasto al financiamiento de servicios de salud. Casos extremos como el de Chiapas, Durango, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas invierten menos de 5 %.

Por su lado, las instituciones que cuentan con fondos de pensiones, como el IMSS y el ISSSTE, pero también los correspondientes a algunos estados, universidades, bancas de desarrollo y empresas paraestatales, enfrentan cada vez mayores dificultades para poder cumplir con sus obligaciones. De acuerdo con la Comisión Nacional Hacendaria, el déficit actuarial de todos ellos juntos equivaldría a prácticamente 100 % del PIB de nuestro país correspondiente a 2005.¹⁵

En el ISSSTE, esta situación cobra una mayor relevancia. Debido a la confluencia de factores estructurales (entre los que destacan la acelerada transición demográfica y epidemiológica que vive el país, especialmente el Instituto) y coyunturales (como son la ampliación de los beneficios de los trabajadores de 14 prestaciones que se ofrecían en 1960 a 21 en la actualidad, sin asegurar siempre su base financiera), los fondos médico y de pensiones son cada vez en mayor medida insuficientes para cumplir con la prestación de dichos servicios, si bien en el caso de las pensiones el déficit es cubierto por mandato de ley por el Estado.¹⁶

Calidad y oportunidad

Como resultado de la insuficiente cobertura de las instituciones de seguridad social y la aguda crisis financiera que enfrentan, en el pasado reciente se registró

¹⁴ “Seguridad social en México, panorama reciente y costo fiscal, 2000-2005”. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 16 de noviembre de 2004.

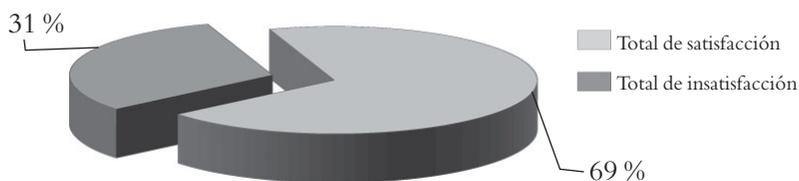
¹⁵ *Panorama general de la seguridad social en México*, Convención Nacional Hacendaria, mesa 3: Deuda pública, 18 de marzo de 2004.

¹⁶ Para un análisis más a fondo de los factores y consecuencias de la crisis financiera del ISSSTE véase *La seguridad social de los trabajadores del Estado: avances y desafíos*. México, Fondo de Cultura Económica, 2005, 311 pp. (Colección Editorial del Gobierno del Cambio.)

una disminución en la calidad, calidez y oportunidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía. En materia de salud, hay que aceptar que las instituciones públicas han sufrido sobresaturación de los servicios, desabasto de medicamentos, diferimientos de la consulta y atención hospitalaria, así como falta de diagnósticos precisos y tiempos de espera desmedidos, todo lo cual dificulta el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, como se refleja tanto en el bajo grado de satisfacción de los usuarios respecto de los servicios médicos utilizados, como en el crecimiento de las acciones de reivindicación de sus derechos presentada por la ciudadanía ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).¹⁷

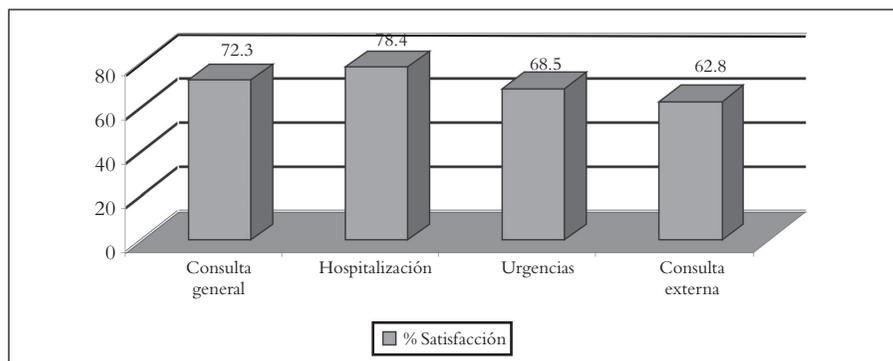
Respecto del primer rubro, los derechohabientes de las dos principales instituciones de salud de nuestro país muestran un alto nivel de desconfianza respecto de los servicios recibidos, siendo, para el caso del IMSS, de 42.2 %, en tanto que para el ISSSTE es de 40.9 %, de acuerdo con una encuesta realizada por Consulta Mitofsky sobre evaluación de instituciones públicas.¹⁸ En el caso de esta última institución, la Sexta Encuesta Nacional de Satisfacción, realizada en 2004 por la Subdirección de Atención al Derechohabiente del ISSSTE, ubicó en 68.9 el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios médicos.

Grado de satisfacción de los servicios médicos del ISSSTE



¹⁷ Desde la década de los noventa se crearon en México la CNDH y la Conamed, como instancias de procuración y defensa de los derechos humanos de los ciudadanos, correspondiéndole a la Conamed la atención específica de las inconformidades en materia de servicios médicos. Existen otras iniciativas de intermediación al interior de las dos principales instituciones de seguridad social para atender y resolver las inconformidades de sus derechohabientes con los servicios ofrecidos: la Subdirección de Atención al Derechohabiente en el ISSSTE y la Coordinación General de la Unidad de Atención al Derechohabiente en el IMSS.

¹⁸ Consulta Mitofsky, *Estudios de opinión a nivel nacional sobre los servicios de salud en México, incluido el ISSSTE*, octubre, 2003 (mimeo).



Fuente: ISSSTE, Sexta Encuesta Nacional de Satisfacción, Unidad de Coordinación de Atención al Derechohabiente, 2004.

En relación con el segundo aspecto, la cada vez más arraigada conciencia del derecho a la seguridad social se ha visto reflejada en una mayor tendencia de la ciudadanía a reclamar cualquier menoscabo a esos derechos; tan es así, que de 2000 a 2004 se ha registrado un incremento de poco más de 39 % en el número de quejas presentadas ante la CNDH por concepto de “negativa o inadecuada prestación del servicio público de salud”; de hecho, este concepto se ha mantenido durante el último lustro en el quinto lugar, en promedio, entre los primeros 20 hechos violatorios en las quejas presentadas ante dicha instancia.

Relacionadas directamente con el origen de las inconformidades, se encuentra una inadecuada distribución del personal médico en las instituciones de salud públicas, que provoca que no se haya podido cumplir con el estándar de un médico por cada 3,000 derechohabientes; paradójicamente, en el país se mantiene una subutilización de los recursos humanos capacitados en la materia, que lleva a que 23 % de médicos y 43 % de enfermeras tituladas estén subempleados, desempleados o se dediquen a actividades distintas para las que fueron capacitados.

Asimismo, la prevalencia de los enfoques curativos sobre la insuficiente promoción de los modelos y programas preventivos de salud provoca que la mayoría de los recursos humanos, financieros y materiales se dirijan a consolidar la atención especializada del enfoque curativo, mucho más caro. A este respecto, observamos que el IMSS gasta 75 % de sus recursos en el segundo y tercer niveles de atención, y el ISSSTE 69 %. A su vez, mientras que 53 % del total de la plantilla del ISSSTE la ocupan médicos especialistas, sólo 47 % son médicos familiares, cuando es este nivel la puerta de entrada al sistema institucional de salud.

Por otra parte, en el caso de las pensiones, las quejas que se presentan en este servicio por dilación en los procedimientos administrativos o negativa de la prestación es muy alta, pues su incidencia ha ocupado el primer lugar en el ISSSTE durante 2004 (25 %) y 2005 (18 %), en cuanto a las quejas presentadas ante la CNDH.

III. ACCIONES PARA CONSOLIDAR LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Con el fin de reducir la insoslayable inequidad que priva en el seno de la sociedad mexicana respecto de los beneficios desiguales de la seguridad social, los gobiernos federal y estatal y la sociedad en general han mantenido durante los últimos años un intenso proceso de análisis y discusión, que ha tenido como resultado la formulación de una serie de propuestas para incorporar a un número mayor de mexicanos a la protección social. Entre éstas destaca la formación del Seguro Popular, así como los consensos logrados en torno a la formación de un Sistema Nacional de Pensiones.

Formación del Seguro Popular

Gracias a la instrumentación del Seguro Popular en 2001,¹⁹ el gobierno del presidente Vicente Fox logró cristalizar la aspiración de millones de mexicanos de gozar del derecho a la salud, erradicando para siempre la incertidumbre a perder el precario patrimonio familiar ante una contingencia médica. El Seguro Popular tiene como meta brindar protección en materia de salud a toda la población que no cuente con ningún tipo de seguridad social en nuestro país.

Hasta el 1 de diciembre de 2005, más de tres millones de familias,²⁰ unos 12 millones de mexicanos, habían sido beneficiados con este seguro, con una cobertura nacional. Además, esta medida exenta a todas aquellas personas de escasos recursos de cualquier pago, por lo que al concluir el ejercicio 2005 el 92.8 % de los afiliados habían sido inscritos en el sistema de forma totalmente gratuita. Para el resto de asociados su aportación es proporcional a su capacidad económica,

¹⁹ *Diario Oficial* de la Federación, “Reforma a la Ley General de Salud”, 15 de mayo de 2003, y “Reforma al Reglamento de la Ley General de Salud”, 5 de abril de 2004.

²⁰ Seguro Popular, <http://www.salud.gob.mx/unidades/dgpf/>

oscilando desde los 640 pesos (casi medio salario mínimo promedio mensual) hasta 6,400 pesos anuales (4.71 salarios mínimos promedio mensual) y pueden ser efectuadas en abonos.

Este sistema es coordinado y vigilado por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, el cual tiene como base de financiamiento las aportaciones de los gobiernos Federal y estatales, así como las realizadas por las familias beneficiarias que cada año se inscriban. Cabe resaltar que su funcionamiento radicará en la contratación externa de proveedores de salud para proporcionar la atención que requieran sus asegurados.

Si bien la afiliación al Seguro Popular puede ser individual, principalmente está basada en la familia, pues su cobertura comprende tanto al jefe de familia como a su pareja, progenitores mayores de 64 años, hijos, así como a los sobrinos, hermanos y nietos menores de 18 años que vivan con los titulares, incluyendo a los hijos, hasta los 25 años de edad, que estén estudiando.

En la actualidad, como una etapa posterior de instauración del Seguro Popular, se encuentra en estudio la posibilidad de aplicar una modalidad del seguro para los mexicanos que viven en Estados Unidos y brindarles así la posibilidad de disfrutar de una póliza de gastos médicos mayores, servicios que podrán reclamar en hospitales del territorio nacional.

Sistema Nacional de Pensiones

Otra iniciativa importante para avanzar en materia de justicia social en nuestro país es la propuesta de formar un Sistema Nacional de Pensiones que permita la comunicación entre los diversos sistemas y termine con la inequidad que supone la pérdida de derechos de quienes deciden migrar a sistemas pensionarios diferentes. La integración de un sistema nacional de pensiones representa una vía necesaria para superar muchos de los problemas que enfrentan actualmente los sistemas de pensiones en nuestro país. Se trata de un propósito fundamental porque representa un punto de cruce de varios procesos trascendentales: la reforma política, la reforma laboral, la reforma fiscal y la política social del Estado mexicano.

Durante las últimas dos décadas, la discusión en relación con los sistemas de pensiones se ha venido dando en torno a dos posiciones: los promotores de las cuentas individuales, que fundamentalmente transfieren al trabajador la res-

ponsabilidad de ahorrar para su jubilación, y quienes defienden los sistemas de reparto, a pesar de que han devenido en sistemas en quiebra técnica en todo el orbe.

A la seguridad social se le ha visto como un esquema de transferencias financieras, lo que ha generado dos problemas graves para el diseño de una estrategia orientada a su consolidación: al verla como esquema simple de transferencias, la seguridad social cobra importancia en la agenda nacional sólo cuando presiona el equilibrio de las finanzas públicas y, en consecuencia, tiende a enfocarse como un problema de viabilidad fiscal. Así, cualquier intento de reforma despierta la oposición de los grupos que ven afectados sus intereses por la reasignación del costo de su financiamiento entre beneficiarios, trabajadores en activo y Estado, lo que condiciona las reformas de la seguridad social al fortalecimiento de las finanzas públicas.

El segundo problema al que lleva la visión de la seguridad social como un tema simple de transferencias de recursos, es que excluye del debate social y político tanto los beneficios concretos que supone para la sociedad como la obligación constitucional del Estado para proporcionarlos, restando al mismo los apoyos necesarios para emprender las reformas que se requieren para su consolidación.

Los principales desafíos de la reforma de los regímenes de pensiones en nuestro país consisten en conjugar su viabilidad financiera con pensiones dignas y beneficios portables, para garantizar que el trabajador acumule derechos indistintamente del sistema al que cotice. La rigidez que supone la falta de portabilidad en el mercado laboral resulta un absurdo en el contexto de una economía globalizada que exige modificaciones permanentes de los procesos productivos que permitan responder de manera oportuna a las condiciones variantes de mercado y al impacto permanente de la innovación tecnológica.

Conscientes de la relevancia del tema, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) abordó, en su 18 Reunión Ordinaria, celebrada el 9 de julio de 2004 en Valle de Bravo, el tema de la seguridad social como una política de Estado, manifestándose los gobernadores reunidos por establecer un modelo nacional de seguridad social que enfrente de manera inmediata, entre otros aspectos, el crecimiento de los pasivos jubilatorios y de pensionados, a través de nuevos esquemas de financiamiento sustentable, y por la incorporación de mecanismos para beneficiar a la población excluida, de tal forma que procure viabilidad y comunicación entre sistemas, incremente la cobertura y optimice la infraestructura médica.

Como base para la construcción de dicho Sistema, la Conago planteó los siguientes principios:

1. Mantener y fortalecer el papel del Estado como rector, promotor, regulador y garante de la seguridad social.
2. Permitir la portabilidad de derechos entre sistemas.
3. Garantizar la seguridad jurídica de la pensión.
4. Dotar de solidaridad y equidad al sistema.
5. Sentar las bases para alcanzar la universalidad a mediano plazo.
6. Dotar de viabilidad financiera a los regímenes pensionarios.

El modelo nacional de pensiones discutido busca garantizar que los jubilados y pensionados actuales sigan gozando de su pensión como hasta ahora. En tanto, para los trabajadores de nuevo ingreso considera inicialmente un régimen de aportación definida, gestionado a través de cuentas individuales que incluyan: incorporación de todos los sistemas públicos de pensiones para garantizar portabilidad de derechos y ser suficientemente flexible para atender las características particulares de las instituciones participantes. Para los trabajadores en activo se propuso el mecanismo de emigración a un nuevo sistema a través de la emisión de un bono que considere el valor presente en sus derechos adquiridos.

Resalta del documento final de la Conago la recomendación de asegurar una pensión mínima para todos los mexicanos, garantizada por el Gobierno federal.

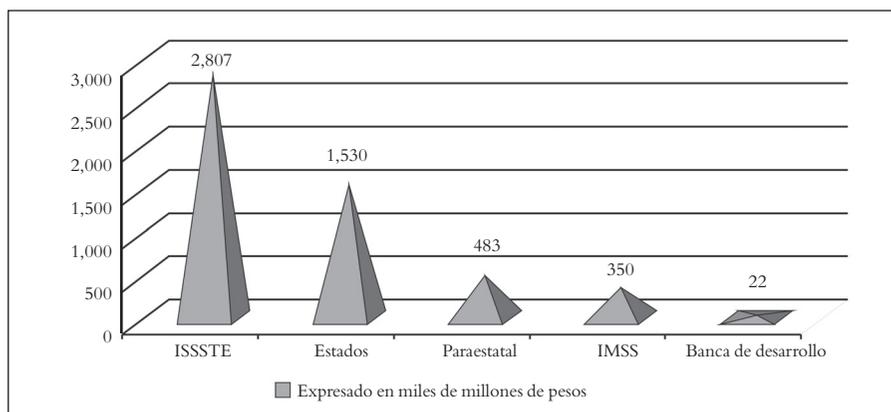
IV. FORTALECIMIENTO FINANCIERO Y OPERATIVO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Frente a los retos y desafíos que enfrentan los sistemas de seguridad social en nuestro país, la administración del presidente Fox impulsó diversos programas de reforma y fortalecimiento institucional de los principales organismos encargados en dicho ámbito. Tal es el caso, por ejemplo, de las últimas reformas al IMSS en agosto de 2004,²¹ que buscaron recuperar solidez financiera mediante la reorientación del destino de las aportaciones y el incremento en la edad de jubilación.

²¹ *Diario Oficial* de la Federación, 11 de agosto de 2004.

En el caso del ISSSTE, con la participación de todos los actores sociales involucrados se ha buscado impulsar una propuesta de reforma integral de la Institución, que ha implicado la revisión de su marco legal, como único camino para darle viabilidad y certidumbre en el futuro próximo. Pero el riesgo de insolvencia financiera también pende sobre el resto de las instituciones de seguridad social del país. Se requiere llevar a cabo una revisión de fondo de los supuestos sobre los que se erigen dichas instituciones y adecuarlos a las actuales circunstancias nacionales para conformar regímenes de seguridad social sustentables que no representen una creciente carga para los contribuyentes ni para las generaciones futuras.

Déficit actuarial de los distintos sistemas públicos de pensiones



Fuente: Panorama General de la Seguridad Social en México, Convención Nacional Hacendaria, marzo, 2004.

Los esfuerzos por lograr la fortaleza financiera de dichos organismos pasa, ineludiblemente, por el impulso de una gestión eficiente y moderna, basada en la flexibilización de su estructura administrativa, la eficiencia en los procesos, la transparencia, el uso racional de los recursos, la incorporación de nuevas tecnologías, la profesionalización de la plantilla laboral con criterios de satisfacción a los derechohabientes, así como el fortalecimiento de su capacidad de recaudación y fiscalización de las contribuciones.

Aunado a lo anterior, en todos los casos los responsables de las instituciones de seguridad social deben esmerarse por impulsar proyectos sustantivos que, a par de la aplicación eficiente de recursos, modifiquen de raíz las condiciones de

la prestación del servicio. En este rubro se encuentra el impulso de la medicina preventiva y la incorporación de las innovaciones tecnológicas a los servicios de salud para hacerlos más eficientes.

La medicina preventiva permite anticiparse al daño, ahorrándoles innumerables sufrimientos a las familias, así como importantes recursos a las instituciones de salud, recursos que pueden ser encauzados al fortalecimiento de los servicios médicos. Por su parte, el desarrollo e incorporación de los sistemas informáticos y de comunicaciones ha permitido acelerar los tiempos de atención, economizar recursos y, sobre todo, ampliar el universo de la atención médica.

Sobre el particular, en el ámbito del ISSSTE destacan dos ejemplos de la aplicación innovadora de la tecnología a los servicios médicos: uno es el sistema Telesalud, el cual permite maximizar los conocimientos y las habilidades de los especialistas médicos en beneficio de miles de pacientes en todo el país: capacitando, otorgando consulta especializada e, incluso, operando a distancia; el otro es el Programa de cita telefónica, con el cual se han disminuido sustancialmente los tiempos de espera para la consulta del primer nivel, de aproximadamente tres horas y media a sólo 30 minutos.

A pesar de sus innegables avances, la seguridad social en México se encuentra aún a la mitad del camino de constituirse en un derecho universal para sus ciudadanos. A las condiciones de inequidad en el acceso y en la calidad de los servicios recibidos, debe agregarse aún una insuficiente cobertura, ya que apenas 60 % de la población del país se encuentra amparada por algún tipo de esquema de seguridad social.

En algunos casos, las prestaciones de seguridad social se han constituido en esquemas de privilegio que contradicen su propósito original de ser un mecanismo de igualdad social. Esto se deriva del hecho de que los organismos existentes surgieron como una prestación asociada al trabajo y no como un derecho intrínseco al ser humano que vive en sociedad. En este sentido, el modelo bismarckiano que está en el origen del sistema de seguridad social mexicano ha terminado por imponer serias barreras a las aspiraciones de universalidad e integralidad de las prestaciones.

Pese a estos problemas, la seguridad social ha tomado carta de naturalización en México; se discute no su pertinencia, sino las vías de cómo extenderla y perfeccionarla. La creación de un andamiaje institucional de protección de los derechos humanos ha fortalecido la idea de que la búsqueda de condiciones de igualdad y justicia implica no únicamente la protección de los derechos civiles, sino también el aseguramiento de los derechos sociales.

En la protección de estos derechos, la responsabilidad del Estado es fundamental e insoslayable. El concepto de los derechos humanos no puede ser entendido sino como una responsabilidad de la colectividad asumida a través de sus órganos de gobierno.

Es en este marco que se crea, el 23 de febrero de 2006, el Consejo Nacional de Protección Social, el cual sienta las bases para construir un nuevo Sistema de Seguridad Social Popular que se constituirá en un tercer pilar de la seguridad social en México, articulándose con el IMSS y con el ISSSTE. Dicho sistema buscará cubrir a casi 50 % de los mexicanos que trabajan por su cuenta, entre quienes están agricultores, pequeños comerciantes, emprendedores independientes y trabajadores no asalariados o por honorarios, proporcionándoles servicios de salud, un Sistema de Ahorro para el Retiro y un programa de subsidios de vivienda.

V. CONCLUSIONES

A pesar de que las Naciones Unidas han reconocido como un derecho humano básico el acceso de toda persona a la protección de la seguridad social, todavía persiste cerca de 80 % de la población mundial con un nivel inadecuado de cobertura. Incluso, existen países en el continente africano y en el sur de Asia cuyo porcentaje de personas con acceso a la protección más rudimentaria es inferior a 10 %. Si bien, la lucha por hacer realidad esta garantía de bienestar para la humanidad ha estado impulsada por los organismos de cooperación internacional, ha sido el compromiso de las naciones democráticas las que lo han hecho posible, porque la seguridad social representa el compromiso de todo gobierno con sus ciudadanos a proveerles seguridad económica, dignidad, equidad y justicia social.

Por eso, la salud y la seguridad social son en nuestro país derechos fundamentales y han sido un compromiso y una prioridad permanente de los gobiernos mexicanos desde las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX. Si bien la Constitución Política de nuestro país establece para todo ciudadano de la República su constante mejoramiento económico, social y cultural, aún no se ha podido hacer realidad el derecho de todo ciudadano a contar, cuando menos, con la protección de los servicios médicos y disfrutar de la tranquilidad de una pensión. Éste es, sin duda, un déficit de nuestra concepción de democracia que, sin embargo, comienza a ser subsanado por las acciones que en materia de pensiones y, sobre todo, de servicios médicos ha realizado el gobierno del presidente Vicente Fox.

Respecto de este último punto, el reto nacional es, sin duda, consolidar un verdadero sistema universal de salud en nuestro país, con el fin de crear las condiciones para que toda la población pueda tener acceso a los bienes y servicios, independientemente de su capacidad de pago o de la facilidad de acceso de la comunidad donde radica, bajo el principio de que la protección de la salud no puede ser considerada una mercancía, una acción caritativa o un privilegio, sino un derecho social.

Con la iniciativa del actual gobierno de crear un seguro popular con cobertura universal para la población no derechohabiente se ha dado un gran paso para abatir la grave situación de inequidad en la que se encontraba más de la mitad de los mexicanos, indefensos ante la posibilidad de incurrir en gastos catastróficos en el caso de una contingencia médica. Con estas acciones se está haciendo realidad la universalización de los servicios de salud y se avanza en la creación de un Sistema Nacional de Salud.

Si bien es una obligación del Estado proporcionar los recursos suficientes que garanticen el derecho a la salud de todos los mexicanos, es un imperativo moral de los responsables de la seguridad social impulsar cambios estructurales en los sistemas administrativos que alienten la aplicación más adecuada y eficiente de los recursos públicos. Al respecto destacan dos ámbitos en particular: el tránsito hacia un modelo de atención médica que favorezca el enfoque preventivo sobre el curativo, y la adopción de modelos de gestión basados en el enfoque a los usuarios, el ahorro, la transparencia y el otorgamiento de estímulos a la eficiencia.

En materia de pensiones, a pesar de los consensos logrados a nivel de la sociedad, sigue pendiente la creación de un Sistema Nacional de Pensiones que, a la par de asegurar la viabilidad financiera de las instituciones de seguridad social, garantice beneficios dignos y derechos portables. En este caso la comunicación entre los principales sistemas, el IMSS y el ISSSTE, es fundamental para hacer posible el reconocimiento de derechos entre el sector privado y el público. Posteriormente, se deberán ir estableciendo los mecanismos que permitan la correspondencia con los diversos sistemas pensionarios que operan en México.

De igual forma, otro elemento a considerar en la construcción de dicho Sistema será el diseño de pilares complementarios acordes con los niveles de vida y prestaciones de los trabajadores, para asegurarles a ellos y a sus familias una vida más digna en el momento de su retiro.

La reforma del ISSSTE constituye el paso estratégico para la constitución de un sistema nacional de pensiones, no sólo por la dimensión de su derechohabencia y la relevancia de los actores políticos que convergen en el Instituto, sino

también debido a la repercusión que dicha reforma supone como parámetro en la reforma de los institutos estatales y de otros sistemas pensionarios que deben ser transformados para garantizar su viabilidad. La reforma del ISSSTE y la constitución de un sistema nacional de pensiones resultan inaplazables para responder a los retos que supone el presente y el futuro de la nación y los retos que le impone el imperativo de cambio y las presiones derivadas del proceso de globalización que vive el mundo de hoy. Con la creación del Consejo Nacional de Protección Social, el Estado mexicano reafirma su pleno compromiso con el ejercicio pleno de los derechos sociales y sienta las bases para la construcción de un verdadero sistema nacional de seguridad social.

Sólo en la medida en que el Estado mexicano le asegure a toda la población, como garantías mínimas, la protección médica y la garantía de gozar de una pensión en su vejez, haya sido trabajador de la economía formal o informal, esté empleado o desempleado, podremos hacer realidad el sueño de Morelos cuando en sus *Sentimientos de la Nación* pidió de la patria moderar “la opulencia y la indigencia” para que lo único que distinga a un mexicano de otro sean “el vicio y la virtud”.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

José Ángel Pescador Osuna

SINOPSIS: El autor sostiene que el derecho a la educación básica, planteado en el artículo 3o. constitucional, ya no es atendido satisfactoriamente por el Estado mexicano y que es necesario revisar la norma jurídica fundamental a fin de comprometer el esfuerzo gubernamental para garantizar la educación media superior y superior. Relata que en el siglo XX México pasó de una sociedad mayoritariamente analfabeta a una en la que prácticamente uno de cada tres mexicanos estaba en la escuela, siendo el periodo de 1950 a 1981 una época sin precedente en la expansión educativa. Pero la asignación de recursos, que llegó a su máximo en ese periodo, con 4.5 % del PIB, se desplomó a 2.5 % del PIB en 1982, nivel en el que permaneció durante los siguientes 13 años, volviendo a elevarse, entre 1994-2005, a 3.8 % del PIB. Así, la matrícula entre 1950 y 1980 se duplicaba cada 10 años. Pero para el ciclo 2005-2006 la matrícula en primaria es casi idéntica a la de hace 25 años, representando primaria 46 % del total, secundaria 19 %, preescolar 13 % y la suma de media superior y superior 19 %. La calidad también ha sufrido. El autor presenta los resultados de diversas pruebas internacionales que sitúan a México detrás de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e igual o ligeramente delante de Túnez e Indonesia, así como de Brasil y otrosdemás de la baja asignación de recursos, la educación en México encara otros problemas, como son la escolaridad de los maestros, la deserción de alumnos, bajos logros de aprendizaje y una clara inequidad en los niveles de estudios alcanzados, favoreciendo a los de altos ingresos familiares.

SUMARIO: Introducción. I. El sistema educativo actual. II. La calidad de la educación. A. Resultados del aprendizaje. B. Programas especiales. III. Pruebas internacionales. IV. Financiamiento. V. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Las obligaciones del Estado mexicano en materia educativa, que desde el punto de vista de la sociedad son los derechos exigibles en este campo, se refieren fundamentalmente a la educación básica, ya que en los casos de la educación media superior y superior los compromisos solamente hablan de *promoción y de atención*; es decir, de hacerlas accesibles por cuantos medios sean apropiados.

De hecho, el contenido del artículo 3o. de la Constitución mexicana fija una posición coincidente con lo que establecen los ordenamientos internacionales, especialmente la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por su parte, en materia de educación la misma Constitución General de la República establece, en el artículo 31, la obligación de los mexicanos para hacer que sus hijos concurren a las escuelas para obtener la educación básica. También otorga facultades al Congreso (artículo 73) para sostener en toda la República escuelas de diferentes tipos y modalidades y también la obligación para las empresas de todo tipo (artículo 123) de establecer escuelas y demás servicios para los trabajadores.

En materia de educación básica, la obligatoriedad de impartir por parte del Estado la primaria, la secundaria y la preescolar se establecieron en las reformas al artículo 3o. constitucional de 1946, 1993 y 2002, respectivamente.

I. EL SISTEMA EDUCATIVO ACTUAL

La evidencia para demostrar el cumplimiento de la responsabilidad del Estado en materia educativa se puede encontrar en múltiples estadísticas, que son de conocimiento público. Como lo establece el Programa Nacional de Educación 2001-2006, “en el transcurso del siglo XX nuestro país pasó de una sociedad mayoritariamente analfabeta, a otra en la que prácticamente uno de cada tres mexicanos estaba en la escuela... sobre todo su segunda mitad pasará a la historia como una época de expansión educativa sin precedente”.

El cuadro que aparece a continuación es la fotografía del sistema educativo actual.

Tipo educativo	Nivel y servicio educativos	Alumnos (miles)				
		Público		Privado		Total
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Básica	PREESCOLAR	11,452,675	11,032,198	1,081,550	1,067,642	24,634,065
	General	1,798,452	1,764,585	265,664	258,127	4,086,828
	Indígena	1,556,302	1,524,266	265,659	258,125	3,604,352
	Rural comunitario	172,569	171,203	5	2	343,779
	PRIMARIA	69,581	69,116	0	0	138,697
	General	6,905,399	6,566,019	597,937	583,524	14,652,879
	Indígena	6,412,409	6,097,305	597,877	583,454	13,691,045
	Rural comunitario	429,188	407,825	60	70	837,143
	SECUNDARIA	63,802	60,889	0	0	124,691
	General ^{2/}	2,748,824	2,701,594	217,949	225,991	5,894,358
	Técnica	1,314,114	1,305,687	197,577	202,434	3,019,812
	Telesecundaria	814,871	802,754	19,345	22,741	1,659,711
		619,839	593,153	1,027	816	1,214,835
Media superior	PROFESIONAL MEDIO	1,389,600	1,429,893	342,205	386,226	3,547,924
	BACHILLERATO	162,829	136,232	22,665	41,109	362,835
		1,226,771	1,293,661	319,540	345,117	3,185,089
Superior	Normal licenciatura	823,075	781,067	363,342	417,374	2,384,858
	Lic. Univ. y Tecnológico	28,710	63,331	15,529	38,738	146,308
	Técnico	746,876	678,604	315,565	346,653	2,087,698
	Posgrado	43,674	30,677	32,248	31,983	150,852
		47,489	39,132	32,248	31,983	150,852
C/trabajo	CAP.P/EL TRABAJO ^{e/}	318,723	479,267	182,107	269,958	1,250,055
TOTAL ^{1/}						

NOTA: Este ensayo se concentra exclusivamente en la educación básica utilizada, que es de carácter oficial y publicada por la SEP en su informe de actividades y en el Sistema Nacional de Indicadores Educativos por el INEE en sus informes anuales sobre la calidad de la Educación Básica en México y en los Panoramas Educativos de México.

Si consideramos que en los últimos cinco años el sistema ha crecido en 1,610,752 estudiantes, esto significa un promedio de 322,000 nuevos alumnos anualmente para todos los niveles, cifra a todas luces insuficiente si suponemos que sólo en educación media superior y superior ése debería ser el mínimo incremento anual.

Por otro lado, la matrícula global del sistema entre 1950 y 1980 se duplicó cada 10 años, llegando en este último año a 21.5 millones, de los que 68.4 % correspondía a educación primaria, 14.0 % a secundaria, 5 % a preescolar, y sólo 11 % a bachillerato y universidad. Lo que es relevante de subrayar es que la matrícula en educación primaria en el presente ciclo escolar es casi idéntica a la de

25 años antes, representando 46 % del total, y que la secundaria absorbe 19 % de alumnos, preescolar 13 % y la suma de media superior y superior 19 %. Mientras que en la década de los setentas la matrícula creció 90 %, en los últimos 25 años sólo ha crecido 48 %.

También se puede disponer de algunos indicadores y generar otros nuevos, sujetos a los requisitos y criterios de robustez. Sin embargo, proponemos dos, en la parte final de este trabajo, de interés para los estudiosos en la materia.

En este ensayo pasaremos revista a esa evidencia, que revisábamos en el párrafo anterior, desde distintas mediciones: nacional o global; por entidad federativa; por género; por grupos de edad; de la población menor de 15 años y la población adulta, mayor de dicha edad. Los datos se van a presentar en comparaciones censales o variaciones anuales.

La población en México tiene una característica primordial, que es la concentración en grandes zonas metropolitanas, y otra, complementaria, que es la enorme cantidad de poblaciones pequeñas, dispersas por todo el territorio y donde llevar un servicio educativo, o en su caso de salud, resulta difícil y, hay que decirlo, costoso. Sabemos que el censo de 2000 reveló que existen en nuestro país casi 170,000 comunidades de menos de 200 habitantes donde habita sólo 6 % de la población; otras 13,000 de entre 250 y 300 habitantes en las cuales habita 5 % de la población, y otras 14,000 donde habita 14.5 % de la población en localidades que tienen como máximo 2,500 habitantes.

Lo que se puede decir por principio es que la oferta educativa del Estado mexicano ha sido muy eficaz en las ciudades mayores, con un número más que necesario de escuelas y de grupos y sólo ha desarrollado parcialmente ejercicios de planeación (cursos comunitarios y escuelas rurales unitarias) en lo que se refiere a las comunidades pequeñas, que por cierto es donde se concentran los pobres y los indígenas del país.

La matrícula actual en la educación primaria registra 14,652,879 alumnos en 98,178 escuelas, lo que da un promedio de 150 alumnos por escuela. Sin embargo, la distribución es muy irregular, puesto que el número de escuelas varía enormemente entre una entidad federativa y otra, y el tamaño de ellas tiene rangos muy abiertos. Lo mismo sucede con las secundarias que en un número de 31,208 registran una matrícula de 5,894,358 estudiantes.

De las escuelas primarias del país, 44.5 % son multigrado, y por más que algunas concepciones traten de verle algunas ventajas pedagógicas, lo cierto es que hay una gran limitación cuando un solo maestro atiende a niños de diferentes grados y condiciones en el aprendizaje. Es el caso de todos los cursos comuni-

tarios del país (12,420), pues todos son atendidos por un solo instructor, quien además tiene como escolaridad máxima el bachillerato.

En este trabajo queda perfectamente documentado, desde el punto de vista de la matrícula en todo el sistema y de los recursos asignados al sector educativo, la insuficiencia del esfuerzo gubernamental para cumplir con su responsabilidad.

No obstante el reconocimiento que se da a la expansión educativa durante todo el siglo XX, lo cierto es que todavía permanecen grandes déficit en los diferentes tipos y modalidades educativas, comenzando con el analfabetismo, donde se dice en tono jocoso que la probabilidad de salir del mismo es más grande por defunción que por la atención de un servicio educativo.

Pasemos revista entonces a la distribución de oportunidades educativas, a los rezagos acumulados, a la calidad de la educación que reciben nuestros niños, adolescentes y jóvenes y a las limitaciones financieras que explican en buena medida lo que se ha denominado la brecha de la legitimidad.

En primer lugar, veamos lo que ha sucedido con la alfabetización, en la cual los avances han sido muy lentos y todavía hay casi seis millones de personas mayores de 15 años que no saben leer y escribir. Cabe aclarar que en dicha cifra no se incluyen todos aquellos niños, entre los seis y 14 años, que no tienen acceso a los servicios de educación primaria. Lo que revela el cuadro siguiente es que los esfuerzos en esta materia son marginales, puesto que el país prácticamente ha mantenido una estructura similar durante las tres décadas anteriores y parece que lo mantendrá por las tres siguientes. Lo que se observa en dicho cuadro es que las entidades de menor desarrollo económico relativo se han mantenido casi en la misma posición desde 1970 y que al llegar al umbral de 7 % la disminución del analfabetismo toma más tiempo. Igualmente, se ve con claridad que este fenómeno se asocia muy directamente con los índices de marginación, desarrollo social y humano de las entidades federativas, así como con el número de comunidades pequeñas o de escuelas unitarias.

Avances en la alfabetización por entidad federativa

<i>Estados</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>
Nacional	12.4	9.6
Chiapas	30.0	23.5
Oaxaca	27.5	21.7

Guerrero	26.8	21.1
Hidalgo	20.7	15.4
Puebla	19.2	14.6
Veracruz	18.2	15.2
Michoacán	17.3	13.4
Guanajuato	16.5	12.4
Yucatán	15.8	12.5
Campeche	15.4	11.6
Querétaro	15.3	10.2
San Luis Potosí	14.9	11.1
Tabasco	12.6	10.2
Quintana Roo	12.3	7.2
Morelos	12.0	9.4
Nayarit	11.3	9.0
Tlaxcala	11.1	7.9
Zacatecas	9.9	8.2
Sinaloa	9.8	7.8
Colima	9.3	7.3
Estado de México	9.0	6.5
Jalisco	8.9	6.6
Aguascalientes	7.1	5.2
Durango	7.0	4.9
Tamaulipas	6.9	5.3
Chihuahua	6.1	4.8

Sonora	5.6	4.6
Coahuila	5.5	4.0
Baja California Sur	5.4	4.1
Nuevo León	4.7	3.4
Baja California	4.7	3.8
Distrito Federal	4.0	3.0

Adicionalmente, el problema del analfabetismo se recrudece en el caso de las mujeres y también en el caso de las personas de edad más avanzada, pues mientras el promedio es 9.6 %, éste aumenta hasta 12 % en el caso del sexo femenino, hasta 18 % en el caso de las personas mayores de 50 años de edad y 30 % en el caso de los adultos mayores.

Tasas de analfabetismo por grupo de edad

<i>Edades</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>
15-19	3.9	3.0
20-29	6.2	4.0
30-39	10.1	6.4
40-49	17.4	10.5
50-59	23.7	18.0
60 y más	35.0	30.4
Total	12.4	9.6

En el caso de la educación básica para los adultos, el informe del INEA 2005 señala que en ese año había 6,024,310 analfabetas, que representan 8 % de la población entre 15 años y más. A ellos se suman los 11,558,700 jóvenes y adultos sin primaria terminada y los 17,469,880 personas sin secundaria concluida. En total, 35,052,890 mexicanos se encuentran en rezago educativo.

Por otra parte, según los datos más recientes de la SEP, para distintos grupos de edad hay cerca de tres millones de niños y adolescentes que no tienen acceso a la educación primaria o secundaria.

II. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Los intentos por mejorar la calidad de la educación han sido muchos. Desde el planteamiento que se hizo en la reforma de los setentas para disminuir la deserción y la reprobación y elevar la *eficiencia terminal* en la educación básica, hasta los programas más recientes, como los de *Escuela de calidad* y *Enciclomedia*, la preocupación fundamental siempre ha sido el mejoramiento de los aprendizajes y de los logros académicos de los alumnos.

Deserción y eficiencia terminal

Los datos sobre deserción y reprobación, tanto a nivel nacional como por entidad federativa, se observan en el siguiente cuadro. Ahí mismo se incluye, por primera vez en un informe oficial, la tasa de no conclusión en tiempo normativo, que es precisamente el inverso de la tasa de eficiencia terminal y que facilita las comparaciones interestatales.

Indicadores de eficacia de secundaria, por entidad

Entidad	Deserción				Reprobación				Tasa de no conclusión en tiempo normativo			
	1990/ 1991	2000/ 2001	2002/ 2003	2004/ 2005	1990/ 1991	2000/ 2001	2002/ 2003	2004/ 2005	1990/ 1991	2000/ 2001	2002/ 2003	2004/ 2005
Guerrero	9.2	12.0	10.2	12.1	22.0	18.2	16.9	15.5	25.5	31.8	30.2	34.3
Michoacán	11.2	11.1	11.1	11.3	24.5	23.1	22.5	22.1	32.1	28.5	30.5	31.5
Zacatecas	12.9	10.8	9.0	9.1	17.7	15.1	15.8	16.1	35.1	33.7	27.0	26.6
Yucatán	8.2	8.4	7.7	9.1	28.9	28.5	27.5	27.2	24.9	24.3	21.7	25.6
Campeche	9.0	10.3	8.5	8.3	33.6	29.9	29.5	29.0	25.7	32.3	24.9	25.5
Jalisco	10.8	11.0	9.2	8.5	29.8	27.3	24.8	23.9	31.1	30.4	27.6	25.5
Oaxaca	7.8	8.1	9.0	8.1	21.9	15.2	14.8	14.5	28.1	24.7	24.2	23.7
Chihuahua	9.7	10.1	9.2	7.6	27.0	30.8	27.2	24.2	30.0	30.4	25.7	23.4
Sinaloa	8.4	7.7	7.8	8.0	29.4	25.8	25.7	26.1	24.8	23.7	22.7	23.2
Querétaro	7.4	10.4	8.3	7.1	24.5	23.8	23.5	23.4	24.1	31.5	24.6	22.8
Aguascalientes	8.5	8.0	7.5	7.7	23.2	18.2	18.9	19.3	27.3	24.5	23.3	22.7
Colima	9.5	8.6	10.5	6.3	21.8	16.7	15.2	14.6	29.5	28.4	28.7	22.5
Durango	10.9	9.7	8.2	7.5	21.8	21.3	21.2	20.7	32.7	30.3	23.7	22.5

Tlaxcala	7.1	7.2	9.4	6.9	26.4	19.4	17.5	16.8	19.7	20.7	28.1	21.9
Chiapas	8.4	6.6	6.7	7.6	22.2	12.5	12.0	11.8	25.4	23.5	15.9	21.8
Guanajuato	10.6	9.1	8.1	7.6	28.1	20.6	20.3	19.5	30.7	27.5	23.8	21.8
México	8.1	7.9	7.1	6.8	29.1	23.4	20.8	19.6	23.4	24.3	20.9	20.4
Tabasco	7.2	7.4	6.4	6.4	20.1	18.9	18.4	18.2	22.8	21.5	18.6	19.7
Veracruz	8.2	7.3	6.8	6.6	27.6	19.8	19.3	19.3	24.6	23.9	20.0	19.3
Quintana Roo	6.4	8.2	6.9	6.0	26.0	20.5	18.5	17.6	24.1	25.4	21.8	19.2
San Luis Potosí	9.0	6.9	6.8	6.0	19.3	13.9	14.9	14.0	30.9	22.6	19.5	18.6
Baja California	10.0	9.9	5.6	6.1	32.9	23.0	19.4	17.9	29.7	29.7	17.8	18.5
Distrito Federal	9.0	7.5	6.1	5.6	37.3	25.4	17.5	18.0	26.6	25.9	17.6	18.5
Tamaulipas	7.5	6.7	7.3	6.0	22.3	19.7	19.8	19.6	21.7	19.5	21.7	18.3
Hidalgo	8.2	6.0	5.6	5.9	20.6	14.4	12.7	11.4	23.5	18.8	17.6	17.2
Sonora	8.8	8.7	6.4	5.8	25.4	20.4	15.2	13.4	26.7	25.3	20.6	17.0
Coahuila	8.7	6.5	7.6	5.7	24.6	21.1	23.5	23.4	25.5	17.5	20.0	16.9
Nayarit	7.9	7.0	5.5	5.3	15.1	13.9	13.3	11.5	24.7	21.8	17.3	16.9
Puebla	8.6	7.7	5.9	5.4	23.2	15.3	14.3	13.4	24.3	22.7	18.9	16.4
Baja California Sur	7.8	7.2	5.2	4.9	19.4	18.6	12.9	10.9	22.5	22.0	17.1	14.9
Nuevo León	6.4	5.9	5.1	4.8	13.4	17.2	16.6	16.2	17.7	18.1	15.6	14.6
Morelos	8.0	6.1	5.4	5.1	24.2	14.8	15.1	15.0	22.0	18.0	15.9	14.2
Nacional	8.8	8.3	7.4	7.1	26.5	20.9	19.1	18.4	26.1	25.1	21.6	21.2

Fuente: Anexo del Quinto Informe de Gobierno. Sección de desarrollo humano. Rubro Educación. Cuadros 60 a 65.

En dicho cuadro podemos ver las enormes desigualdades educativas, con tres indicadores tradicionales sobre calidad, donde el valor cero sería el máximo a alcanzar y el 100 la cifra de la que debemos alejarnos lo más posible. Por ejemplo, el hecho de que la tasa de deserción haya permanecido inalterada entre 1991 y 2001 es más que preocupante, sobre todo por que en los cinco años posteriores sólo ha disminuido 1 %. La deserción en el caso de secundaria afecta, en consecuencia, a cerca de 400,000 estudiantes, que dejan la escuela sin terminar sus estudios, cifra que además afecta con mayor profundidad a las comunidades rurales indígenas.

La deserción escolar constituye una frustración individual y colectiva y se reflejará en el México del futuro cuando los trabajadores carecerán de la educación suficiente para ser plenamente productivos.

Sabemos que este problema tiene diferentes explicaciones, entre otras la pobreza, la falta de escolaridad de los padres y algunas características de la escuela y del entorno. Por ello hay que abordar este fenómeno de una manera integral y poniendo especial atención a la disminución de las desigualdades sociales, conjuntamente con la actitud de los maestros para lograr que los alumnos permanezcan en la escuela.

Como dice el Informe Anual 2005 del INEE, en el caso de la secundaria la no conclusión mejoró sólo cinco puntos entre 1990-1991 y 2004-2005, pasando

de 26.1 a 21.2 %. La deserción bajó también, sólo de 8.8 a 7.1 %. La reprobación pasó de 26.5 a 18.4 %. Los valores extremos de no conclusión en el ciclo escolar más reciente se dan en Guerrero (34.3 %) y Morelos (14.2 %). Los de reprobación fueron 29 % en Campeche y 10.9 % en Baja California Sur, y los de deserción oscilaron entre 12.1 % en Guerrero y 4.8 % en Nuevo León.

Estos indicadores perfilan con claridad el proceso por el cual algunos alumnos comienzan a rezagarse en el trayecto escolar debido a la repetición; al reproducirse ésta, el rezago se acumula, lo que en muchos casos lleva finalmente al abandono del sistema educativo. Casi todos los alumnos terminan la primaria, pero el proceso descrito hace que un número considerable no consiga concluir la secundaria. El resultado es un acceso reducido a la educación media superior.

Indicadores básicos de la secundaria por modalidad

<i>Indicador</i>	<i>Grado</i>	<i>Secundaria privada</i>	<i>Generales</i>	<i>Secundaria técnica</i>	<i>Telesecundarias</i>	<i>Total</i>
Reprobación %	1	15.7	22.3	22.9	7.3	18.9
	2	19.7	27.1	27.8	7	22.7
	3	13.5	17.9	19.5	3.4	15.1
Deserción intracurricular %	1	1.71	4.8	4.62	6.43	4.87
	2	1.89	4.6	4.54	5.6	4.59
	3	1.41	3.19	3.06	3.96	3.17
Eficiencia terminal %		79.3	68.7	65.3	79.1	70.6

A. Resultados del aprendizaje

En 1990 se aplicó un examen a una muestra nacional de estudiantes del sexto grado de primaria y del tercero de secundaria, para verificar su nivel de aprove-

chamiento. Los resultados llamaron la atención de varios analistas de la educación nacional, pues los promedios obtenidos en una escala del 1 al 10 fueron 4.8 y 4.0 respectivamente.

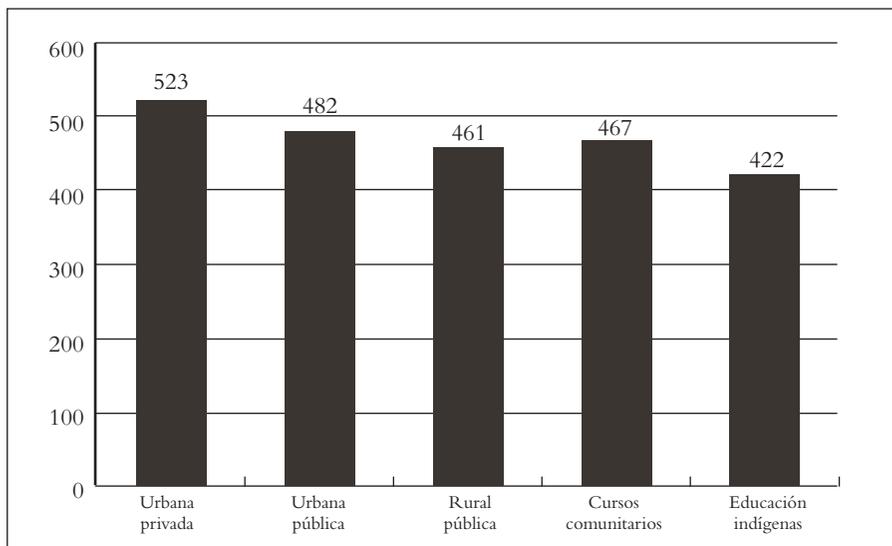
Asimismo, la propia SEP ha aplicado pruebas de carácter censal y muestral para medir el rendimiento académico en “Español” y “Matemáticas”, por considerar estas dos áreas las fundamentales en el currículo de la educación básica, y las que proporcionan las herramientas necesarias para la vida futura de los estudiantes, sea que éstos continúen al bachillerato y las universidades o bien que se incorporen al mercado de trabajo. En algunas ocasiones, esas pruebas se acompañan de cuestionarios de contexto para acercarse a los factores no escolares que están detrás de los logros académicos de los estudiantes. Desafortunadamente los resultados siempre se han considerado insuficientes y muy por debajo de los obtenidos por estudiantes de la misma edad de otros países con un desarrollo educativo superior o igual al de México.

Otra constante en materia de logros de aprendizaje son las diferencias entre las escuelas públicas y privadas, las urbanas, las rurales, las indígenas, los cursos comunitarios en el caso de las primarias y en el caso de las secundarias las generales, las técnicas, las de trabajadores, la telesecundaria y la abierta.

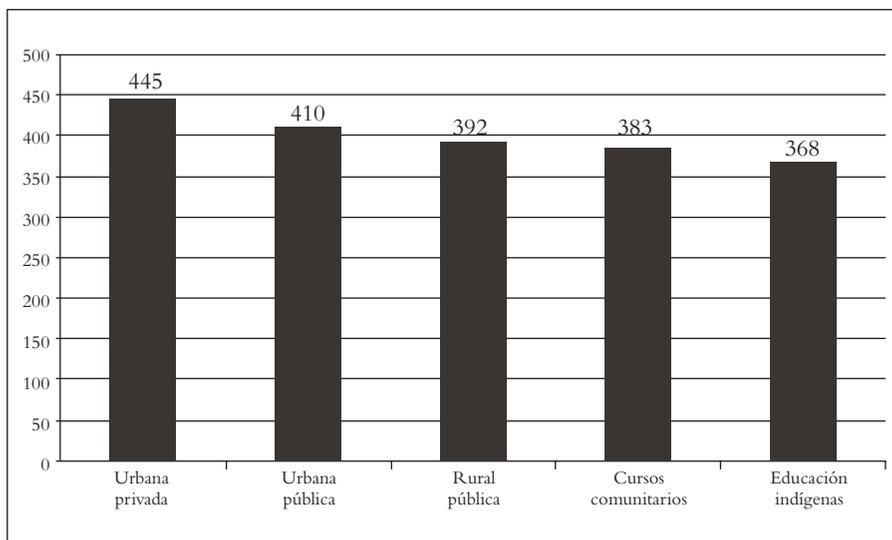
Lo mismo sucede cuando los datos se examinan a nivel de entidad federativa, pues los resultados obedecen a un patrón que correlaciona los índices de desigualdad, desarrollo humano, desarrollo social y marginación, con los resultados educativos medidos por indicadores, como la escolaridad promedio a los niveles de desempeño.

Cabe mencionar que son varias las mediciones del rendimiento escolar que se aplican en el caso de la educación básica. Aun cuando se han iniciado acciones para disminuir el número, todavía se practican, entre otras: el IDANIS (Instrumento para el Diagnóstico para Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria); el IDCIEEN (Instrumento de Diagnóstico y Clasificación para el Ingreso a Educación Normal); la preparación profesional; el aprovechamiento escolar; la olimpiada del conocimiento; las escuelas de calidad; la evaluación diagnóstica; el Excale (Examen de Calidad y el Logro Educativos); además de la participación en los programas internacionales TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study); LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación) y PISA (Programme for International Student Assessment). Sobre los niveles de desempeño de los estudiantes mexicanos no queda ninguna duda. Veamos solamente algunos resultados:

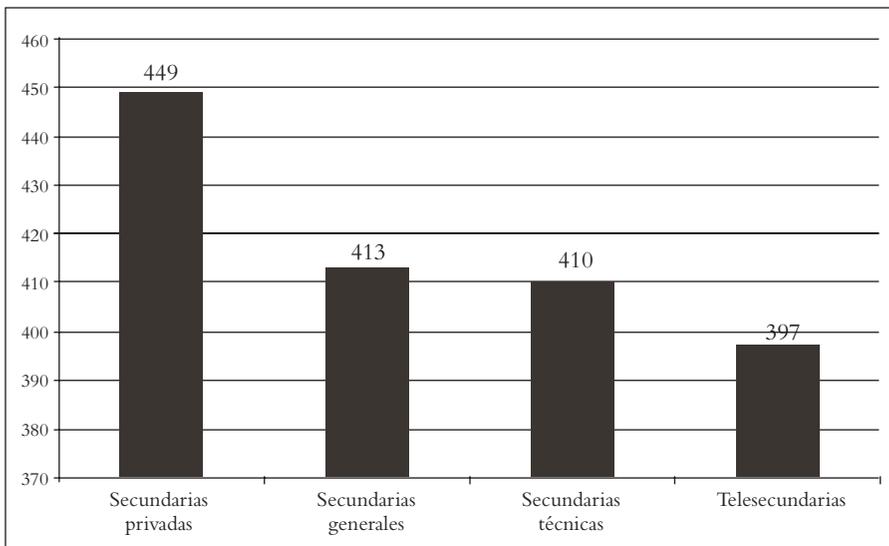
*Resultados por modalidad de escuelas primarias.
Tercer grado, matemáticas*



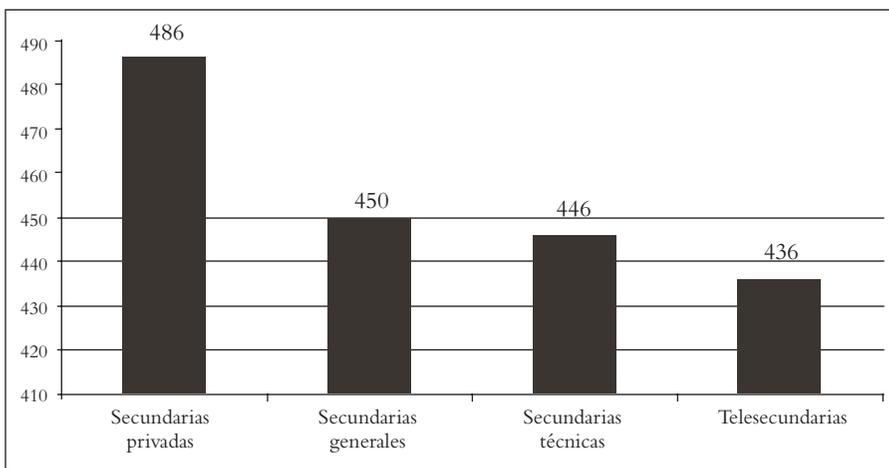
*Resultados por modalidad de escuelas primarias.
Quinto grado, matemáticas*



*Resultados por modalidad de escuelas secundarias.
Primer grado, matemáticas*



*Resultados por modalidad de escuelas secundarias.
Tercer grado, matemáticas*

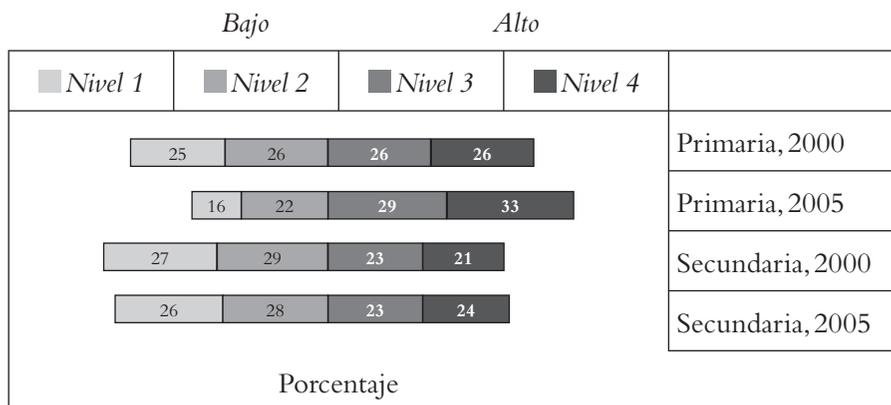


Las gráficas anteriores muestran los resultados globales en matemáticas para alumnos de primaria y secundaria de acuerdo con las pruebas “Estándares de 2002”. La media en ambos casos estaba definida sobre 500 puntos, y entre los factores socioeducativos que los estudiantes y docentes identificaron como los más importantes para explicar su resultado estuvieron la ubicación de la escuela en medios urbanos; el género; el interés de la familia por la educación; la autovaloración; el interés del maestro y su permanencia durante el año; la ausencia de problemas de salud, y la confianza en la seguridad de su escuela.

Otra forma de observar los resultados del aprendizaje de los estudiantes de educación básica son las comparaciones intertemporales al respecto, vale la pena mencionar el estudio dado a conocer hace algunos meses por el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), titulado *Estudio comparativo de la educación básica en México 2000-2005*.

Haciendo un análisis detallado de los resultados y presentando comparaciones muy sugerentes, las conclusiones no dejan de ser preocupantes, puesto que, como ya se anticipaba, se ratificaron hallazgos previamente conocidos, como la diferencia en “Matemáticas” en favor de los varones, las ventajas que mantienen las escuelas privadas y las urbanas públicas sobre las rurales y los cursos comunitarios. Sorprendentemente los alumnos de las escuelas indígenas tuvieron un comportamiento sobresaliente, que amerita una mayor reflexión.

Porcentaje de estudiantes de sexto de primaria y de tercero de secundaria en cada nivel de ejecución, a nivel nacional. Comprensión de lectura, 2000-2005



Fuente: Base de datos del INEE, 2000-2005.

Los resultados que aparecen en el cuadro anterior son exclusivamente para comprensión de lectura, pero es claro que son similares a los de matemáticas. En primaria, la proporción de alumnos en el nivel más bajo de lectura pasó de 25 % en el año 2000 a 16 % en el año 2005; en el mismo lapso, el porcentaje de estudiantes en el nivel más alto aumentó del 23 al 33. Estos cambios reflejan el carácter significativo del incremento, que se aprecia en el corrimiento hacia la derecha de la barra de 2005 respecto de la de 2000. En secundaria, en cambio, la proporción de alumnos varió poco, tanto en el nivel inferior (27 % y 26 %) como en el más alto (21 % y 24 %).

B. Programas especiales

Enciclomedia, a pesar de ser un programa de un gran contenido innovador y que incorpora las nuevas tecnologías al salón de clase (quinto y sexto grados) necesitará de un periodo de maduración para poder generar resultados que sean significativamente mayores a los de las escuelas tradicionales. De las muy pocas evaluaciones que se conocen hasta el momento, los maestros y los directores de los planteles opinan que los resultados académicos son ligeramente superiores, pero que implican una erogación muy grande. La limitación que se ha identificado como la más importante es la de la insuficiente capacitación de los profesores y la ausencia de una planeación didáctica que permita observar el currículo obligatorio de una manera diferente.

Por su parte, las *escuelas de calidad* han reportado a la fecha resultados muy similares a los de las escuelas “normales” en el tercero y quinto grados.

Resultados de la evaluación de estándares nacionales en su componente de comprensión lectora, en escuelas del Programa Escuelas de Calidad (PEC) y una muestra de escuelas urbanas

<i>Indicador</i>	<i>Tercer grado (parámetro de aciertos 500 puntos)</i>	<i>Quinto grado (parámetro de aciertos 500 puntos)</i>
Promedio escuelas PEC	440.7	497.6
Muestra nacional de escuelas urbanas	439.4	494.1

III. PRUEBAS INTERNACIONALES

Los resultados de las pruebas internacionales no arrojan diferencias muy importantes a lo que se comentó en los párrafos anteriores y, por el contrario, podría decirse que los niveles de desempeño de los estudiantes mexicanos están muy por debajo del resto de los países participantes en la prueba de que se trate, salvo los de menor desarrollo o simplemente países identificados con el atraso.

La prueba que más se ha dado a conocer a partir de 2001 es la de PISA, en la cual México ha participado en dos ocasiones, en 2000 y en 2003, y que se está convirtiendo en un instrumento de gran aceptación. Los resultados en el 2000 fueron muy reveladores de la posición de México, como se observa en el siguiente cuadro:

Resultados globales PISA 2000

<i>País</i>	<i>Aptitud para lectura</i>	<i>Aptitud para matemáticas</i>
Finlandia	546	536
Australia	528	533
Irlanda	527	503
Corea	525	547
Reino Unido	523	529
Japón	522	557
Suecia	516	510
Austria	507	515
Bélgica	507	520
Francia	505	517
Noruega	505	499
Estados Unidos	504	493
Dinamarca	497	514
Suiza	494	529
España	493	476
República Checa	492	498
Italia	487	457
Alemania	484	490

Liechtenstein	483	514
Hungría	480	488
Polonia	479	470
Grecia	474	447
Portugal	470	454
Federación Rusa	462	478
Letonia	458	463
México	422	387
Brasil	396	334

En el texto *Resultado de las pruebas PISA 2000 y 2003 en México* se afirma que en forma consistente los puntajes promedio alcanzados por los jóvenes mexicanos de 15 años evaluados por PISA 2003 sitúan a México detrás de todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y delante sólo de Túnez e Indonesia en todas las escalas, así como de Brasil en matemáticas, ciencias y solución de problemas, pero no de lectura. Hay una relación clara, aunque no perfecta, entre el nivel de desarrollo general y el desempeño promedio de los alumnos de cada país.

Análisis más detallados, como los que contiene el informe internacional y los que podrán hacerse en el futuro, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, permitirán explorar mejor el sentido de esa relación, así como el peso que pueden tener en los resultados los factores del entorno y los de la escuela.

Nivel de competencia (PISA, 2003)

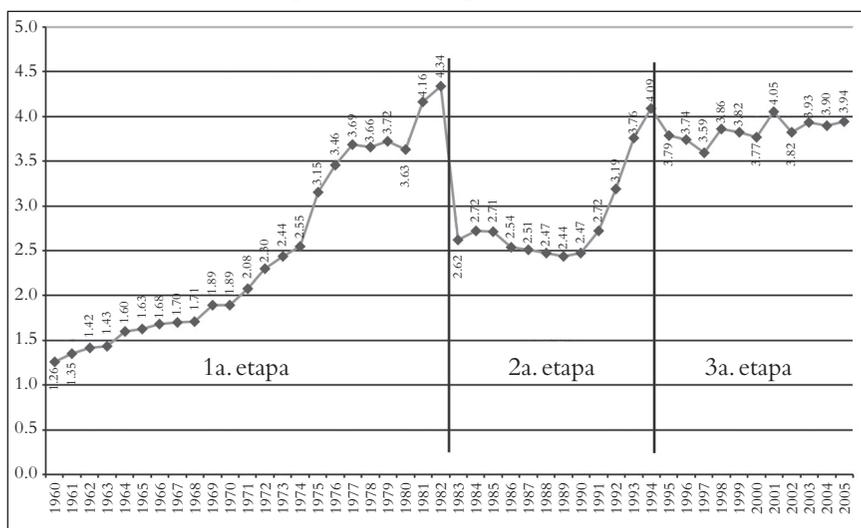
	<i>Media</i>	<i>Competencia insuficiente (Nivel 1 o menor)</i>	<i>Competencia intermedia (Niveles 2, 3 y 4)</i>	<i>Competencia elevada (Niveles 5 y 6)</i>
Hong Kong-China	550	10.4	58.9	30.7
Finlandia	544	6.8	69.9	23.4
Corea	542	9.5	65.7	24.8
Media OCDE	500	21.4	63.9	14.7
España	485	23	69.1	7.9
Estados Unidos	483	25.7	64.2	10.1
Turquía	423	52.2	42.3	5.5
Uruguay	422	48.1	49.1	2.8
Tailandia	417	54	44.4	1.6
México	385	65.9	33.7	0.4
Indonesia	360	78.1	21.6	0.2
Túnez	359	78	21.8	0.2
Brasil	356	75.2	23.6	1.2

IV. FINANCIAMIENTO

El artículo 3o. de la Constitución Política establece claramente la obligación del Estado para impartir la educación preescolar, primaria y secundaria de manera gratuita, y en la Ley General de Educación los artículos 25, 27 y 28 le asignan responsabilidades directas para dedicar por lo menos 8 % del producto interno bruto (PIB) obligatoriamente a partir del presente año. Sin embargo, esa meta no se alcanzó ni se alcanzará en los próximos años ni se ha cumplido durante los 13 años de vigencia de la ley de 1993. Ahí se dice claramente que a la educación pública se destinarán recursos presupuestarios crecientes y en términos reales.

Las razones de este incumplimiento son muchas, pero las más importantes quizá sean la orientación del gasto público, la insuficiencia de los ingresos del gobierno y, en tercer lugar, la falta de voluntad para canalizar recursos al sector educativo.

*México: tendencias del gasto público en educación, 1960-2005
(porcentaje con respecto al PIB)*



Fuente: 1960-2003 Poder Ejecutivo Federal. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Congreso de la Unión. Para 2004 estimado al cierre del año en los Criterios Generales de Política Económica, y 2005 corresponden al Presupuesto de Egresos.

Si hacemos una comparación entre los recursos asignados a educación y los cambios en la matrícula, vemos que hay un déficit acumulado que representa casi una quinta parte del presupuesto actual, y resulta desalentador que se paguen cantidades sin límites a la deuda y al gasto con un profundo sentido de injusticia, como son los casos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), de la misma manera que el gasto de instituciones como el Instituto Federal Electoral sea de 13 mil millones de pesos, el de la Cámara de Diputados de 4.5 mil millones de pesos (9,000,000 por diputado) y las erogaciones por publicidad del Gobierno Federal superen la cifra de 2.5 mil millones de pesos.

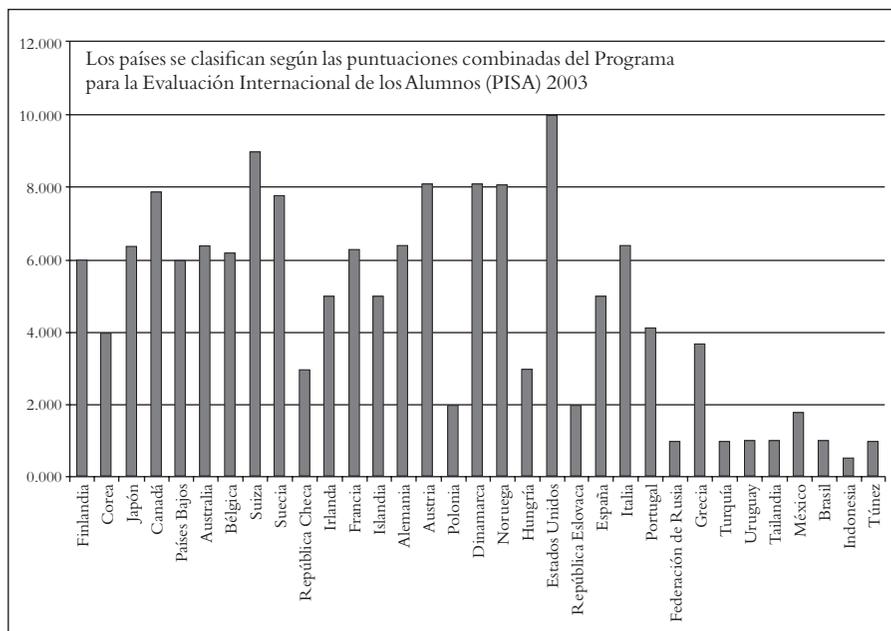
Por el lado de la captación de los ingresos tributarios está el grave problema de la evasión, que asciende, en palabras del propio Secretario de Hacienda, a 50 % de lo recaudado en impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado; el manejo inapropiado de los créditos fiscales, que más bien resultan un financiamiento disimulado y la incompetencia jurídica que obliga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a regresar miles de millones de pesos cada año.

Con el propósito de no duplicar, aunque sea parcialmente, el contenido de otro de los ensayos de este volumen, señalaremos que del Presupuesto de Egresos de la Federación la mayor proporción del gasto programable se destina a educación, pero la cifra es inferior todavía a los 400 mil millones de pesos, la que resulta no sólo insuficiente, sino insignificante para algunos de los programas que deben ser prioritarios, como son los casos de la educación para adultos y de la formación de maestros, históricamente castigados, y que en buena parte explica lo que hoy sucede con nuestros niños, adolescentes y jóvenes tanto en la educación básica como en la media superior. Hay un problema de uso eficiente, es cierto, y también de reasignación de recursos al interés del sector por el gasto por alumno.

La federalización de la educación básica y normal ha permitido avances importantes en la educación, pero los recursos siguen siendo asignados centralmente. Las gráficas que aparecen más adelante nos dan una idea clara de la falta de voluntad para mantener por lo menos un gasto per cápita constante en educación, que esperemos sea realidad para los próximos años.

¿Cómo es posible que con estos baches presupuestales podamos satisfacer una demanda no cubierta tan sólo en educación básica de casi tres millones de niños y adolescentes y que con esas restricciones garanticemos una educación de calidad en escuelas multigrado que hoy representan 40 % del total?

PISA 2003. Gasto y logros de aprendizaje
Gasto por estudiante (dólares de Estados Unidos)



V. CONCLUSIONES

No todo es problema de dinero, pero vaya que cuando se dispone de recursos suficientes se facilitan los resultados de algunos programas.

Se han identificado como limitantes para lograr la cobertura y calidad en los recursos educativos, los siguientes:

- La grave desigualdad económica y social. Tómense como ejemplos la repartición de la riqueza, la distribución del ingreso, la estructura ocupacional y la inequidad de género en varios rumbos.
- El gasto por estudiante en México ha permanecido prácticamente estancado por casi dos décadas, por el nulo crecimiento del PIB y por los efectos perniciosos de la inflación.
- La escolaridad de los maestros, específicamente de los que laboran en las modalidades de telesecundaria, escuelas rurales e indígenas está por debajo

del promedio nacional, y el aprovechamiento de los programas de capacitación y actualización por parte de ellos sigue muy restringido.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia ha propuesto tres grandes principios para lograr una buena educación para todos los niños y las niñas. Éstos son:

1. Garantizar que las escuelas incluyan a todos los niños y las niñas.
2. Garantizar que las escuelas enseñen de verdad y de manera que los niños y las niñas disfruten el aprendizaje.
3. Garantizar que las escuelas sean espacios de integración social, sin discriminación.

Las obligaciones constitucionales actuales en materia de educación comprenden fundamentalmente tres aspectos: ofrecer la educación básica de los tres a los 15 años de edad; apoyar los programas destinados a los adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años de edad, y garantizar la calidad suficiente de tal educación para que se facilite la incorporación al mercado de trabajo.

Dar respuesta por parte del Estado ha sido sumamente difícil, y por ello fue que hasta 1980 se logró una oferta tal que asegurara el acceso al primer año de primaria. Desafortunadamente, tan importante programa se vio interrumpido y hoy día permanece un gran número de niños en edad reglamentaria que no tienen acceso a la primaria.

En el caso de la secundaria, la situación es más grave, ya que históricamente sólo un número limitado de egresados de la primaria llega al nivel superior; los problemas de la reprobación y de la deserción son mayores y las condiciones socioeconómicas agravan más la situación. Hoy en día la cobertura en este nivel alcanza 80 % y los que no terminan los estudios y alcanzan la edad de 15 años continúan incrementando el rezago de la población adulta. Éste es el resultado de no cerrar la llave y tener una eficiencia terminal que debe aumentar en el corto plazo.

El caso de la educación media superior y superior, donde los niveles de absorción son de 58 % y 22 %, respectivamente, no fueron analizados en este texto, ya que no forman parte de la obligación constitucional, sin embargo, se identifican con el grado de vulnerabilidad individual y social que se genera cuando un grupo importante de la población joven queda fuera, por limitaciones económicas, de esas posibilidades educativas.

DESIGUALDAD, REPRODUCCIÓN Y DERECHO

Marta Lamas

SINOPSIS: La autora sostiene que históricamente la marginación de las mujeres se relacionaba con su falta de control sobre el proceso de procreación, con la consecuente desigualdad en el goce de sus derechos humanos. Reconoce que el desarrollo de los anticonceptivos dio un margen mayor de control sobre sus cuerpos, y que los derechos reproductivos tienen reconocimiento explícito ahora desde 1968, en la Primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán. Le atribuye un papel fundamental a las conferencias mundiales organizadas por Naciones Unidas, en el proceso de ampliación de los derechos humanos de la mujer. En 1994, en la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo, se emitió la Declaración y el Programa de Acción de El Cairo, que define la salud reproductiva de manera más completa. Bajo el eufemismo de *aborto inseguro*, se logró legitimar la ilegalidad del aborto como un grave problema de salud pública. Luego, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing, en 1995, los Estados reconocieron que “la capacidad de las mujeres para controlar su propia fecundidad constituye una base fundamental para el disfrute de otros derechos”. Sintetiza la autora que atendiendo a la indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos, resulta obvio que los derechos reproductivos participan tanto de la naturaleza de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos y sociales, que presuponen actividades prestacionales. Relata los avances que en esta materia ha habido en México, donde se han venido ampliando estos reconocimientos.

SUMARIO: Introducción. I. Reconocimiento de los derechos reproductivos. II. Las conferencias de la ONU y la tendencia mundial. III. El caso de Paulina. IV. Recientes reformas de ley en México. V. El debate entre lo moral y lo jurídico.

INTRODUCCIÓN

Mujeres y hombres somos distintos en tanto sexos, pero iguales en tanto seres humanos. La sexuación diferenciada no supone una condición “ontológica”, como si existiera una verdad absoluta propia de la mujer y opuesta a la del hombre. Los únicos dos ámbitos en los que verdaderamente mujeres y hombres tienen una experiencia diferente son el de la sexualidad y el de la procreación. Y aunque ambos son ámbitos centrales de la vida, no constituyen la “totalidad” de un ser humano.

Por ello, tradicionalmente no han sido considerados como fundamento de formas de ciudadanía radicalmente diferentes para ambos sexos. Asimismo, hasta el surgimiento de los derechos sexuales y reproductivos tampoco se había pensado en derechos diferenciados por sexo. Tales derechos, que parcialmente participan de la naturaleza de los derechos humanos de segunda generación, se sustentan en el reconocimiento de la diferencia sexual. ¿En qué consisten, quién los garantiza, cómo se ejercen?

Según Pedro Morales Aché, los derechos sexuales y reproductivos permiten “que el ejercicio de la sexualidad deje de estar subordinado a la finalidad procreativa, y [...] [evitan] que la reproducción sea caracterizada como una consecuencia obligada del ejercicio de la sexualidad”.¹ Aunque se suelen enunciar juntos, los derechos sexuales y los reproductivos son diferentes y no tienen el mismo estatuto jurídico.² Todavía no existe más consenso internacional en relación con los derechos sexuales que el que hay con respecto a los derechos reproductivos.

¹ Pedro Isabel Morales Aché, “Los derechos sexuales desde una perspectiva jurídica”, en Ivonne Szasz Pianta, comp., *Ciudadanía, sexualidad y derechos* (en prensa).

² Aunque en México no existe una formulación jurídica tan clara como la del artículo 4o. constitucional para lo reproductivo, sí hay una tradición de regulación permisiva de la diversidad sexual: no se prohíben explícitamente las prácticas homosexuales, ni se penaliza la prostitución. Sin embargo, no hay un tipo de enunciación simbólica, como la Declaración de Valencia sobre los Derechos Sexuales, del XIII Congreso de Mundial de Sexología. En ella se enumeran nueve derechos sexuales: 1) derecho a la libertad; 2) derecho a la autonomía, integridad y seguridad corporal; 3) derecho a la igualdad y equidad sexual; 4) derecho a la salud sexual; 5) derecho a la información amplia, objetiva y verídica; 6) derecho a una educación sexual integral; 7) derecho a la libre asociación; 8) derecho a la decisión reproductiva libre y responsable, y 9) derecho a la vida privada. Ver Declaración de Valencia (1997).

I. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS

Los derechos reproductivos tienen reconocimiento explícito como tales desde 1968, en la Primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán, donde por primera vez se planteó claramente que “los padres tienen el derecho humano fundamental de determinar libre y responsablemente el número de sus hijos y los intervalos entre los nacimientos y el derecho a la educación e información adecuada para así decidirlo”.³ Este derecho fue consagrado constitucionalmente en México en 1976, con la reforma al artículo 4o. de la Carta Magna, que plasmó el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada el número y el espaciamiento de los hijos. El párrafo tercero de dicho artículo constitucional define cabalmente a un derecho reproductivo: *el derecho a la autodeterminación reproductiva*. Y como los derechos reproductivos también suponen el derecho a la atención de la salud reproductiva, como un componente del derecho a la protección de la salud, a partir de ese momento el Estado mexicano tuvo la obligación de establecer servicios públicos de anticoncepción.

Justamente porque incluyen el derecho a gozar de la salud reproductiva, los derechos reproductivos también se argumentan como derechos sociales. El *derecho a la atención de la salud reproductiva* conlleva el *deber* gubernamental de garantizar dicha atención. Las bases jurídicas del derecho a la atención de la salud reproductiva se encuentran en el párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional y en los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen la vida y la salud.⁴

En términos amplios, este deber incluye la adopción de medidas para promover la maternidad voluntaria y sin riesgos, la interrupción del embarazo en los casos autorizados por la ley, los tratamientos de infertilidad y toda una gama de anticoncepción de calidad, incluida la anticoncepción de emergencia. Los Estados están obligados a garantizar los derechos a la vida y a la salud sin discriminación en cuanto al sexo,⁵ y para hacerlo deben tomar en cuenta las necesidades

³ Acta Final de la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos, Teherán, Irán, 12 de mayo de 1968, A/CONF.32.41, pp. 167-169.

⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12.

⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 3.

diferenciadas y particulares de las mujeres y de los hombres. En otros términos, tienen que reconocer la diferente sexuación y las consecuencias que produce.

El *derecho a la autodeterminación reproductiva* se basa en el derecho a planear la propia familia, e incluye los derechos a tomar decisiones reproductivas sin ninguna interferencia y a estar libre de todas las formas de violencia y coerción que afectan la vida reproductiva, especialmente de las mujeres.

Éste es un aspecto fundamental para la autonomía de las mujeres, pues la diferente sexuación de los seres humanos desarrolla el proceso reproductivo (la gestación y el parto) en el cuerpo de aquéllas. Durante el embarazo el cuerpo de la mujer se convierte en un vehículo mediador para una nueva vida, y la mujer tiene que adaptar sus actividades, cuidar lo que come y lo que hace, y alterar su rutina de mil maneras. Además, el embarazo no sólo es una realidad biológica, sino también una compleja realidad psíquica, que para ser una experiencia positiva requiere del deseo y de la voluntad de la mujer. La cooperación de la madre resulta indispensable, pues un embarazo literalmente cambia su vida. Las consecuencias emocionales, familiares, laborales y económicas de un embarazo van desde la posibilidad de ser despedida del trabajo hasta perder la relación con un hombre. Precisamente esa complejidad es lo que hace que un embarazo no deseado les afecte a la mujer —y al hijo no deseado— durante toda su vida. Por eso, el derecho a decidir si se desea ser madre o no serlo representa un elemento crucial. La maternidad no puede ser consecuencia de un error; por ello, a fin de que sea efectivamente voluntaria y no una mera obligación, debe existir el derecho a interrumpir un embarazo no deseado.

Históricamente, las situaciones de subordinación y marginación de las mujeres se habían producido por su falta de control sobre el proceso de procreación. El desarrollo de los métodos anticonceptivos a mediados del siglo XX introdujo un margen mayor de control de las mujeres sobre sus cuerpos. Sin embargo, persistió el margen de error, falla o violencia que provoca un embarazo no deseado. Y como mientras las mujeres no tengan el control sobre los procesos de sus cuerpos no habrá igualdad social posible con los hombres, no es de extrañar que los derechos reproductivos se convirtieran en punta de lanza de la defensa de los derechos de las mujeres.

Los derechos reproductivos han sido definidos a partir del derecho a determinar libre y responsablemente el número de hijos y el espaciamiento entre ellos, y a disponer de la información y de los medios necesarios para ello. Resulta ilustrativo examinar el paulatino proceso de transformación que ha tenido la titularidad de ese derecho, derivado tanto de los cambios culturales en las pautas

de relación sexual como de los avances en las tecnologías reproductivas. Originalmente esa titularidad les era reconocida a las familias; posteriormente, tras varias décadas de debate, fue transferida a las parejas, y actualmente se les reconoce a las personas de manera individual.

Este principio se ha afirmado en numerosos documentos de consenso aprobados en conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a lo largo de las tres últimas décadas y se fortaleció legalmente a partir de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).⁶ En la CEDAW (1979) se habla de la “salvaguarda de la función de reproducción”,⁷ y del “acceso a servicios de atención médica, incluso los que se refieren a la planificación de la familia”.⁸ También garantiza a las mujeres “los mismos derechos [que el varón] a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos”.⁹

II. LAS CONFERENCIAS DE LA ONU Y LA TENDENCIA MUNDIAL

En el proceso de especificación, reformulación y ampliación de los derechos humanos que se ha venido produciendo han jugado un papel fundamental las conferencias mundiales organizadas por Naciones Unidas. En especial, desde los años noventas estas conferencias han resultado muy útiles, porque demandas nacionalmente acalladas han ido volviéndose objetos discursivos en diversos foros internacionales, y se ha obligado a los gobiernos a tomar una posición al respecto. Como resultado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas, celebrada en Viena en 1993, se emitió el Programa de Acción de Viena, que proclama que los derechos de las mujeres son derechos humanos y que debe garantizarse el derecho de las mujeres a tener acceso a una

⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 12. Esta Convención fue ratificada por México.

⁷ *Ibid.*, artículo 11, inciso f).

⁸ *Ibid.*, artículos 12, y 14.2, inciso b).

⁹ *Ibid.*, artículo 16, inciso e).

atención de la salud adecuada y a la más amplia gama de servicios de planificación familiar.¹⁰

En 1994, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo de El Cairo, se emitió la Declaración y el Programa de Acción de El Cairo, que define la salud reproductiva de manera más completa¹¹ y, además, admite por consenso que el aborto inseguro debe ser considerado “como un importante problema de salud pública”.¹² Aunque la ilegalidad del aborto había sido una preocupación soterrada en las discusiones sobre derechos reproductivos, en El Cairo por primera vez se instaló abiertamente el tema en los acuerdos y, bajo el eufemismo de *aborto inseguro*, se logró legitimar la ilegalidad del aborto como un grave problema de salud pública (párrafo 8.25).

De la Conferencia de El Cairo el tema del aborto pasó a la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, donde la autonomía de las mujeres y el marco de derechos para todos los temas relacionados con la reproducción humana fueron definitivamente consagrados en el plano internacional, con la firma de la Plataforma para la Acción. En ese documento los Estados reconocen que “la capacidad de las mujeres para controlar su propia fecundidad constituye una base fundamental para el disfrute de otros derechos”. También se pide a los Estados “considerar la posibilidad de revisar las leyes que prevean medidas punitivas contra las mujeres que han tenido abortos ilegales”.¹³ Asimismo, al considerar el Objetivo Estratégico número 4 en

¹⁰ Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos, junio 1993, párrafo 41.

¹¹ “La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear; y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer de obtener información de planificación de la familia de su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables; el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos”. Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, septiembre de 1994, párrafo 7.3.

¹² *Ibid.*, párrafo 8.25. La salud reproductiva está definida en el párrafo 7.2 y los derechos reproductivos en el 7.3. A su vez, se refiere a la sexualidad humana en el párrafo 7.34.

¹³ Plataforma de Acción de las Mujeres de Beijing, capítulo de salud. Objetivo Estratégico 1, k).

materia de salud, consistente en promover la investigación y difundir información sobre la salud de la mujer, propone, en el inciso i):

Dado que el aborto sin condiciones de seguridad plantea una grave amenaza para la salud y la vida de las mujeres, deben promoverse las investigaciones encaminadas a comprender y encarar con mayor eficacia las condiciones que determinan el aborto inducido y sus consecuencias, incluidos sus efectos futuros en la fecundidad, la salud reproductiva y mental y en la práctica anticonceptiva, además de las investigaciones sobre el tratamiento de complicaciones planteadas por los abortos y los cuidados con posterioridad al aborto.

Ante la interrogante de por qué hay abortos, la respuesta es una y muy clara: porque hay embarazos no deseados. Se trata de ir, entonces, al fondo de la cuestión y averiguar por qué se producen los embarazos no deseados. La investigación mundial plantea básicamente tres tipos de causas:

- a) Las que se relacionan con carencias sociales, en especial la ausencia de amplios programas de educación sexual, que se traduce en una ignorancia reproductiva generalizada.
- b) Las relativas a las fallas de los métodos anticonceptivos.
- c) Las que tienen que ver con la condición humana: olvidos, irresponsabilidad, violencia y deseos inconscientes. Aquí juegan un papel protagónico las violaciones sexuales y los “descuidos” individuales.

Este último conjunto posiblemente sea el más complicado de enfrentar, pues aunque se pudieran erradicar las fallas técnicas o educar totalmente a la población, difícilmente se podría transformar la condición humana: los seres humanos no somos perfectos, y los olvidos, descuidos y errores son parte constitutiva de nuestra naturaleza. Además, cualquier esfuerzo por controlar el inconsciente de las personas está destinado al fracaso y todo intento de reglamentar la vida psíquica es, al menos hoy en día, imposible. Por eso no sólo la ignorancia o la violencia sexual propician los embarazos no deseados; también el peso de la subjetividad en los procesos reproductivos es un elemento inapelablemente definitorio.

No obstante las anteriores consideraciones, el avance registrado en este campo es indudable. Si bien la inclusión del aborto dentro de los derechos reproductivos puede resultar novedosa, gracias a las aludidas conferencias internacionales y al debate público que las rodeó se construyó una plataforma simbólica desde la

cual reivindicar dicha postura. Además, el derecho a interrumpir un embarazo no deseado está relacionado con principios más amplios de autonomía corporal y se suele defender también como derecho a la integridad física. Tal principio tiene sus raíces en el respeto de la *dignidad humana* con los derechos de *libertad y seguridad de la persona* y el derecho a la *intimidad*.¹⁴ Por eso Morales Aché afirma:

Atendiendo a la indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos, resulta obvio que los derechos reproductivos participan tanto de la naturaleza de los derechos civiles y políticos (que básicamente requieren abstenciones estatales), como de la naturaleza de los derechos económicos y sociales (que generalmente presuponen la realización de actividades prestacionales).¹⁵

Estos derechos implican, simultáneamente, un establecimiento de obligaciones positivas por parte del Estado y una abstención de intervención en las decisiones íntimas de la ciudadanía. Por ello, la creación de las condiciones adecuadas para su ejercicio es doble: por un lado se requiere crear condiciones sociales y servicios públicos que hagan del ejercicio de los derechos reproductivos una realidad, y por el otro es preciso difundir un discurso que defienda los derechos fundamentales.

Sí, la exigibilidad y la defensa de los derechos reproductivos necesitan no sólo de políticas públicas educativas y sanitarias y de una real separación Estado-Iglesia, sino también de una perspectiva que acepte el derecho a la diferencia de las mujeres. De ahí que la exigibilidad de tales derechos conduzca, además de a reivindicar el Estado laico y revisar las políticas educativa y sanitaria, a un trabajo de argumentación jurídica encaminado a poner al día los avances en la teorización del derecho a la diferencia. En ese sentido va la reflexión del jurista italiano Luigi Ferrajoli,¹⁶ quien se pregunta cómo actúa el paradigma de la igualdad sobre la diferencia de sexo. ¿Acaso la diferencia fundante, la sexual, impone algún tipo de elaboración, un derecho sexuado o derecho de la diferencia? Para responder, Ferrajoli señala que la valorización de la diferencia sexual se funda esencialmente en el principio normativo de la igualdad (en el sentido de que la igualdad consiste en el igual valor de las diferencias como rasgos constitutivos de las personas), y como tal, la igualdad es asegurada por el carácter universal de los derechos fundamentales. Esto entronca con la teoría política de los derechos,

¹⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.1.

¹⁵ P. I. Morales Aché, *op. cit.*

¹⁶ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, pp. 83-96.

donde la igualdad significa ignorar las diferencias entre los individuos para un propósito particular o en un contexto específico. El filósofo norteamericano Michael Walzer¹⁷ lo formula de la siguiente manera: “El significado primigenio de la igualdad es negativo; el igualitarismo, en sus orígenes, es una política abolicionista. Se orienta a eliminar no todas las diferencias, sino únicamente una parte de ellas”. Eso supone un acuerdo social para considerar a personas obviamente diferentes como equivalentes (no idénticas) para un propósito dado. Por lo tanto, la noción política de igualdad incluye, y de hecho depende, de un reconocimiento de la existencia de la diferencia. Un punto importante radica, pues, en distinguir la calidad de *idéntico* de la de *igual*: si los individuos fueran idénticos no habría necesidad de pedir igualdad. De ahí que la igualdad se defina como una indiferencia deliberada frente a diferencias específicas.

Pero Ferrajoli va más lejos. Señala que las dimensiones de la igualdad dependen, por un lado, de la extensión de la clase de sujetos (“todos”) a que se refiere la igualdad, y, por el otro, de la cantidad de derechos que les son reconocidos y garantizados en forma universal. Todas las personas son de hecho diversas unas de otras por diferencias “de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales”, pero son diversas de hecho por las *desigualdades antijurídicas* producidas, en violación del principio de igualdad, por las discriminaciones de sus diferencias. Ferrajoli desarrolla con claridad el nexo que, por vía de los derechos, liga las diferencias a la igualdad y las opone a las desigualdades y a las discriminaciones.

Las *diferencias*, sean naturales o culturales, no son otra cosa que los rasgos específicos que diferencian y al mismo tiempo individualizan a las personas y que, en cuanto tales, son tutelados por los *derechos fundamentales*. Las desigualdades —sean económicas o sociales— son en cambio las disparidades entre sujetos producidas por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como de sus posiciones de poder y sujeción. Las primeras concurren, en su conjunto, a formar las diversas y concretas *identidades* de cada persona; las segundas, a formar las diversas esferas jurídicas. Unas son tuteladas y valorizadas, frente a discriminaciones o privilegios, por el principio de *igualdad formal* en los derechos fundamentales *de libertad*; las otras son, si no removidas, al menos reducidas o compensadas por aquellos niveles mínimos de *igualdad sustancial* que están asegurados por la satisfacción de los derechos fundamentales *sociales*. En ambos casos la igualdad está conectada a los derechos fundamentales: a los de libertad en cuanto derechos al igual respeto de todas las

¹⁷ Michael Walzer, *Las esferas de la justicia*, p. 10.

“diferencias”; a los sociales en cuanto derechos a la reducción de las desigualdades.¹⁸

Ferrajoli se pregunta entonces cómo retroactúa este paradigma normativo de la igualdad sobre la diferencia de sexo. Para explicar por qué se impone la elaboración de alguna forma de “derecho de la diferencia” o de derecho sexuado, el autor distingue dos órdenes de cuestiones: a) la dimensión teórica de la *normatividad* del principio de igualdad (la posible relevancia de la diferencia sexual sobre la naturaleza misma de los derechos fundamentales), y b) la dimensión práctica de *efectividad* del principio de igualdad (las discriminaciones de las mujeres de las que se viola este principio).¹⁹ Asimismo, se pregunta si la diferencia de hecho entre mujeres y hombres no comporta también una diferencia de derechos: “¿existen derechos fundamentales de las mujeres y *sólo* de las mujeres?” Ferrajoli menciona que el feminismo ha planteado tres: la libertad femenina, la inviolabilidad del cuerpo de la mujer y la autodeterminación en la cuestión del aborto. Considera que tanto la libertad personal como la inviolabilidad del cuerpo no son derechos sólo de las mujeres y deja como

[...] un derecho relativo únicamente a las mujeres el derecho a la autodeterminación en materia de maternidad (y consecuentemente de aborto), del que hay que decir enseguida que no sólo no se encuentra reconocido todavía en ninguna legislación, pues, por lo general, su ejercicio no está ni siquiera enteramente despenalizado, sino que a lo sumo se encuentra sujeto a formas de legalización más o menos controladas.²⁰

Para el jurista se trata de un derecho que es “al mismo tiempo fundamental y exclusivo de las mujeres por múltiples y fundadas razones”, y a continuación enumera una larga lista de razones, entre las que se encuentra que ninguna persona puede ser tratada como medio o instrumento, sino como fin en sí misma. Sostiene que “la prohibición del aborto equivale a una obligación: la de convertirse en madre, soportar un embarazo, parir, criar un hijo”.²¹ Por lo tanto, al menos en relación con este derecho varones y mujeres no son jurídicamente

¹⁸ L. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 82.

¹⁹ *Ibid.*, p. 83.

²⁰ *Ibid.*, p. 84.

²¹ *Ibid.*, p. 85.

iguales; por eso, para tal derecho “la diferencia sexual debe traducirse en derecho desigual o, si se quiere, sexuado”.²²

La teorización que hace Ferrajoli provee de argumentación jurídica a un reclamo que las mujeres vienen formulando desde hace años. Para subsanar las discriminaciones producidas por la diferencia, entre las que destaca la instrumentación de las mujeres como medio de reproducción, él propone la elaboración y puesta a punto de ciertas *garantías sexuadas*. Estas garantías sexuadas justifican tratamientos diferenciados en todas las ocasiones en que un tratamiento igual penaliza al sexo femenino. La existencia de un derecho fundamental que corresponde exclusivamente a las mujeres —como el de la maternidad voluntaria— y la instauración de nuevas y específicas garantías sexuadas no es suficiente para poner en crisis el valor del principio de igualdad, ni para estar fuera del paradigma de la igualdad.

La maternidad y la paternidad deben ser actos voluntarios. Imponerle la paternidad a un hombre o la maternidad a una mujer no tienen las mismas consecuencias en el cuerpo. Así, negar a una mujer la opción de evitar el embarazo o el parto interfiere con su derecho a decidir sobre un asunto que tiene enormes implicaciones para su cuerpo y su libertad personal. Por eso, parte del proceso de reconceptualización sobre el aborto se basa en otro derecho humano: el *derecho a la integridad física*. Éste protege a las mujeres de la invasión o intrusión no deseada en sus cuerpos y de otras restricciones no consensuales de su autonomía física. Como el cuerpo es el contexto donde día a día se teje la trama de nuestra existencia, por ello los derechos reproductivos cobran una relevancia fundamental en la vida concreta de las y los ciudadanos.

Este tipo de reflexión ha sido acompañada con otras formulaciones sobre el embarazo forzado, como la que planteó en 1998 la Corte Penal Internacional (CPI). El arduo proceso que condujo a la creación de una CPI para sancionar los delitos contra el derecho humanitario concluyó en julio de ese año con la firma, en Roma, del Estatuto de la CPI. En dicho Estatuto, que ha sido suscrito por más de 60 países, entre ellos México, se incorpora la figura de *embarazo forzado*, al que se considera un crimen de *lesa humanidad*²³ y también un *crimen de guerra*.²⁴

Susana Chiarotti relata que el proceso de definición del embarazo forzado como crimen fue complejo y objeto de fuertes controversias.

²² *Idem.*

²³ Estatuto de la Corte Penal Internacional, artículo 7.1, inciso g).

²⁴ *Ibid.*, artículo 8.2. incisos b), xxii, y c).

Sectores fundamentalistas católicos y musulmanes trataron de impedirle hasta último momento, lo que detuvo el avance de las discusiones durante más de dos semanas. Finalmente, y como producto de un intenso trabajo por parte del grupo de feministas, fue incorporada. Los esfuerzos de los sectores conservadores se dirigieron entonces a limitar en lo posible esta figura. Así, finalmente, se aprobó la siguiente definición: *Por embarazo forzado se entenderá el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo.* Por tanto, en esta definición se incluye no sólo la agresión étnica, sino el embarazo producido con el objetivo de “cometer otras violaciones graves del derecho internacional”. Al margen de los límites que impusieron a esta figura los sectores conservadores, es muy importante el reconocimiento de que el embarazo forzado de una mujer es un crimen de guerra y/o de lesa humanidad, según el caso. Los países signatarios del Estatuto de Roma están obligados a adecuar sus legislaciones internas para que haya coherencia entre las normas internacionales y las nacionales.²⁵

Chiarotti lleva la reflexión un paso más adelante cuando señala que una mujer que ha quedado embarazada luego de una violación y no puede abortar, o que descubre que el feto está dañado —como en los casos de anencefalia— y que no sobrevivirá, y a pesar de ello se ve obligada a llevar la gestación a término, vive una situación de *embarazo forzado*.

El sufrimiento provocado en la mujer por esa imposición no es muy distinto si la padece en una situación de conflicto armado o en tiempos de paz. En ambos casos está siendo obligada a llevar un embarazo a término, ya sea por fuerzas de ocupación o por su propio gobierno. Para salvar esta incongruencia, el embarazo forzado debería ser considerado un crimen en la legislación penal nacional.²⁶

III. EL CASO DE PAULINA

De alguna manera, en la actualidad los embarazos provocados por una violación ya son considerados “forzados” y la mayoría de los países aceptan su interrupción

²⁵ Susana Chiarotti, “El aborto en el marco de los derechos humanos”, en Susana Checa, comp., *Realidades y coyunturas del aborto*, p. 98.

²⁶ *Idem*.

legal. Sin embargo, en México, donde desde 1931 la violación es una causal para la interrupción legal del embarazo, todavía hay ocasiones en que la negativa a que la mujer ejerza ese derecho la conduce a una situación de embarazo forzado.

Pese a que en el caso de los abortos legales el Estado está obligado a proporcionar los servicios de atención médica, no siempre están claros los procedimientos que permitan y garanticen a las mujeres gozar de la prestación de los servicios de salud que son necesarios para la interrupción legal del embarazo (ILE). Además, con frecuencia las creencias religiosas de las autoridades obstaculizan o impiden a las mujeres hacer valer su derecho a una interrupción legal del embarazo.

Un caso paradigmático de embarazo forzado fue el de Paulina, una adolescente de Mexicali que quedó embarazada después de una violación, y a quien el director de un hospital público le negó el aborto legal al que tenía derecho.²⁷ Paulina pasó varios días en el hospital esperando que le practicaran la interrupción legal, y durante ese lapso personas del grupo Provida la presionaron para que desistiera de ese propósito y le enseñaron figuras religiosas, en tanto que el director del hospital la llevó con un sacerdote para que la convenciera de no abortar. Ante la firme decisión de la adolescente el funcionario amedrentó a la madre de ésta, diciéndole que su hija podía perder la vida en la intervención suscitada, la señora renunció al aborto y sacó a Paulina del hospital.

Meses después la adolescente parió y tuvo que dejar de estudiar para ponerse a trabajar, pues la familia no contaba con los recursos necesarios para mantener una boca más. Paulina laboró primero en la maquila y después como cajera. Como las autoridades de Baja California no quisieron cumplir con la Recomendación de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de ese estado, ni con la emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Paulina emprendió una batalla legal para que el Estado reparara el daño ocasionado.²⁸ Con el apoyo de asociaciones ciudadanas presentó su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington, con miras de llevarlo a la Corte Interamericana. Finalmente no fue preciso dar este último paso, porque la Secretaría de Relaciones Exteriores medió entre el gobierno de Baja California y Paulina, logrando establecer un acuerdo de solución amistosa. Seis años después, el gobierno bajacaliforniano aceptó que había obstaculizado el ejercicio de la adolescente a su derecho al aborto legal por violación, e hizo un reconocimiento público de responsabilidad, que fue publicado en los diarios de

²⁷ Grupo de Información en Reproducción Elegida, *Paulina: en el nombre de la ley*.

²⁸ Grupo de Información en Reproducción Elegida, *Paulina. Cinco años después*.

circulación local *La Voz de la Frontera* y *Diario La Crónica*, así como en el *Diario Oficial del Estado de Baja California* del 31 de diciembre de 2005.

Lo verdaderamente sustantivo y espectacular del caso fue que la reparación del daño no se limitó a cubrir las cuestiones de tipo económico o de servicios (de salud física y psíquica, por ejemplo), sino que Paulina pidió que se incluyeran cambios relativos a políticas públicas y leyes para que nunca otra mujer tuviera que pasar por lo que ella pasó. Así, en el acuerdo se especificó que el gobierno de Baja California, por medio de la Dirección de Estudios y Proyectos Legislativos, presentaría e impulsaría en el Congreso ciertas propuestas legislativas. Para ello se creó una comisión de trabajo conformada por ambas partes. El gobierno estatal también se comprometió a realizar el trámite legal correspondiente para conseguir una reforma propuesta a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Baja California, respecto del procedimiento para llevar a cabo la ILE, en concordancia con el Código Penal, así como a calendarizar cursos de capacitación dirigidos a los miembros del Ministerio Público.

Por su parte, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Salud, se comprometió a realizar una encuesta nacional con representatividad estatal para evaluar la aplicación de la Norma Oficial Mexicana relativa a violencia familiar y el avance de la instrumentación del programa nacional de prevención y atención a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres. La Secretaría de Salud (federal) también será la encargada de hacer una revisión de libros, artículos científicos indexados, tesis de postgrado e informes documentados de gobierno y organizaciones civiles sobre el tema del aborto en México, a efecto de lograr un diagnóstico de la información existente y detectar los eventuales vacíos que haya en la misma.

Como el gobierno federal se comprometió a elaborar un comunicado para los servicios estatales de salud explicando que las instituciones públicas de salud tienen la obligación de prestar oportunamente los servicios de ILE en los casos, términos y plazos permitidos de acuerdo con la legislación aplicable en cada entidad federativa, de manera clara y expedita, la Secretaría de Salud acaba de cumplir dicho compromiso. Envío a los secretarios de Salud de cada entidad federativa un oficio circular en el que plantea siete criterios de atención, entre los que destacan: 1) proporcionar información objetiva, suficiente, oportuna y comprensible a la mujer con derecho a acceder a los servicios de ILE, sobre los procedimientos que se utilizan, sus riesgos y consecuencias, con el propósito de que, libre y responsablemente, tome la decisión de proceder o no a interrumpir su embarazo, mediante consentimiento informado, sin que dicha decisión sea inducida o retrasada y sin que se intente disuadir a la mujer con información

exagerada sobre los posibles riesgos y consecuencias de esa interrupción; 2) contar con personal de salud capacitado, actualizado, certificado y disponible para realizar estos procedimientos, de manera tal que siempre se garantice la prestación del servicio; 3) agilizar los trámites administrativos necesarios para que el procedimiento de ILE se lleve a cabo lo más tempranamente posible, dentro de las condiciones, términos y plazos previstos por los ordenamientos aplicables en la materia y sin recurrir a prácticas dilatorias, ni involucrar a instancias que no estén explícitamente previstas en dichos ordenamientos, y 4) otorgar el servicio de ILE sin costo alguno para la usuaria.

Todo esto, junto con el otorgamiento de los servicios de salud para Paulina y la criatura hasta que ésta tenga 18 años o, en caso que decida cursar estudios superiores, hasta que los termine; atención psicológica para ambas, brindada por especialistas del Centro de Salud Mental de la Secretaría de Salud del Estado de Baja California; el aprovisionamiento escolar al inicio de cada ciclo (útiles escolares, cuota de inscripción y libros de texto) hasta nivel preparatoria y, si decide cursar estudios superiores, un apoyo consistente en el pago de inscripción, transporte y material escolar, que se incrementará de acuerdo con las necesidades; una pequeña cantidad a Paulina para iniciar una microempresa, así como asesoría para desarrollar su proyecto por parte de la Coordinación de Proyectos Productivos de la Secretaría de Desarrollo Social del estado, y una cantidad mayor por reparación única del daño moral (Paulina reconoció expresamente que en 2001 le fueron entregadas, por tal carácter, dos cantidades similares).

A seis años de la negativa de ILE que destrozó su proyecto de vida, la persistencia de Paulina y de las asociaciones civiles que la acompañan consiguió no sólo que el gobierno de Baja California asumiera su responsabilidad y pagara el mantenimiento del niño, sino que logró que fueran sentadas las bases para un cambio que va a repercutir en la modernización de la normativa para hacer efectivo el derecho al aborto en caso de violación. El desenlace del caso referido ha sentado un precedente alentador en nuestro país, contribuyendo a modernizar la normativa para hacer efectivo el derecho a la ILE. Aunque la ILE por violación tiene vigencia en todos los estados de la República, en casi ninguno de ellos están claramente establecidos los procedimientos. Por eso fue fundamental el papel de las Comisiones de Derechos Humanos, tanto la local como la Nacional y posteriormente la Interamericana. Gracias a esta última se pudo llevar a juicio la obstrucción de este funcionario de Baja California. Y habrá que continuar la denuncia de muchos otros funcionarios, tanto de salud como de justicia, que siguen restringiendo el derecho a la ILE.

No obstante, lo conseguido por Paulina no es suficiente. Aunque queden claramente establecidos los procedimientos que garantizan a las mujeres violadas un aborto legal si lo desean, hay que ampliar las causas de ILE y concretar otras conquistas. Una, fundamental, es la de prevenir embarazos no deseados con la tan debatida anticoncepción de emergencia (AE). La AE debería ser ofrecida de rigor, como una rutina en las delegaciones, a las mujeres que lleguen a denunciar una violación. Siempre es mejor prevenir un embarazo no deseado que remediarlo, aunque sea legal.

El caso de Paulina es, por encima de todo, un triunfo de la legalidad y se convierte en un horizonte de esperanza para muchas mujeres de nuestro país. El caso remite también a la objeción de conciencia, con la cual el director del Hospital de Mexicali justificó su resistencia religiosa a cumplir con la ILE. Alegar objeción de conciencia para no practicar un aborto legal exime al médico, pero no a la institución pública.

IV. RECIENTES REFORMAS DE LEY EN MÉXICO

Las más recientes reformas a la ley en el Distrito Federal ubican el problema en su justa dimensión. Dichas reformas (introducidas el 26 de diciembre de 2003 y puestas en vigor a partir del 27 de enero de 2004) reconocen que vivimos en una sociedad donde las personas tienen una pluralidad de creencias, resultante de los principios de tolerancia, diversidad y autonomía.²⁹ Y dado que el Estado debe ser laico y tolerante a la diversidad, no puede imponer una determinada moral como única y universal, sino aceptar el pluralismo de sus habitantes. Por ello establece el derecho de los médicos a quedar exentos del deber jurídico de realizar la interrupción legal del embarazo, siempre que por sus convicciones personales, éticas o religiosas objeten en conciencia esa intervención.

Pero lo sustancial de cómo está formulada esta ley es que el reconocimiento de la objeción de conciencia no desconoce el derecho de las mujeres de acceder a la prestación de los servicios médicos para interrumpir el embarazo, y obliga a las instituciones públicas de salud a contar con médicos no objetores, de modo tal que se asegure la prestación del servicio. Es más: en caso de que la mujer embarazada corra peligro de afectación a su salud o a su vida, la obligación de

²⁹ Grupo de Información en Reproducción Elegida, *Leyes sobre el aborto. Los avances en la ciudad de México*.

atenderla médicamente debe subsistir; sólo en los restantes supuestos puede el médico objetor referir a la mujer embarazada con otro médico no objetor.

Lo anterior deja en claro que un aspecto de los derechos reproductivos cuenta, en nuestro país, con un marco legal definido, que se ha actualizado en el Distrito Federal de acuerdo con una concepción moderna, y que incluye la objeción de conciencia. Pero en nuestro país el problema de fondo persiste: no se reconoce el derecho de las mujeres a interrumpir un embarazo no deseado. En la actualidad, la mayoría de la población vive en países donde el aborto es un derecho de las mujeres. Incluso en naciones con tradición católica, pero donde verdaderamente vale la separación Estado-Iglesia, hace tiempo que el aborto es un derecho de las mujeres: Francia (1976), Italia (1978) y España (1985). Sin embargo, todavía hay regiones del mundo donde se niega absolutamente el derecho al aborto.³⁰ Y como en los países donde el aborto no es un derecho el conflicto mayor tiene lugar en el ámbito de la justicia social, resulta imprescindible ubicar este derecho reproductivo dentro de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es conocida la situación en los países donde no basta la voluntad de las mujeres para conseguir un servicio de aborto en un hospital público: las mujeres con recursos económicos abortan pagando servicios ilegales en las mejores condiciones, mientras las demás arriesgan su vida y su salud. Hay una extorsión económica vinculada al aborto ilegal, además de la inseguridad. Justamente apelando a motivaciones fundamentales de justicia social, las feministas lograron la legalización del aborto en Italia, país sede del Vaticano.

Al defender el derecho al aborto legal con un criterio de justicia social, argumentaron que la sociedad tiene la obligación moral de fomentar las condiciones necesarias para el bienestar de todas las mujeres, y que cuando solamente las mujeres con recursos económicos cuentan con ese servicio, se produce una situación de injusticia social y quiebra moral. Por eso el derecho reproductivo a no proseguir forzosamente con un embarazo que no se desea es un derecho que hace preciso legalizar el aborto como parte de las condiciones básicas necesarias

³⁰ El *Center for Reproductive Rights* enumera 40 países donde está absolutamente prohibido interrumpir el embarazo: Andorra, Angola, Benin, Bhutan, África Central, Chad, *Chile*, *Colombia*, Congo, República Democrática del Congo, *República Dominicana*, Egipto, *El Salvador*, Filipinas, Gabon, Guinea-Bissau, *Haití*, *Honduras*, Irán, Irak, Laos, Lesotho, Madagascar, Malta, Islas Marshall, Mauritania, Mauritius, Micronesia, Mónaco, Níger, Omán, Palau, San Marino, Sao Tome y Príncipe, Senegal, Somalia, Surinam, Suazilandia, Togo y Tonga. Con cursivas marco a los seis países latinoamericanos y del Caribe que, por presiones de la jerarquía católica, no han logrado transformar sus leyes hacia una mayor liberalización.

para la vigencia de una sociedad con justicia social. En México, donde la separación entre Iglesia y Estado fue reglamentada constitucionalmente hace casi un siglo, contamos con una legislación relativa al aborto muy avanzada, si se le compara con la de otros países latinoamericanos.

Causas por las que no se castiga el aborto en México

<i>Circunstancia en la que el aborto no es punible o ilegal</i>	<i>31 estados más el Distrito Federal: total de 32 entidades federativas</i>
Violación	32
Riesgo para la vida de la mujer	28
Aborto imprudencial	28
Malformaciones fetales	11
Riesgo para la salud de la mujer	8
Inseminación artificial sin consentimiento de la mujer	6
Razones socioeconómicas (en el caso de mujeres con tres o más hijos)	1

Como se ve, además de la causal de violación, se permite el aborto en caso de peligro de muerte para la mujer y —en algunos estados— por malformaciones del producto y riesgos para la salud de la embarazada. Sólo en una entidad, Yucatán, se aceptan las razones económicas en el caso de madres con tres o más hijos.

La institucionalización gradual del servicio de aborto como parte de los derechos reproductivos promete ser un marco eficaz, que introduce elementos de justicia social contra la desigualdad que provoca la ilegalidad del aborto. Para abatir la mortalidad y morbilidad provocadas por los abortos ilegales se vuelve imprescindible establecer un marco de legalidad. Hacia allí apunta el objetivo primordial de la despenalización del aborto. Esto remite al debate sobre que “penalizar el aborto implica conceder al Estado el privilegio exclusivo de decidir sobre un asunto moral y atentar contra los derechos de las mujeres para imponerles su criterio”.³¹

³¹ Luis Villoro, “¿Debe penalizarse el aborto?”, en Margarita Valdés, comp., *Controversias sobre el aborto*, p. 243.

V. EL DEBATE ENTRE LO MORAL Y LO JURÍDICO

A raíz de este debate entre la moral y lo jurídico ha ido ganando terreno una perspectiva que establece una distinción entre el hecho del aborto en sí y su tratamiento penal. Curiosamente esta perspectiva estuvo presente en las palabras del obispo auxiliar de Madrid, monseñor Alberto Iniesta, cuando dijo: “Mi conciencia rechaza el aborto totalmente; pero mi conciencia no rechaza la posibilidad de que la ley deje de considerarlo como un hecho delictivo”.³² Esta declaración de un obispo católico constituye un ejemplo de que la diferencia entre lo jurídico y lo moral está calando en la conciencia y la sensibilidad de muchas personas.

Aquí vendrían a colación los planteamientos de la bioética sobre el estatuto jurídico³³ o moral del embrión, en los que aquí no voy a detenerme. Sólo quiero recordar que en ese límite también se enfrenta el dilema de siempre entre liberales y conservadores: unos consideran procedente la eliminación del embrión, mientras que los otros la consideran un crimen impropio. Pero al margen de las consideraciones sobre el embrión, sobre cuyo estatuto ya hay consenso en los países del primer mundo, es preciso volver a la interrogante de si las mujeres pueden decidir sus vidas reproductivas.

Dicha interrogante conduce a replantear la pregunta de Ferrajoli: ¿qué son las mujeres, medios o fines en sí mismas?, ¿son receptáculos o son personas con derechos? El *quid* de los derechos reproductivos se encuentra en un punto aparentemente sencillo: aceptar que las mujeres son personas capaces de decidir sobre sus cuerpos y sus vidas. Los derechos reproductivos introducen una ruptura ideológica con la creencia que concibe a las mujeres como recipientes de la voluntad divina: “Ten todos los hijos que Dios te mande”. La tajante oposición del Vaticano al control de la natalidad y al aborto deriva de la idea según la cual los seres humanos somos solamente instrumentos de Dios, y él es quien da o quita la vida. Para el dogma católico el ser humano no debe intervenir en los procesos de vida, pero desde el marco de los derechos reproductivos las mujeres son sujetos autónomos, capaces de tomar decisiones, y no simples instrumentos de la voluntad de Dios.

Como la universalización de nuevos derechos requiere la mundialización de ciertos valores, otra pregunta indispensable parecería ser: ¿cuáles son las prácticas

³² José Luis Ibáñez, *La despenalización del aborto voluntario en el ocaso del siglo XX*, p. 156.

³³ P. I. Morales Aché, “El estatus jurídico del embrión en México”, *Nexos*, núm. 343, pp. 41-44.

donde hay suficientes coincidencias para construir una ética reproductiva con valor universal? Más que definir dónde situar la línea de lo aceptable y lo inaceptable en las prácticas reproductivas de los seres humanos, el criterio universalista estriba en aplicar la misma regla a todas las personas: cada quien tiene derecho a decidir su vida reproductiva a partir del principio de libertad de conciencia.

El consenso básico de las democracias occidentales en torno a que ni el Estado ni las iglesias pueden intervenir en la decisión de un aborto se basa precisamente en el respeto a la libertad de conciencia. Esta perspectiva no acepta un destino impuesto por una voluntad sobrehumana: se apoya en la ciencia para definir los límites neurológicos de la vida consciente y considera que no hay que regirse por leyes divinas, sino por acuerdos sociales.

Las personas que defienden “el derecho a decidir”, que postulan la maternidad como una decisión voluntaria, plantean el aborto como el último recurso de la libertad procreativa de la mujer ante embarazos no deseados, o deseados y con malformaciones graves del producto o que impliquen riesgos para su salud o su vida. Pero no se quedan ahí: subrayan que se requiere cambiar el contexto social que condiciona la toma de decisiones de las mujeres y de los hombres. Esto, dicho llanamente, va más allá de simplemente establecer un conjunto de leyes y servicios médicos, hasta hoy insuficientes; supone un rediseño fundamental de la vida social y sus relaciones de procreación. Esta perspectiva define que en sociedades plurales, donde la responsabilidad de los hijos es individual, la condición principal para la decisión de interrumpir o no un embarazo pasa por las libertades individuales mientras que el papel del Estado es el de garantizar a todas las mujeres el acceso a buenos servicios de aborto en los hospitales públicos. Eso es, en pocas palabras, justicia social.

Tener la posibilidad de ser congruente con las propias creencias, sin que la carencia de recursos económicos o informativos se convierta en una causa de enfermedad, de riesgo de muerte o de extorsión económica, es resultado de concebir los derechos reproductivos como derechos sociales. En nuestro país no todas las mujeres tienen igualdad de oportunidades para interrumpir un embarazo no deseado. En contraste con quienes sí tienen medios o información para acceder a abortos ilegales en óptimas condiciones, la gran mayoría de quienes recurren a manos clandestinas se arriesga y es maltratada psicológicamente, además de que paga sumas totalmente desproporcionadas. El sector más pobre sufre las complicaciones y la fatalidad de los abortos mal practicados. Aparte de las dramáticas secuelas de este tipo de abortos, las mujeres que llegan a los hospitales públicos en pésimas condiciones por abortos mal practicados ocasionan un gasto

económico escandaloso, muy superior al que significaría hacerles a esas mismas mujeres una intervención adecuada en esas mismas instituciones públicas.

¿Se puede cerrar los ojos ante el riesgo ocasionado por la flagrante desigualdad de acceso a buenos servicios clandestinos de aborto? Un objetivo de la despenalización de esta práctica es eliminar la injusticia social que genera la ilegalidad y atenuar los altos costos humanos, económicos y sanitarios concomitantes. Por eso es imprescindible colocar los derechos reproductivos en el centro de los debates relativos a la desigualdad social. Al hacerlo, se cobra conciencia de que en parte son derechos sociales, pues requieren de un Estado (verdaderamente laico) que garantice la interrupción del embarazo no deseado como un servicio de salud similar al de la planificación familiar. Esto exige, inevitablemente, un régimen de tolerancia religiosa en el marco del imperio de la ley. Desde el respeto a los derechos civiles, que amparan las diferencias mientras sean compatibles con las libertades de todos, se alcanza la autodeterminación sexual y reproductiva de las personas. Y desde los derechos sociales se exige el acceso igualitario a una toma de decisión informada y apoyada por los servicios educativos y de salud.

Ahora bien, convivir respetando los derechos humanos supone algo más que respetar la libertad individual: implica promover la libertad social. Esto supone mover las fronteras de nuestras sociedades hacia niveles superiores de solidaridad y responsabilidad, a fin de establecer las condiciones materiales para una convivencia menos cruzada por la desigualdad. Lo que hace falta es justicia social, y precisamente esta exigencia es el centro de la estrategia de los derechos sociales. En la lucha por una sociedad más igualitaria y más democrática los derechos reproductivos son centrales para abatir esta desigualdad entre mujeres y hombres.

BIBLIOGRAFÍA

- CHIAROTTI, Susana, “El aborto en el marco de los derechos humanos”, en Susana Checa, comp., *Realidades y coyunturas del aborto*. Buenos Aires, Paidós.
- “Declaración de Valencia sobre los Derechos Sexuales”, XIII Congreso Mundial de Sexología, 29 de junio de 1997.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, Trotta, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi, “La cuestión del embrión entre derecho y moral”, *Jueces para la Democracia*. Madrid, núm. 44, julio de 2002.
- GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA, *Paulina: en el nombre de la ley*. México. GIRE, 2000. (Temas para el Debate, núm. 2.)

- GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA, *Paulina. Cinco años después*. México, GIRE, 2004. (Temas para el Debate, núm. 4.)
- GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA, *Leyes sobre el aborto. Los avances en la ciudad de México*. México, GIRE, 2004. (Hoja informativa.)
- Ibáñez, José Luis, *La despenalización del aborto voluntario en el ocaso del siglo XX*. Madrid, Siglo XXI, 1993.
- LAMAS, Marta, *Política y reproducción*. México, Plaza y Janés, 2001.
- LAMAS, Marta, *Cuerpo: diferencia sexual y género*. México, Taurus, 2002.
- LAMAS, Marta, “Nuevos horizontes de la interrupción legal del embarazo”, *Desacatos. Revista de Antropología Social*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, núm. 17, enero-abril de 2005.
- MORALES ACHÉ, Pedro Isabel, “Los derechos sexuales desde una perspectiva jurídica”, en Ivonne Szasz Pianta, comp., *Ciudadanía, sexualidad y derechos*. México, El Colegio de México (en prensa).
- MORALES ACHÉ, Pedro Isabel, “El estatus jurídico del embrión en México”, *Nexos*. México, núm. 343, julio de 2006.
- SAVATER, Fernando, *Sin contemplaciones*. Madrid, Ediciones Libertarias, 1993.
- SAVATER, Fernando, “Globalización de los valores”, en José Tono Martínez, comp., *Observatorio siglo XXI*. Buenos Aires, Paidós, 2002.
- SCOTT, Joan W., “Igualdad versus diferencia: los usos de la teoría post-estructuralista”, *Debate Feminista*. México, núm. 5, marzo de 1992.
- VILLORO, Luis, “¿Debe penalizarse el aborto?”, en Margarita Valdés, comp., *Controversias sobre el aborto*. México, UNAM/FCE, 2001.
- WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia*. México, FCE, 1993.

EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: UNA VISIÓN DESDE LA LEGISLACIÓN COMPARADA

Ramón de la Cruz Ochoa

SINOPSIS: El autor establece los fundamentos teóricos de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y hace un resumen de los distintos mecanismos nacionales de tipo procesal para su exigibilidad, que se practican en la actualidad. El trabajo es acompañado por sentencias y recomendaciones de cómo, en la práctica se trabaja este tema en diferentes países.

SUMARIO: Introducción. I. Mecanismos nacionales que pueden ser utilizados para una estrategia de exigibilidad de los DESC. II. La acción de tutela. III. Derecho a la salud. Casos en Colombia y Brasil. IV. Recurso de amparo. V. Procesos administrativo y contencioso administrativo. VI. La acción de inconstitucionalidad por omisión. VII. Acción colectiva. VIII. Defensor del Pueblo. IX. Modelo socialista. X. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Los derechos económicos, sociales y culturales —en adelante DESC—, al igual que los civiles y políticos, son parte indisoluble de los derechos humanos y del derecho internacional de los derechos humanos, y constan como tal en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales.

La fuente de todos los derechos humanos es la dignidad humana. La democracia, la justicia, la paz, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan

mutuamente. Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y exigibles, y los DESC tienen el mismo estatuto legal, importancia y urgencia que los derechos civiles y políticos.

El concepto de derechos sociales constitucionales se refiere a los derechos que posibilitan a la persona y a su familia a gozar de un nivel de vida con las condiciones mínimas: el llamado mínimo social, para el cubrimiento de las necesidades básicas, las que están representadas por aquellos bienes necesarios para llevar una vida con dignidad y autorrespeto, por ejemplo la alimentación, el vestido, el techo, la asistencia médica mínima, la educación básica y la secundaria, el trabajo y la seguridad social.

Cualquier reconocimiento de los DESC implica una redistribución económica. Sin embargo, no es razonable una distribución nominalmente igualitaria, cuando los destinatarios de tal distribución están en condiciones realmente desiguales. Una distribución igualitaria debe tener en cuenta las condiciones de cada persona; en particular, si proviene de un sector que ha sido históricamente marginado o discriminado, o si ha sido desfavorecido por la naturaleza y requiere por ello de compensación.

El goce de los DESC es determinante para la posibilidad de un goce efectivo, igualitario y no discriminatorio de los derechos civiles y políticos. Asegurar el goce de los derechos civiles y políticos sin considerar el pleno ejercicio de los DESC conlleva discriminaciones intolerables y reproduce inequidades sociales.

La simple positivación de los DESC tiene un gran valor estratégico, en el sentido en que no se trata apenas de conseguir que estos derechos sean reconocidos, sino de hacerlos efectivos. Es importante evitar que las normas constitucionales que los contienen no acaben en una simple función ideológica o retórica. No pueden quedarse en un perfil ideológico de control de las expectativas sociales, que sirvan para conquistar el silencio, el apoyo, la lealtad y la sumisión de determinados segmentos sociales. Debe evitarse que los tribunales se revelen vacilantes e impotentes frente a las situaciones que no son de rutina y que, por lo tanto, la justicia no sea efectiva.

La exigibilidad de los DESC no puede pretender reemplazar a los órganos de expresión política; sólo deben corregir los excesos, faltas y omisiones contrarios a una preceptiva superior, de rango constitucional o legal que en su contenido debe guiar las actuaciones de todas las autoridades. Esta orientación también vale en materia de realización de los derechos sociales en general.

Hay un mito a derribar: la creencia de que la progresividad de los DESC relativizará la posibilidad de exigirlos por la vía judicial.

En realidad, muchas de las reservas existentes en torno a la justiciabilidad de estos derechos están relacionadas con una inadecuada definición del contenido de cada uno de ellos, razón por la cual se tiende a confundir el contenido del derecho con nociones de carácter político o filosófico, ajenas al campo de los derechos humanos.

El Estado no sólo tiene la obligación de progresividad, sino la prohibición de regresividad, teniendo la plena obligación de encaminarse hacia la plena efectividad de estos derechos, por lo que viola la idea de progresividad con su inacción, su irrazonable demora y la adopción de medidas que impliquen el retroceso de tales derechos. Al Estado le está prohibido aplicar políticas regresivas, entendiéndose por tales aquellas que tengan por objeto o como efecto la disminución del estado de goce de los DESC.

El Estado tiene, en relación con estos derechos, tres obligaciones básicas: 1) hacer respetar estos derechos, exigiendo para los mismos y para cualquier persona natural o jurídica la abstención de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos; 2) protegerlos, adoptando medidas para la defensa y justiciabilidad de los derechos con la finalidad de velar por su respeto, y 3) promover y hacer efectivo cada derecho humano, adoptando medidas legislativas y políticas públicas de asignación de recursos para lograr la plena realización de los derechos humanos.

Es necesario que en las legislaciones se defina el contenido mínimo esencial de cada derecho, y que se creen mecanismos mediante los cuales los ciudadanos, en igualdad de oportunidades y condiciones, puedan reclamar su disfrute tomando en cuenta las obligaciones del Estado en cuanto a su satisfacción.

Ningún derecho, independientemente del grupo al cual pertenezca, es materialmente justiciable si no cuenta con los mecanismos y normas de exigibilidad; si no se puede reclamar utilizando los mecanismos jurisdiccionales, porque su contenido normativo sea tan indeterminado que permita la posibilidad, para quienes lo ostentan, de que en realidad no posean ningún derecho. Entonces no estaríamos frente a un derecho jurídicamente exigible, sino ante una aspiración de valor moral. La justiciabilidad no le otorga a un derecho la calidad de tal, pero refuerza esa calidad en la medida en que se establecen los parámetros específicos de exigibilidad frente a quien se ha comprometido a protegerlo y no sólo a proclamarlo.

Más allá de la legislación específica para la protección de un derecho, hay disposiciones de carácter general que le otorgan al titular de un derecho o a un colectivo recursos para exigir respuesta oportuna a sus demandas, mediante

procedimientos administrativos o judiciales, bien sea para evitar su violación o para asegurar su restitución. Muchas veces el principal desafío para la concreción de ese camino está en el seno del propio Poder Judicial, tradicionalista en relación con tales cuestiones y que comúnmente no ve, respecto de los DESC, legitimidad en cuanto a los derechos humanos.

Fijar un límite mínimo uniforme, por debajo del cual no debe ubicarse ningún Estado, no debilita el derecho en cuestión, siempre y cuando dicho contenido sea entendido como un punto de inicio y no como un punto de llegada. Asegurar ese marco garantiza una base uniforme que debe ser respetada, incluso para aquellos Estados con recursos económicos limitados. Evitar los contenidos de carácter vago e indeterminado de dichos derechos, por lo que no tiene mayor sentido rechazar la posibilidad de definir el contenido mínimo de los DESC.

La definición de un contenido mínimo esencial de un derecho no puede significar un techo, sino tan sólo un piso a partir del cual se vaya desarrollando progresivamente el más alto nivel posible de satisfacción del mismo. Es necesario identificar las obligaciones mínimas del Estado, en un mundo intangible de derechos y de garantías, en los campos económico, social y cultural, y que no estén sujetos a excepciones, resultado de emergencias de carácter económico, de programas de ajuste y de otras contingencias similares.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el principio de no discriminación, tanto en materia de derechos civiles y políticos como de los DESC, que se materializa en la obligación del Estado, que se extiende no sólo al cumplimiento del principio de igualdad de las personas en condiciones iguales, sino también en la adopción de medidas especiales, incluyendo disposiciones legislativas y políticas diferenciadas para los niños y las niñas, las mujeres, los ancianos y las ancianas y, en general, para la población en situación de riesgo.

I. MECANISMOS NACIONALES QUE PUEDEN SER UTILIZADOS PARA UNA ESTRATEGIA DE EXIGIBILIDAD DE LOS DESC

En los últimos años se han establecido instrumentos procesales específicos para tutelar rápida y eficazmente los DESC; se trata de un proceso no concluido. Sin embargo, existe un amplio consenso de que sin esos instrumentos los derechos públicos subjetivos se transforman en simples expresiones formales, sin eficacia práctica. Así, también se ha iniciado la tutela procesal de los derechos del hom-

bre establecidos en los documentos de carácter internacional, la cual se puede hacer valer ante organismos internacionales, como la Corte Europea de Derechos del Hombre, habiéndose también introducido instituciones similares en el continente americano, acorde con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, en noviembre de 1969.¹

La doctrina, según el importante jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio,² ha puesto de relieve que los derechos fundamentales poseen una naturaleza diversa de la de los derechos públicos subjetivos, puesto que regulan la dignidad y la existencia misma de la persona humana, por lo que su violación trasciende la esfera del sujeto afectado y adquiere una repercusión de carácter social, con mayor razón cuando se trata de los DESC.

La protección de los derechos humanos, al decir de Mauro Cappelletti, citado por Fix-Zamudio, requiere de una fuerte y eficaz tutela procesal, que se aparta del sistema ordinario de protección judicial. Los citados derechos requieren de un procedimiento en el cual imperen la celeridad, la economía procesal, amplias facultades para el juzgador, incluyendo la de suplir los errores y deficiencias del demandante, así como la aportación de elementos de convicción, sistema flexible de medidas cautelares y especialmente que los efectos del fallo sean esencialmente preventivos y reparadores.

Veamos a continuación, desde una perspectiva comparada, los procedimientos más conocidos, especialmente en América Latina. Hemos excluido a México, ya que este estudio se preparó para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y sólo consideramos útil nuestro trabajo dando una visión comparada. Entiendo que los juristas mexicanos están mucho más calificados que el que suscribe este artículo para hacer referencia a la realidad de ese país.

II. LA ACCIÓN DE TUTELA

Está prevista en varias legislaciones, como las de Colombia y Brasil —en éste último país se llama *Mandado de Segurança*—; es un medio de protección de los derechos fundamentales de forma inmediata; procede cuando el derecho ha sido violado o cuando amenaza su violación; se puede interponer en cualquier

¹ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*. Madrid, UNAM/Civitas, 1982, pp. 24-25.

² Cfr. *ibid.*, p. 48.

tiempo; su redacción es fácil y no requiere mayores formalidades; se puede interponer por personas naturales o jurídicas o por el Defensor del Pueblo; la acción procede contra las autoridades públicas y los particulares que prestan servicios públicos.

Son competentes para su conocimiento los jueces y tribunales de cualquier clase. Se trata de una institución subsidiaria o accesoria que tiene como finalidad fundamental que los jueces velen por la aplicación efectiva de los derechos y la eliminación de derechos meramente programáticos que deben tener consecuencias importantes para el ordenamiento jurídico. De acuerdo con lo anterior, queda claro que no procede en lugar de otros medios de defensa judicial, no los reemplaza, suprime o desplaza, ni compite alternativamente con ellos. Basta que exista otro medio eficaz idóneo para la protección del derecho fundamental y la tutela será improcedente por su carácter accesorio.

La acción de tutela no procede después de haber ejercido otros medios de defensa judicial, o sea, no se vuelve una instancia adicional a la segunda o única instancia de un proceso ordinario, ni tampoco se convierte en un recurso extraordinario como la revisión, la casación y la súplica. También resulta incompatible la posibilidad de intentar acciones de tutela contra sentencias ejecutoriadas, toda vez que ello representaría la reapertura del proceso culminado.

Tanto en Colombia como en Brasil su funcionamiento ha sido bastante exitoso, contribuyendo decisivamente en la educación ciudadana en temas tales como la salud, la educación, el trabajo y el medio ambiente, entre otros. A continuación resumimos algunas sentencias que pueden ilustrar acerca de la interpretación, por parte de los tribunales, del ejercicio de estos derechos.

III. DERECHO A LA SALUD. CASOS EN COLOMBIA Y BRASIL

A. Colombia

Tutela 111. Corte Constitucional de Colombia

La función genérica del Estado en materia de seguridad social se hace concreta en la responsabilidad que asume por su efectivo y real cubrimiento la entidad pública de previsión a la cual se encuentra afiliado el trabajador.

La responsabilidad no es exclusiva del Estado y, por ende, a la luz de la Constitución Política,³ no quedan excluidas de ella las entidades particulares, pues todo derecho cumple en nuestro sistema una función social que implica obligaciones y a las autoridades públicas compete asegurar que se hagan efectivas (artículo 2o., párrafo segundo, de la Constitución colombiana).

Así, pues, las clínicas, hospitales y centros médicos de carácter privado no pueden lícitamente negar la atención a quien requiere sus servicios, en especial si se trata de urgencias, abstracción hecha de si el solicitante está o no afiliado a alguna entidad de previsión y con independencia de si ésta tiene o no tiene celebrado convenio con el respectivo establecimiento así como del cumplimiento que venga observando el organismo público de seguridad social en relación con el contrato pertinente, pues la vida de la persona no puede ponerse en peligro por tal motivo, sin perjuicio de los reclamos o acciones a que haya lugar respecto del ente moroso.

Tampoco es de recibo la actitud remisa del centro asistencial en cuanto a la prestación de dichos servicios ante la imposibilidad de pago previo por parte del usuario. La clínica privada tiene derecho a que le sea cancelado el justo valor de aquéllos, pero no le es dable supeditar a ese factor la atención de la novedad urgente e inaplazable del paciente, pues en todo caso prevalece el derecho de éste a la vida.

Tutela 472-93. Corte Constitucional de Colombia

La adecuada prestación del servicio público de alcantarillado es una de las formas en que se pueden alcanzar las metas sociales del Estado colombiano. Pero, si mediante este servicio se afectan en forma evidente derechos fundamentales de las personas, como puede ser el caso de la vida, la salud y la dignidad humana, entonces quienes se consideren lesionados podrán hacer uso de las acciones constitucionales y legales pertinentes para exigir el acatamiento de las responsabilidades que la Carta le ha asignado al Estado. Dentro de esas acciones deben resaltarse la de cumplimiento (artículo 87 constitucional) y la de tutela.

La situación del peticionario y de su padre, derivada de la reiterada inundación de su local comercial como consecuencia del rebosamiento de las aguas negras, requería —como en efecto se hizo— la asistencia oportuna e inmediata de las

³ Las sentencias de Brasil están tomadas de la página www.hepatom.com, y las de Colombia de un trabajo de la Universidad de la Sabana. Facultad de Derecho. Santa Fe de Bogotá.

entidades competentes. Si ello no se hubiese presentado, se seguirían vulnerando los derechos constitucionales a la salud y al trabajo de los interesados, pues, según se ha demostrado, la presencia de esas aguas servidas ocasiona graves problemas de higiene y salubridad que no solamente pueden afectar a los interesados, sino también puede causar un perjuicio a las personas que hacen uso del almacén.

B. Brasil

Mandado de Segurança

Rondonia. Mandato de Segurança. Acto omisivo. Enfermedad grave. Medicamentos Alto Costo. Porto Velho. Tribunal 3-04-2000. Acuerdo AI599083508.

La garantía del derecho a la salud es un deber constitucional al que no puede renunciar el Estado. Si la persona necesitada no dispone de medios para la adquisición de medicamentos esenciales por el tratamiento de una enfermedad grave —hepatitis C— en razón de su elevado costo, es deber intransferible del Estado entregarle gratuitamente tales remedios.

Tribunal Pleno Estado Rondonia 18-12-2000. T. Pleno

La vida y salud son derechos asegurados por la Constitución a cargo del Estado, del cual es garantizador, debiendo proporcionar a todos los ciudadanos su completo disfrute. Por tanto, estando el individuo enfermo gravemente en peligro de muerte, y siendo el medicamento de valor elevado el Poder Ejecutivo debe asumir su costo.

Río Grande do Sul. Tribunal de Justicia. 03-08-2000. Derecho a la Salud. Obligación de entregar medicinas a enfermos de hepatitis C a una persona crónica y sin recursos para su adquisición.

Río de Janeiro. Juzgado Décimo Tercero. Cámara de lo Civil. 22-03-2001. Entrega de medicina por el municipio a personas con enfermedades graves, incurables y que no disponen de recursos económicos.

IV. RECURSO DE AMPARO

El recurso de amparo está ampliamente extendido en América Latina y en Europa, especialmente en España. Como sabemos, es un aporte latinoamericano,

concretamente mexicano, para la garantía de los derechos humanos desde el siglo XIX. Fue establecido en México, en la Constitución Federal de 1857, como instrumento específico para la tutela de todos los derechos de carácter individual consagrados constitucionalmente.

En muchos países se entiende de manera exclusiva como un instrumento equivalente al hábeas corpus, pues sólo puede utilizarse para la tutela de la libertad de las personas físicas contra las detenciones indebidas, los malos tratos y respecto de irregularidades en el procedimiento.

En las legislaciones de Argentina, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay el recurso de amparo se regula como instrumento protector de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente —entre ellos los DESC—, con excepción de la libertad personal, que se tutela de manera autónoma a través del hábeas corpus o de la exhibición personal.

Veamos cómo está regulado concretamente en Costa Rica:

El recurso puede ser interpuesto de forma escrita por cualquier persona. Si el recurso se plantea por telegrama, los costos de éste gozarán de franquicia. No es necesario mencionar las normas constitucionales incumplidas o quebrantadas. Se puede interponer en contra de instituciones, órganos, funcionarios y empleados públicos. El recurso legal puede ser interpuesto desde el momento en que los derechos fundamentales hayan sido amenazados en cualquier tiempo mientras subsista la violación, amenaza, perturbación o restricción, y hasta dos meses después de que hayan cesado totalmente sus efectos directos respecto del perjudicado. El recurso de amparo no es procedente contra leyes y otras disposiciones normativas, a menos que se demanden en conjunto con el acto ejecutado.

El recurso de amparo será procesado en primer lugar por un magistrado, el cual incita a la parte demandada a entregar un informe sobre su posición respecto del recurso de amparo, en el lapso máximo de tres días. El informe debe ser dado bajo juramento, y en el caso de inexactitudes o errores el demandante arrastra con las respectivas consecuencias jurídicas. Si en el periodo de tiempo previsto no se entrega ningún informe, por lo general se asume la presunción de verdad en favor de la parte demandante.

En el caso de que el recurso de amparo sea pertinente y con fundamento, se le exigirá a la parte demandada restablecer en su derecho a la parte demandante e indemnizarla por los daños causados. El acto de indemnización de los daños se realiza por la vía de la ejecución administrativa. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo puede ordenar medidas disciplinarias en contra de aquellos

funcionarios y empleados públicos que no han cumplido con las decisiones estipuladas.

Se puede proceder también mediante el recurso de amparo en contra de particulares, siempre que éstos actúen en función pública o según hechos reales en una relación de supraordenación respecto de la parte demandante y cuando otros recursos legales no ofrezcan protección a tiempo y suficiente a los derechos fundamentales.

A continuación presentamos algunas sentencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema que pueden ilustrar sobre el funcionamiento de estos procedimientos en Costa Rica, país que en nuestra opinión ha desarrollado, aun cuando están presentes algunas dificultades, con bastante éxito dichos procedimientos.⁴

Derecho a la salud

Amparo Voto 5915-93. Derecho a la salud. Alcances

La Sala entiende que ha existido una clara inacción del Estado en la protección del derecho a la salud de los vecinos al no enmendar los altos niveles de ruido existente, entre 62, 67 y 70 decibeles en una entidad de los alrededores.

Amparo Voto 6103-93

Se discrimina a la peticionaria en cuanto a sus derechos, por cuanto las demás madres trabajadoras ven reconocido el tiempo para la lactancia de sus hijos, declarando con lugar el recurso debiéndose otorgarle a la recurrente el tiempo de lactancia que le otorga la ley.

Amparo Voto 360-91

El objeto del amparo es obligar a los entes de salud a que vacunen a todos los menores de un año de edad, aparentemente, por haber incumplido el deber de hacerlo ante una amenaza de epidemia. La salud de la población es un bien de interés público y es función esencial del Estado velar por ella, por medio del Ministerio de Salud Pública, a quien corresponde la definición de la política nacional de salud... El proceso de vacunación de los niños contra enfermedades transmisibles

⁴Todas las sentencias están tomadas de la *Revista Jurisprudencia Constitucional*, editada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

es parte de un deber integral del Estado y se regula por la Ley General de Salud, y al Estado, por medio del Ministerio de Salud Pública, le corresponde hacer las declaraciones de estado de epidemia y el peligro para la población y de ahí que se tenga que concluir que la actuación de las autoridades fue adecuada.

Es de interés incluir en esta breve reseña la posición de los tribunales argentinos manifestada en distintas sentencias de amparo, en materia de derecho a la salud, que consideramos de interés.⁵

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos “Asociación Benghalensis” (Fallos, 323: 1339), ha considerado que el derecho a la vida es un derecho implícito, y que el derecho a la salud está íntimamente relacionado con el primero y con el principio de la autonomía personal, toda vez que un individuo gravemente enfermo no está en condiciones de optar libremente por su propio plan de vida.

Reafirmando lo anterior, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la autoridad pública debe garantizar el derecho a la preservación de la salud con acciones positivas, como el suministro de medicamentos.

En efecto, la CSJN otorgó una medida cautelar a favor de una persona que carecía de ingresos y de cobertura de obra social, ordenando al Estado nacional y a la provincia de Buenos Aires que dispusieran lo necesario para que se le suministrara el tratamiento médico y los elementos ortopédicos necesarios. El actor había alegado su condición de discapacitado, en pésima condición económica e imposibilitado de trabajar, y añadido que carecía de cobertura médica (Fallos 324:2042).

Su Sala II confirmó la sentencia de primera instancia en la que se había ordenado al Ministerio de Salud y Acción Social y a una prestadora médica privada que proveyeran al actor, en un breve plazo, los medicamentos que le habían sido recetados por la profesional que lo atendía. La condena se extendió al Estado porque, si bien la Cámara entendió que la empresa de medicina debía realizar la prestación, cabía la posibilidad de que no cumpliera con la medida dispuesta, si demostraba que no podía hacerlo. Señaló, por ello, que debía atenderse a la responsabilidad que, en última instancia, le cabe al Estado nacional en la dirección e investigación de los agentes causantes del sida, el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad, su prevención, asistencia y rehabilitación y las medidas tendentes a evitar su propagación (ley 23.798), y priorizar la circunstancia de que cualquier suspensión en el tratamiento del actor podría producir consecuencias irreversibles en su salud. CA., Sala II, 5/VI/ 97, R.R.S.)

⁵ Ver Enrique Louteiro, “Derecho a la salud: su tutela constitucional”, en www.eldial.com.

V. PROCESOS ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La llamada justicia administrativa comprende los procedimientos propios de la administración general del Estado; además, el contencioso administrativo puede servir para la protección de los DESC. En varios países europeos, Francia, Italia y Bélgica, por ejemplo, son los instrumentos fundamentales para proteger al particular en contra de actos de la administración.

El proceso contencioso administrativo ha sido considerado como un recurso o como la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; un medio por virtud del cual los particulares administrados que se sientan afectados por la falta o indebida aplicación de una ley que vulnere sus derechos, por autoridades de la administración pública, pueden acudir a los tribunales administrativos para que, de acuerdo con los procedimientos que establece la ley de la materia, los titulares de estos órganos determinen si en efecto las dependencias de la administración pública a las que se les imputa la presunta violación la han realizado o no y, en caso afirmativo, declaren la procedencia del procedimiento de lo contencioso-administrativo y consecuentemente la nulidad o revocación del acto impugnado.

Puede definirse como el medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que lo ha emitido, a efecto de que determine la legalidad del mismo y como consecuencia la validez o invalidez del propio acto impugnado.

En Argentina se ha desarrollado un aumento de la competencia que incluye materias de salud, medio ambiente y tarifas de servicios públicos. Incluso se aceptan medidas cautelares. Así, se establece que en los casos en que el recurso aparezca fundado de tal modo que en principio pueda considerarse como jurídicamente aceptable la posición sustancial del recurrente y de modo justificado y razonable pueda considerarse que exista peligro por la demora del proceso, el tribunal podrá adoptar, ponderando debidamente los intereses en juego en el caso concreto, las medidas urgentes que sean idóneas o necesarias y posibles jurídicamente, para asegurar provisionalmente los efectos de la sentencia definitiva. Podrá, incluso, dirigir mandamientos a la autoridad administrativa, para, entre otros fines, conservar o restablecer una situación tendente a prevenir un daño inminente o para hacer cesar un trastorno manifiestamente ilegal, y ordenar, en su caso, una provisión, justa y razonable, al titular de un derecho, ante la presencia de una obligación pública cuya existencia no resultare seriamente cuestionable.⁶

⁶ Ver Andrés Algota, "Tutelares cautelares, su desarrollo en el derecho administrativo..", en www.eldial.com.

Algunas organizaciones especializadas en la defensa de los DESC recomiendan su utilización en el caso de megaproyectos como hidroeléctricas, petroleras, explotaciones de carbón, minería, metales preciosos y construcción de vías, siempre que las empresas deban solicitar licencias, por ejemplo, ambientales o de otro tipo, en las que interviene cualquier autoridad administrativa, ya que estas licencias se expresan mediante actos administrativos como las resoluciones.

VI. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

Su objetivo es afirmar la eficacia plena de las normas constitucionales, partiendo de la premisa de que existe una figura inconstitucional cuando es omisiva, específicamente la acción de inconstitucionalidad por omisión. En este caso estamos ante una responsabilidad institucional del legislador, que debe asegurar la vigencia de los derechos y libertades fundamentales de las personas para la convivencia en común. Se trata de la actitud renuente y omisiva del legislador que incumple al no desarrollar determinadas cláusulas constitucionales, a fin de tornarlas operativas. Se trata fundamentalmente de cláusulas constitucionales programáticas que requieren de una debida legislación para que puedan aplicarse.

Se establece en las Constituciones de la antigua Yugoslavia, Portugal, Brasil, Costa Rica, Hungría y Venezuela.

La doctrina italiana, especialmente Constantino Mortati, señala asuntos en los que la Corte Constitucional de Italia se pronuncia sobre casos de omisión constitucional. La doctrina lusitana ha desarrollado casos similares, al igual que la doctrina alemana. El núcleo de toda la problemática radica en el presupuesto de que exista un deber de legislar por parte del órgano encargado de hacerlo, es decir, que exista una obligación de legislar, bien sea a través de un acto legislativo formal, ley, decreto legislativo, etcétera. Es necesario saber en qué consiste la omisión legislativa; el legislador no hace “algo que le era impuesto por la Constitución. No se trata de una simple negación de no hacer”, lo que se pretende es hacer aquello a lo que, de forma concreta y explícita, estaba constitucionalmente obligado, por consiguiente no cabe una constatación abstracta o una apreciación global de las normas que aún no se encuentran debidamente reglamentadas, se trata de verificar una norma concreta, específica, particular, declarando que tal o cual norma ha sido violada y no al conjunto normativo genérico.

Como muchos autores consideran, se trata de normas programáticas que requieren una reglamentación legal. Las causas pueden ser variadas, una actitud

dolosa y contumaz del legislador o la simple inercia legislativa. En la generalidad de los casos, las omisiones vienen acompañadas por la ausencia de una política legislativa para hacer realidad los DESC.

Así pues, frente a la ausencia de ley y de medidas gubernamentales, la omisión es patente de forma irrefutable.

Veamos un caso de la República Bolivariana de Venezuela, en el cual se declara con lugar un recurso de inconstitucionalidad por omisión por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el 16 de junio de 2004.

A continuación la sentencia:

El 9 de julio de 2003 fue presentada ante esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por la ciudadana Ligia Pulido de Macías, en su carácter de Presidenta de la Federación Nacional de Trabajadores de Institutos Autónomos y Empresas del Estado (Fenatriade), asistida por el abogado Hermann Eduardo Escarrá Malavé, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 14.896, con base en el artículo 336, numeral 7, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad por omisión del Poder Legislativo Nacional, por el incumplimiento de parte de la Asamblea Nacional de lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta del Texto Fundamental, referida al nuevo régimen legal del derecho a prestaciones sociales, protegido por el artículo 92 del mismo Texto Constitucional, conforme a la cual debe tomarse en consideración, para determinar el contenido de este derecho constitucional, el tiempo de servicio prestado y el último salario devengado, y prever la prescripción decenal para la exigencia del mismo, así como propender a la progresiva disminución de la jornada de trabajo, en atención a lo dispuesto por los Acuerdos y Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) suscritos y ratificados por la República.

La decisión de la Sala fue la siguiente:

De manera previa, debe esta Sala, en primer lugar, ratificar el auto dictado por el Juzgado de Sustanciación el 23 de julio de 2003, en el que se declaró la admisibilidad de la petición de declaratoria de inconstitucionalidad por omisión del Poder Legislativo Nacional, ya que la misma cumple con todos los requisitos que la Constitución, la jurisprudencia vinculante de esta Sala y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia exigen para la tramitación de la misma y, la notificación del Presidente de la Asamblea Nacional para poner a dicho Órgano Legislativo en conocimiento de la tramitación del presente proceso de inconstitucionalidad por omisión iniciado por la Federación Nacional de Trabajadores de Institutos Autó-

nomos y Empresas del Estado (Fenatriade), a fin de que éste consignara el respectivo informe explicativo de la situación legislativa que en la actualidad presenta el derecho regulado por el artículo 92 de la Constitución vigente y su Disposición Transitoria Cuarta.

Efectuado dicho pronunciamiento previo, y constatado que en su escrito de informes, el representante judicial de la parte solicitante reiteró los planteamientos efectuados en su escrito principal, pasa la Sala a pronunciarse sobre la existencia o no de inconstitucionalidad por omisión de la Asamblea Nacional en cuanto a la aprobación de la ley de reforma de la Ley Orgánica del Trabajo en lo referente al nuevo régimen del derecho constitucional a las prestaciones sociales, reiterando que en el derecho constitucional venezolano dicha declaratoria es procedente cuando se constata una conducta negativa, consistente en la inercia o inactividad en que ha incurrido alguno de los órganos del Poder Legislativo en cualquiera de los niveles político-territoriales, por no adecuar su conducta, en absoluto o parcialmente, al cumplimiento de una obligación legislativa que le impone el Texto Constitucional en alguna de sus normas o disposiciones transitorias, de dictar una norma o medida indispensable para garantizar la eficacia de la Constitución, que por causa de la conducta negativa ve limitada o aplazada dicha eficacia (ver fallo número 2011/2002, del 19.08). En atención a lo anterior, observa la Sala que la disposición transitoria cuarta, numeral 3, establece:

Cuarta. Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará:

[...]

3. Mediante la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, un nuevo régimen para el derecho a prestaciones sociales reconocido en el artículo 92 de esta Constitución. Lo anterior evidencia que la Asamblea Nacional ha incumplido con una conducta debida, esperada y jurídicamente establecida, pues incurrió en mora u omisión legislativa contraria al Texto Constitucional, ya que la disposición transitoria cuarta de dicho instrumento normativo le otorgó a aquélla un periodo máximo de un año (1) para sancionar, luego de las correspondientes consultas y deliberaciones, el nuevo régimen del derecho a prestaciones sociales.

VII. ACCIÓN COLECTIVA

Las acciones colectivas tratan de proteger al medio ambiente, a los consumidores, al patrimonio histórico y cultural, a las minorías étnicas y, en general, los derechos colectivos, como son los DESC. Es por definición una acción para proteger y defender los derechos de las comunidades o de actores colectivos.

Cuando se intente como acción de clase busca también la reparación o resarcimiento de los daños que se causan a esas comunidades. Los titulares son las personas afectadas que pertenezcan a un mismo grupo o comunidad; se ejerce contra cualquier persona natural o jurídica o contra las autoridades del Estado que causen un daño o pongan en peligro a una comunidad.

La acción debe ser promovida por un representante para proteger el derecho de un grupo de personas —objeto del litigio—; los elementos esenciales de una acción colectiva son la existencia de un representante y la protección de un derecho colectivo. Está regulada en varios países, entre ellos Colombia, Chile, Nicaragua, Venezuela y Panamá. Es, además, una acción preventiva; se puede utilizar para impedir el deterioro de la propiedad pública, para la protección de los usuarios.

El derecho colectivo está constituido por un número indefinido de personas ligadas tan sólo por hechos circunstanciales —vivir en un mismo vecindario, comprar un mismo producto, asistir a una misma escuela, etcétera—; los miembros del grupo, en el caso de los derechos colectivos, están ligados unos a otros, o a la contraparte, por una relación jurídica previa para, por ejemplo, cuando una empresa de seguro médico rehúsa dar tratamiento en caso de ciertas enfermedades, caso en el que se están violando los derechos colectivos de sus clientes, por lo que está presente la pertinencia para que sea dada una orden en contra del demandado, para que cumpla sus deberes; asimismo, cuando use condiciones abusivas o ilegales cae en esta categoría. Los derechos colectivos son indivisibles, como cuando la controversia concierne a la educación y su calidad dada en instituciones concretas, en este caso no hay un derecho individual separado para cada estudiante de una educación competente.

VIII. DEFENSOR DEL PUEBLO

Es una institución relativamente reciente en el ámbito latinoamericano. Como sabemos, se inspira directa o indirectamente en el modelo escandinavo del *Ombudsman*; no realiza funciones jurisdiccionales, en cuanto sus resoluciones carecen de fuerza obligatoria; es decir, pueden calificarse como Recomendaciones. Sin embargo, constituye un medio eficaz de protección jurídica de los derechos fundamentales; no sustituye a los instrumentos de carácter judicial, sino que los apoya y complementa al resolver, con celeridad y de manera preventiva, un número importante de afectaciones a los derechos individuales y sociales, por

medio de Recomendaciones en casos concretos en los que investiga las reclamaciones de los particulares afectados y a través de sus propuestas de reforma a las prácticas administrativas, de reglamentos y disposiciones legislativas relacionadas con la tutela de los propios derechos.

Generalmente se trata de organismos dirigidos por uno o dos Defensores, los cuales son generalmente designados por los órganos parlamentarios, y con el auxilio de personal técnico poseen la función especial de recibir e investigar reclamaciones o hacerlas de oficio respecto de actos u omisiones tanto de la administración estatal como de personas naturales o jurídicas privadas, especialmente, en este caso, cuando prestan servicios públicos, no sólo por infracciones a la legalidad, sino también por injusticias, omisiones o retraso manifiesto en la actuación debida. No están sujetos a imperativo alguno, no reciben instrucciones de ninguna autoridad y actúan con autonomía e independencia.

Su actuación puede resumirse de la siguiente manera: en primer término la institución debe tratar de llegar a un acuerdo entre las partes, y, de no lograrlo, realizará una investigación para proponer, si procede, Recomendaciones que, sin ser de carácter obligatorio, contengan las soluciones que considere más adecuadas para evitar o para subsanar las citadas violaciones.

La institución existe, con uno u otro nombre, en Guatemala, Colombia, Argentina, El Salvador, Paraguay, Argentina, Costa Rica y México.

A continuación exponemos un caso reciente de actuación en caso de un derecho a la salud en Argentina. El 8 de febrero de 2006 el Defensor del Pueblo de Argentina se manifestó de esta forma:

Considerando la gravísima situación por la que atraviesan los afiliados a los planes de salud de Provincia Salud-Hospital Francés, provocada por incumplimiento masivo y generalizado de la entidad de medicina prepaga referida, y debido a innumerables denuncias presentadas en nuestra institución hemos llevado a cabo una actuación para defender el derecho a la salud y a la vida de todos los pacientes.

Afiliados a la entidad de medicina citada, pero también pacientes con diversas enfermedades (algunas de ellas crónicas y graves, por ejemplo, mal de Alzheimer, patologías cardíacas y oncológicas), han requerido nuestra intervención ante el angustiante estado de desamparo en que se encuentran.

Se han recibido numerosas denuncias personales y telefónicas vinculadas a la interrupción de los servicios médicos en diferentes lugares del país.

El incumplimiento de las prestaciones debidas por la entidad de medicina prepaga afecta gravemente el derecho a la salud, ya que hay personas que hace más de treinta días peregrinan ante la obra social para la obtención de medicamentos oncológicos con resultado negativo.

Hay que resaltar que más allá de las reglas emanadas del derecho internacional de los derechos humanos, existen otras que tampoco pueden dejar de aplicarse.

La normal prudencia indica que nadie puede privar a una persona de un medicamento o de recibir prestaciones adecuadas para el cuidado de su salud, esgrimiendo argumentos que únicamente tienen que ver con presuntas situaciones económicas o financieras no comparables con el derecho afectado, pues de otro modo se estaría menoscabando el respeto a la vida.

Por eso, exhorté a la Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia-Hospital Francés-Provincia Salud, para que inmediatamente regularice la totalidad de las prestaciones de salud a las que está obligada, garantizando el ejercicio cierto del derecho a la salud por parte de sus asociados y afiliados.

También se le pidió a Provincia Servicios de Salud, S. A., que asuma solidariamente la obligación de asegurar el ejercicio del derecho a la salud por parte de todos los asociados y afiliados a la Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia Hospital Francés-Provincia Salud.

IX. MODELO SOCIALISTA

De acuerdo con el maestro Fix-Zamudio,⁷ existe, cuando hablamos de control de los derechos fundamentales, un modelo llamado “tutela de los derechos fundamentales en los ordenamientos socialistas”, que tuvo en la actuación de la Procuratura soviética —Procuraduría o Fiscalía—, así como en las reclamaciones o peticiones hechas ante instancias como el Partido Comunista o al órgano supremo del Estado, el Consejo de Estado, sus instrumentos más utilizados. Otros autores especializados en el tema así también lo reconocen.

Este modelo, con distintas variantes, estuvo vigente en todo el bloque socialista europeo, y con sus especificidades es el vigente actualmente en la República de Cuba. La República Popular China tiene un modelo similar, establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Fiscalía del 2 de septiembre de 1983. Esta institución, acorde con el ordenamiento citado, debe proteger los derechos de los ciudadanos en contra de cualquier violación por parte de los funcionarios del Estado y debe investigar la responsabilidad de esas personas. Sin embargo, disponemos de poca información para desarrollar cómo funciona en la práctica.

Veamos como está instrumentado en Cuba. El modelo de funcionamiento de la Fiscalía General de la República de Cuba está regulado en la Constitución

⁷ Cfr. H. Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 233 y ss.

de la República y en la Ley General de la Fiscalía del 30 de noviembre de 1998. En el modelo legal cubano la Fiscalía General de la República es el órgano del Estado al que le corresponde el control y la preservación de la legalidad sobre la base de la vigilancia y el estricto cumplimiento de la Constitución; no es un órgano del Gobierno, sino del Estado, subordinado como tal a la Asamblea Nacional y a su órgano permanente: el Consejo de Estado.

En el artículo 7, inciso c), de la ley define como uno de los objetivos fundamentales de la institución proteger a los ciudadanos en el ejercicio legítimo de sus derechos e intereses, y en el artículo 8, inciso c), expresa que tiene que atender las reclamaciones que presenten los ciudadanos sobre presuntas violaciones de sus derechos. Para cumplir con esta tarea, tanto la ley como el reglamento establecen los procedimientos: el ciudadano puede dirigirse por escrito o en entrevista verbal con un fiscal —en cada municipio del país hay una oficina de la Fiscalía— para denunciar las presuntas violaciones de la ley; es obligación del fiscal actuante atender, investigar y responder en un plazo de 60 días al peticionario las denuncias, quejas y reclamaciones que sobre el orden legal le formulen los ciudadanos. Si en las investigaciones a que aludimos anteriormente se aprecia que han sido violados los derechos de algún ciudadano, el fiscal actuante dispone, mediante resolución, que se restablezca la legalidad; dicha resolución es de cumplimiento obligatorio; sin embargo, el pronunciamiento del fiscal no es precedente si la materia entra en la esfera de la atribución exclusiva de otros órganos u organismos del Estado, en cuyo caso se convertiría en una Recomendación.

X. CONCLUSIONES

Como hemos podido reseñar, existen instrumentos jurídicos procesales desarrollados universalmente, los cuales, de una forma u otra, tratan de dar respuesta a la exigibilidad de los DESC. Sin embargo, sería ilusorio pensar que estos mecanismos procesales, algunos de los cuales son carentes de maduración procesal, son totalmente efectivos. Falta un largo trecho para que los Estados den una real respuesta efectiva a la necesidad de que estos derechos sean exigibles y no meros programas. Empero, no pensemos que sólo el derecho dará respuesta a esta problemática, la lucha por los DESC es, primero que todo, política y requiere que el tema se incluya en la agenda política de los Estados. En este sentido, el papel de la sociedad civil es vital para que cada día más el tema esté en la agenda de los actores fundamentales de la sociedad y del Estado.

CONOCIMIENTO, PERCEPCIÓN, VALORACIÓN Y RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES POR LOS MEXICANOS

Enrique Alduncin Abitia

SINOPSIS: A 30 años de haber asumido México el compromiso del Pacto Internacional de aplicar, fomentar y proteger los derechos humanos económicos, sociales y culturales (DESC), al autor efectuó una encuesta nacional con el propósito de investigar, en la población mayor de 18 años, cuál es el grado en que: 1) conocen o han oído hablar de los DESC; 2) el porcentaje de los que saben que existe una ley particular sobre los principales DESC en México; 3) la importancia que se les atribuye a los DESC en lo concerniente al nivel de bienestar que aportan o aportarían a los ciudadanos; 4) qué tanto se considera que se respetan los DESC en México, y, finalmente, 5) se inquiriere sobre qué otro DESC les parece importante, aparte de los 17 considerados explícitamente en la encuesta. Adicionalmente, con objeto de profundizar en el análisis, se presentan los resultados de la encuesta, en promedio nacional, y para las cinco grandes regiones del país: Norte, Occidente, Centro, Sureste y Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM); por género; tipo de zona, urbana o rural; por edad; por escolaridad, y por nivel socioeconómico.

SUMARIO: Introducción. I. Conocimiento de los derechos humanos económicos, sociales y culturales. II. Respeto en México a los derechos humanos económicos, sociales y culturales. III. Otros derechos económicos, sociales y culturales que se consideren importantes. IV. Vitrina metodológica.

INTRODUCCIÓN

La evolución de los derechos humanos tiene una amplia trayectoria desde la fundación de las Naciones Unidas al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Éstos

se multiplican y actualmente abarcan todos los aspectos necesarios para el desarrollo humano. En una de sus últimas etapas de cambio, en 1966, la Asamblea General de la ONU adoptó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Éstos surgen del reconocimiento que se hace en su Preámbulo, “con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”.

Nuestro país, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, tarda para ratificar su adhesión, si bien nuestra legislación incluye muchos de ellos, como son el derecho a trabajar, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado para sí y para la familia, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a la educación y a participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico y de sus aplicaciones. En el Protocolo de San José, México se obliga a adoptar medidas legislativas, o de otro carácter para hacer efectivos todos los derechos económicos, sociales y culturales. En este Protocolo se incluyen los derechos al trabajo con remuneración que asegure una subsistencia digna, con la libertad de escoger la actividad, estabilidad en el empleo, condiciones de higiene, limitaciones de horario y derecho al descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como a la remuneración de los días festivos; el derecho a la seguridad social que proteja a las personas en situación de vejez o de incapacidad, y, cuando se trate de mujeres, licencia por maternidad; el derecho a la salud física y mental, atención primaria, inmunizaciones contra pandemias y enfermedades, protección contra enfermedades y satisfacer las necesidades de salud de grupos vulnerables; el derecho a un medio ambiente sano, a la alimentación, a la educación, incluyendo educación básica para los que no la hayan terminado y programas diferenciados para personas discapacitadas; el derecho a los beneficios de la cultura; el derecho a la formación y protección de la familia con énfasis en las madres, niños y adolescentes, y los derechos de la niñez y protección de ancianos y de personas discapacitadas.

A 30 años de haber establecido este compromiso, se realiza una encuesta nacional con el propósito de investigar en la población mayor de 18 años, esto es, entre los ciudadanos, cuál es el grado en que: 1) conocen o han oído hablar de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC); 2) porcentaje de los que saben que existe una ley particular sobre los principales DESC en nuestro país;

3) importancia que se les atribuye a los DESC en lo concerniente al nivel de bienestar que aportan o aportarían a los ciudadanos; 4) qué tanto se considera que se respetan los DESC en nuestro país. Finalmente, se inquiriere sobre qué otro DESC les parece importante, aparte de los 17 considerados explícitamente en la encuesta. Con objeto de profundizar en el análisis se presentan resultados para el promedio nacional, para cinco grandes regiones: Norte, Occidente, Centro, Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y Sureste; por género; tipo de zona: urbana o rural; por edad; cohortes por décadas; por escolaridad de acuerdo con el ciclo y nivel socioeconómico para la clasificación: marginados E, estratos: medio bajo D, medio C, medio alto C+ y altos A/B.

Los resultados del promedio nacional, para los 17 DESC considerados, muestran que se les atribuye una alta importancia para el nivel de bienestar, su índice es 83.9, entre mucho y algo (índice: mucho = 100, algo = 67, poco = 33 y nada = 0); se conocen o se ha oído hablar de cada uno de ellos bastante 73.2, o sea, definitivamente sí y en parte (índice: sí = 100, en parte = 50, no = 0); el porcentaje de los que saben que existe una ley en nuestro país, para cada uno de los principales DESC considerados, es de 61.6 %, la mayoría, pero no calificada, ya que no llega a dos tercios del total; el índice más bajo es el grado en que se considera que estos derechos se respetan en nuestro país, 55.7, entre algo y poco (índice: mucho = 100, algo = 67, poco = 33 y nada = 0).

I. CONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

A continuación se presentan, por orden de prelación, los DESC que más se conocen o de los cuales se ha oído hablar y su porcentaje: educación, 80.9; protección y atención de las personas con discapacidad, 80.2; protección y atención de los ancianos, 78.9; vacaciones pagadas y reparto de utilidades, 78.3; fondo de retiro y jubilación, 77.1; seguridad social, 76.3; un trabajo libremente escogido y aceptado, 75.9; alimentación, vestido y vivienda adecuada, 72.9; condiciones de trabajo justas y equitativas, 72.3; la libre sindicación, 70.4; seguro de desempleo, 69.7; amplia protección y asistencia a la familia, 68.4; un ambiente libre de contaminación y sano, 71.8; salud física, mental y social, 71.7; beneficios de la cultura y diversión, 67.2; un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia, 66.8, y beneficios del progreso científico tecnológico, 65.1.

Las regiones donde los DESC se conocen más o se ha oído hablar de ellos en mayor grado y su porcentaje son Sureste (85) y la ZMCM (76.3); les siguen Centro (69.2) y Norte (69.1); son relativamente menos conocidos en Occidente (61.8). Son más conocidos por los hombres que las mujeres (75.2 respecto a 71.3). Responden conocerlos un poco más en las zonas rurales que en las urbanas (74.8 respecto a 72.6). Se aprecia una fuerte asociación entre la escolaridad y el grado de conocimiento, mientras mayor es la educación formal más se conocen o se ha oído hablar de los DESC. Los extremos son los que no han tenido ninguna instrucción (53.4) y los que cuentan con estudios de postgrado (88). Una asociación similar se observa entre el conocimiento de los DESC y el nivel socioeconómico, el conocimiento es menor en promedio entre los marginados (E, 69.5) y mayor en el estrato alto (A/B, 84.2). Los estratos medios presentan un conocimiento similar: medio bajo (D, 74.3), medio (C, 73.7) y medio alto (C+, 75.3).

¿Conoce o ha oído hablar de derechos humanos respecto a...?

<i>Promedio/región</i> <i>Derecho</i>	<i>Promedio</i>	<i>Norte</i>	<i>Centro</i>	<i>Occidente</i>	<i>ZMCM</i>	<i>Sureste</i>
Educación	80.9	76.5	74.2	71.9	87.5	91.7
Protección y atención de las personas con discapacidad	80.2	76.7	72.2	76.5	84.6	89.9
Protección y atención de los ancianos	78.9	78.4	70.3	74.8	81.6	88.3
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	78.3	73.4	74.8	73.2	81.3	86.7
Fondo de retiro y jubilación	77.1	72.8	75.4	66.7	74.7	90.8
Seguridad social	76.3	71.2	73.3	67.2	76.8	88.9
Un trabajo libremente escogido y aceptado	75.9	74.0	71.9	59.2	81.3	87.2
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	72.9	65.2	71.1	60.4	79.0	84.4

Condiciones de trabajo justas y equitativas	72.3	69.7	71.7	61.1	70.0	84.0
Un ambiente libre de contaminación y sano	71.8	66.4	67.0	58.6	76.6	85.4
Salud física, mental y social	71.7	70.4	67.2	54.2	76.2	83.9
Libre sindicación	70.4	66.1	67.3	58.7	70.6	84.2
Seguro de desempleo	69.7	68.8	66.1	55.6	71.5	80.9
Amplia protección y asistencia a la familia	68.4	63.2	63.9	58.0	73.7	79.6
Beneficios de la cultura y diversión	67.2	59.4	63.9	53.6	73.5	80.2
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	66.8	63.8	62.7	54.2	66.6	81.2
Beneficios del progreso científico y tecnológico	65.1	58.9	63.2	46.0	72.1	77.8
Promedio	73.2	69.1	69.2	61.8	76.3	85.0

¿Conoce o ha oído hablar de derechos humanos respecto a...?

<i>Género/zona</i> <i>Derecho</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
Educación	81.9	79.9	80.8	81.2
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	80.7	76.0	78.4	78.0
Protección y atención de los ancianos	80.1	77.9	78.5	80.0
Protección y atención de las personas con discapacidad	80.1	80.4	79.8	81.1
Fondo de retiro y jubilación	78.7	75.7	75.7	81.0

Seguridad social	78.1	74.6	75.5	78.4
Un trabajo libremente escogido y aceptado	77.7	74.1	74.9	78.5
Condiciones de trabajo justas y equitativas	74.5	70.2	71.4	74.9
Un ambiente libre de contaminación y sano	74.2	69.6	71.6	72.1
Libre sindicación	73.4	67.6	68.9	74.4
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	73.3	72.5	72.7	73.7
Salud física, mental y social	73.2	70.2	71.6	71.9
Amplia protección y asistencia a la familia	71.8	65.3	68.1	69.5
Seguro de desempleo	71.1	68.5	68.0	74.4
Beneficios de la cultura y diversión	70.4	64.0	67.0	67.6
Beneficios del progreso científico y tecnológico	69.6	60.6	64.4	66.9
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	69.1	64.8	66.3	68.1
Promedio	75.2	71.3	72.6	74.8

¿Conoce o ha oído hablar de derechos humanos respecto a...?

<i>Edad (años)</i>	<i>18-24</i>	<i>25-34</i>	<i>35-44</i>	<i>45-54</i>	<i>55-64</i>	<i>65-74</i>	<i>75 +</i>
<i>Derecho</i>							
Educación	82.7	78.6	83.2	84.3	82.6	67.7	70.8
Protección y atención de los ancianos	81.5	76.0	81.3	79.6	77.0	76.6	68.2
Protección y atención de las personas con discapacidad	82.1	80.0	79.4	83.3	78.7	73.9	62.5

Fondo de retiro y jubilación	78.0	78.0	77.2	78.7	75.3	72.3	58.3
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	77.0	81.5	76.4	82.4	77.6	68.5	68.2
Un trabajo libremente escogido y aceptado	74.1	76.8	75.5	80.1	75.9	77.2	58.3
Seguridad social	78.7	77.6	74.0	77.8	73.3	68.5	72.7
Condiciones de trabajo justas y equitativas	73.1	74.6	71.6	73.6	67.2	67.0	62.5
Salud física, mental y social	73.2	70.3	71.4	75.7	72.4	67.0	54.2
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	74.0	73.1	71.4	77.3	71.3	72.3	45.5
Un ambiente libre de contaminación y sano	76.7	70.7	71.1	74.5	66.5	60.6	62.5
Seguro de desempleo	70.9	69.2	69.6	72.4	69.0	67.0	50.0
Amplia protección y asistencia a la familia	67.5	70.1	69.2	72.0	65.9	60.9	50.0
Libre sindicación	72.0	71.5	67.9	73.1	69.4	63.3	66.7
Beneficios de la cultura y diversión	68.0	67.5	67.9	69.6	65.9	61.7	40.9
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	68.2	65.2	67.5	67.8	66.7	66.3	58.3
Beneficios del progreso científico y tecnológico	70.3	63.2	62.9	68.8	61.2	62.5	40.9
Promedio	74.6	73.2	72.8	75.9	71.5	67.8	58.3

¿Conoce o ha oído hablar de derechos humanos respecto a...?

<i>Nivel socioeconómico</i> / <i>Derecho</i>	<i>E</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>C+</i>	<i>A/B</i>
Educación	78.4	83.8	77.3	78.6	87.0
Protección y atención de las personas con discapacidad	77.3	82.2	79.4	77.0	89.1
Protección y atención de los ancianos	78.2	80.2	78.6	73.0	82.6
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	72.6	79.7	78.2	85.7	89.1
Fondo de retiro y jubilación	72.8	78.4	77.7	77.8	84.8
Un trabajo libremente escogido y aceptado	70.9	78.0	78.2	82.8	89.1
Seguridad social	71.3	77.8	75.6	78.6	87.0
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	69.7	75.0	72.9	74.6	78.3
Libre sindicación	62.7	73.5	69.1	77.8	87.0
Salud física, mental y social	68.1	72.9	67.2	74.6	93.5
Condiciones de trabajo justas y equitativas	68.6	72.3	75.0	74.2	91.3
Un ambiente libre de contaminación y sano	67.6	71.9	76.9	73.0	73.9
Amplia protección y asistencia a la familia	64.6	69.6	67.2	68.3	87.0
Seguro de desempleo	67.8	69.3	72.5	72.2	78.3
Beneficios de la cultura y diversión	66.5	67.6	65.4	73.0	69.6

Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	63.7	65.8	72.7	66.7	89.1
Beneficios del progreso científico y tecnológico	60.7	64.9	68.2	73.0	73.9
Promedio	69.5	74.3	73.7	75.3	84.2

¿Conoce o ha oído hablar de derechos humanos respecto a...?

<i>Escolaridad</i> <i>Derecho</i>	NO	Primaria 1-3	Primaria 4-6	Secundaria	Preparatoria	Profesional 1-2	Profesional 3-5	Posgrado
Protección y atención de los ancianos	63.8	73.8	73.1	79.6	80.7	86.3	83.3	100
Protección y atención de las personas con discapacidad	64.6	75.4	74.5	79.2	82.9	88.4	86.4	95.5
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	51.3	74.6	75.8	78.4	81.1	83.7	84.2	86.4
Educación	67.1	77.0	77.5	77.0	82.7	91.1	92.0	100
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	56.2	60.9	67.3	73.4	78.2	77.1	77.5	81.8
Seguridad social	55.0	69.2	72.4	73.0	80.5	87.4	82.1	86.4
Un trabajo libremente escogido y aceptado	64.1	74.6	68.2	72.7	80.9	85.1	79.0	95.5
Fondo de retiro y jubilación	61.2	75.0	75.2	72.2	79.3	86.3	86.7	100
Salud física, mental y social	58.8	63.7	68.2	70.1	74.7	77.4	78.4	86.4
Un ambiente libre de contaminación y sano	43.9	66.4	65.5	69.6	79.1	80.9	77.2	68.2
Condiciones de trabajo justas y equitativas	45.1	68.5	67.1	68.0	78.0	85.8	79.0	77.3
Seguro de desempleo	51.4	71.6	65.8	67.4	72.2	76.8	72.8	90.9

Amplia protección y asistencia a la familia	48.8	64.8	66.8	66.1	72.3	71.8	73.5	90.9
Libre sindicación	42.5	62.3	67.1	65.5	77.7	80.3	75.3	86.4
Beneficios de la cultura y diversión	46.2	63.7	64.8	65.2	71.7	72.9	73.4	72.7
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	42.5	60.8	65.9	62.2	73.2	72.3	71.6	86.4
Beneficios del progreso científico y tecnológico	45.0	58.1	62.9	60.6	72.1	70.2	69.6	90.9
Promedio	53.4	68.3	69.3	70.6	77.5	80.8	78.9	88.0

Grado en el que se sabe que existe en nuestro país una ley específica respecto de los principales derechos humanos económicos, sociales y culturales

Los DESC, para los que se considera que se sabe que existe una ley en nuestro país, son por orden de prelación: fondo de retiro y jubilación, 72.9 %; educación, 72.7 %; protección y atención de las personas con discapacidad, 67.9 %; protección y atención de los ancianos, 66.9 %; vacaciones pagadas y reparto de utilidades, 69.1 %; seguridad social, 66 %; condiciones de trabajo justas y equitativas, 62.7 %; libre sindicación, 62.2 %; un trabajo libremente escogido y aceptado, 61.8 %; salud física, mental y social, 58.5 %; alimentación, vestido y vivienda adecuada, 58.5 %; un ambiente libre de contaminación y sano, 58.3 %; seguro de desempleo, 57.5 %; amplia protección y asistencia a la familia, 55.4 %; beneficios de la cultura y diversión, 53 %; un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia, 51.8 %, y beneficios del progreso científico y tecnológico, 51.5 %.

¿Sabe usted si existe en nuestro país una ley de derechos humanos respecto a...?

<i>Promedio/región</i> <i>Derecho</i>	<i>Promedio</i>	<i>Norte</i>	<i>Centro</i>	<i>Occidente</i>	<i>ZMCM</i>	<i>Sureste</i>
Fondo de retiro y jubilación	72.9	72.5	65.0	61.8	75.5	85.1

Educación	72.7	73.4	68.4	64.5	73.2	80.3
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	69.1	67.9	64.5	64.0	71.9	75.4
Protección y atención de las personas con discapacidad	67.9	64.9	54.4	65.5	74.7	79.9
Protección y atención a los ancianos	66.9	68.4	50.8	63.1	72.0	79.3
Seguridad social	66.0	64.9	57.2	61.7	65.8	78.0
Condiciones de trabajo justas y equitativas	62.7	60.2	55.1	60.0	61.4	75.0
Libre sindicación	62.2	60.3	52.5	63.6	59.5	74.6
Un trabajo libremente escogido y aceptado	61.8	63.9	49.7	56.9	65.6	71.3
Salud física, mental y social	58.5	54.4	50.0	48.5	65.6	70.6
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	58.5	56.1	48.1	48.1	70.2	68.3
Un ambiente libre de contaminación y sano	58.3	58.1	50.2	45.8	64.4	68.8
Seguro de desempleo	57.5	51.7	46.6	49.5	60.5	74.4
Amplia protección y asistencia a la familia	55.4	50.8	44.0	51.4	62.3	67.3
Beneficios de la cultura y diversión	53.0	46.5	44.7	48.1	67.8	59.4
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	51.8	47.5	39.6	45.9	64.0	62.8
Beneficios del progreso científico y tecnológico	51.5	44.6	46.0	42.0	57.7	63.0
Promedio	61.6	59.2	52.2	55.3	66.6	72.6

¿Sabe usted si existe en nuestro país una ley de derechos humanos respecto a...?

<i>Género/zonas</i> <i>Derecho</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
Un trabajo libremente escogido y aceptado	63.9	59.7	61.1	63.5
Condiciones de trabajo justas y equitativas	65.0	60.6	62.8	62.6
Libre sindicación	66.2	58.3	59.9	67.9
Seguridad social	68.5	63.5	64.4	70.1
Seguro de desempleo	63.0	52.1	56.8	59.1
Fondo de retiro y jubilación	76.5	69.3	71.8	75.8
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	74.5	64.0	69.8	67.4
Amplia protección y asistencia a la familia	58.6	52.4	56.8	51.7
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	58.1	45.8	52.5	50.2
Salud física, mental y social	62.2	54.8	60.6	53.5
Educación	73.7	71.7	73.6	70.4
Beneficios de la cultura y diversión	57.1	48.8	53.4	51.9
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	62.2	54.8	60.3	53.9
Beneficios del progreso científico y tecnológico	54.3	48.4	50.8	53.2
Un ambiente libre de contaminación y sano	60.2	56.4	58.8	57.0
Protección y atención a los ancianos	68.6	65.1	66.4	68.2

Protección y atención de las personas con discapacidad	71.2	64.6	68.2	67.1
Promedio	64.9	58.3	61.6	61.4

¿Sabe usted si existe en nuestro país una ley de derechos humanos respecto a...?

<i>Edad (años)</i> <i>Derecho</i>	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75 +
Un trabajo libremente escogido y aceptado	62.6	62.0	64.3	62.9	58.2	55.0	40.0
Condiciones de trabajo justas y equitativas	66.2	62.4	63.0	64.6	55.7	59.0	40.0
Libre sindicación	66.4	61.9	62.0	69.5	49.4	50.0	60.0
Seguridad social	63.1	69.3	65.5	72.2	60.0	65.8	44.4
Seguro de desempleo	57.8	55.2	62.4	54.8	52.7	67.6	37.5
Fondo de retiro y jubilación	74.2	70.6	76.1	68.7	78.4	74.4	40.0
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	72.4	66.8	68.4	70.4	70.3	63.2	66.7
Amplia protección y asistencia a la familia	58.4	50.4	59.1	55.3	53.9	59.5	40.0
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	54.5	50.0	55.0	50.5	46.7	50.0	40.0
Salud física, mental y social	60.4	55.5	59.3	61.2	57.1	64.1	40.0
Educación	78.5	69.3	74.3	73.5	69.1	59.0	72.7
Beneficios de la cultura y diversión	54.2	49.4	56.5	52.0	52.6	56.1	50.0
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	60.9	50.8	64.2	62.1	59.0	60.5	44.4

Beneficios del progreso científico y tecnológico	54.2	45.1	56.3	52.1	53.4	52.6	33.3
Un ambiente libre de contaminación y sano	60.8	53.6	60.9	55.8	60.8	65.8	44.4
Protección y atención a los ancianos	67.0	64.7	70.5	67.0	63.6	73.7	54.5
Protección y atención de las personas con discapacidad	66.7	66.8	71.5	68.0	62.3	75.0	70.0
Promedio	63.4	59.0	64.1	62.4	59.0	61.8	48.1

Se considera que se sabe que existe una ley en nuestro país sobre los DESC en las regiones: Sureste (72.6) y ZMCM (66.6); les sigue Norte (59.2), y se sabe menos en Occidente (55.3) y Centro (52.2). De nueva cuenta, en promedio saben más de esta existencia los hombres que las mujeres (64.9 respecto a 58.3). Lo saben por igual en las zonas urbanas y las rurales (61.6 respecto a 61.4). También se observa asociación entre la escolaridad y el conocimiento de la existencia de leyes al respecto, mientras mayor es la educación formal más se sabe de las leyes sobre los DESC. El mínimo corresponde al segmento de los que no tienen ninguna instrucción (42.5) y el máximo es para los que tienen nivel de posgrado (79.4). Hay correlación positiva entre este saber de las leyes de los DESC y el nivel socioeconómico, el menor conocimiento es entre los marginados y el estrato medio (ambos 57.7) y mayor en los estratos medio bajo y alto (ambos 65.9). El estrato medio alto se ubica entre estos extremos (C 65.5).

¿Sabe usted si existe en nuestro país una ley de derechos humanos respecto a...?

<i>Escolaridad</i> <i>Derecho</i>	NO	Primaria 1-3	Primaria 4-6	Secundaria	Preparatoria	Profesional 1-2	Profesional 3-5	Posgrado
Un trabajo libremente escogido y aceptado	44.4	47.3	53.6	59.5	70.2	67.4	73.9	72.7
Condiciones de trabajo justas y equitativas	47.1	52.7	58.1	56.5	68.5	76.5	70.7	90.0
Libre sindicación	34.3	45.3	54.8	60.6	69.4	72.3	73.3	72.7

Seguridad social	42.9	54.9	58.6	60.7	71.7	81.2	80.0	70.0
Seguro de desempleo	23.3	56.6	50.8	56.3	65.4	64.3	57.5	55.6
Fondo de retiro y jubilación	57.6	68.5	67.2	71.0	76.9	86.0	73.3	81.8
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	46.7	59.3	65.2	67.2	73.6	79.5	73.2	80.0
Amplia protección y asistencia a la familia	31.2	54.0	48.9	55.4	60.7	56.1	64.8	62.5
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	29.0	34.0	42.5	53.9	58.0	56.6	62.9	66.7
Salud física, mental y social	45.7	46.2	48.9	59.3	63.0	66.2	65.8	90.0
Educación	62.9	61.8	68.8	71.0	74.7	86.2	78.4	100
Beneficios de la cultura y diversión	34.3	45.3	49.3	50.6	57.1	60.0	62.3	70.0
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	41.2	45.3	52.2	57.8	62.4	67.5	68.5	88.9
Beneficios del progreso científico y tecnológico	40.6	46.0	46.7	50.7	54.8	56.4	56.3	87.5
Un ambiente libre de contaminación y sano	36.4	51.9	55.6	54.1	63.1	66.3	68.1	90.0
Protección y atención a los ancianos	54.3	65.5	59.7	64.1	72.6	76.2	67.6	90.0
Protección y atención de las personas con discapacidad	51.4	59.6	61.9	68.5	69.1	81.7	72.6	81.8
Promedio	42.5	52.6	55.5	59.8	66.5	70.6	68.8	79.4

¿Sabe usted si existe en nuestro país una ley de derechos humanos respecto a...?

<i>Nivel socioeconómico</i> / <i>Derecho</i>	<i>E</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>C+</i>	<i>A/B</i>
Un trabajo libremente escogido y aceptado	52.5	65.3	56.6	69.1	66.7
Condiciones de trabajo justas y equitativas	57.4	64.9	58.9	60.7	71.4
Libre sindicación	53.5	66.2	59.0	56.9	63.6
Seguridad social	61.9	67.7	60.6	72.7	68.2
Seguro de desempleo	51.9	59.3	50.5	73.2	50.0
Fondo de retiro y jubilación	70.8	73.6	68.6	78.9	78.3
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	63.4	71.4	67.6	73.7	69.6
Amplia protección y asistencia a la familia	54.9	55.3	52.9	53.7	60.9
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	45.5	52.1	52.9	53.8	69.6
Salud física, mental y social	54.3	60.3	54.5	60.7	72.7
Educación	67.4	74.6	75.5	75.9	82.6
Beneficios de la cultura y diversión	55.6	48.8	49.5	69.0	59.1
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	53.7	60.6	50.5	67.9	71.4
Beneficios del progreso científico y tecnológico	48.6	51.5	45.5	55.4	55.0
Un ambiente libre de contaminación y sano	55.1	59.1	59.4	52.7	52.2

Protección y atención a los ancianos	68.5	68.1	59.4	69.6	56.5
Protección y atención de las personas con discapacidad	66.4	69.9	59.4	70.4	72.7
Promedio	57.7	62.9	57.7	65.5	65.9

Importancia de los derechos humanos económicos, sociales y culturales para el nivel de bienestar

La importancia de los derechos humanos para el nivel de bienestar se cuantifica con un índice ponderado (índice: mucho = 100, algo = 67, poco = 33 y nada = 0). Los DESC más importantes son: educación, 87.4; un trabajo libremente escogido y aceptado, 86.8; protección y atención de las personas con discapacidad, 86.7; protección y atención de los ancianos, 85.8; fondo de retiro y jubilación, 84.7; condiciones de trabajo justas y equitativas, 84.6; vacaciones pagadas y reparto de utilidades, 84.3; salud física, mental y social, 83.9; alimentación, vestido y vivienda adecuada, 83.8; un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia, 83.6; amplia protección y asistencia a la familia, 83.2; un ambiente libre de contaminación y sano, 82.9; seguro de desempleo, 82.6; seguridad social, 82.5; beneficios de la cultura y diversión, 81.3; libre sindicación, 81, y beneficios del progreso científico y tecnológico, 80.7. Se observa que el grado de importancia atribuido por los mexicanos a los DESC para el nivel de bienestar es muy alto para todos ellos.

¿Qué tan importante considera para su nivel de bienestar los derechos humanos respecto a...?

<i>Promedio / región</i> <i>Derecho</i>	<i>Promedio</i>	<i>Norte</i>	<i>Centro</i>	<i>Occidente</i>	<i>ZMCM</i>	<i>Sureste</i>
Educación	87.4	85.8	91.0	82.6	83.0	91.4
Un trabajo libremente escogido y aceptado	86.8	84.2	90.6	84.9	83.6	88.9
Protección y atención de las personas con discapacidad	86.7	86.0	87.9	84.8	83.7	89.4

Protección y atención de los ancianos	85.8	85.7	87.0	83.6	83.4	87.6
Fondo de retiro y jubilación	84.7	80.3	90.6	80.4	79.3	88.9
Condiciones de trabajo justas y equitativas	84.6	80.4	90.9	84.2	79.8	85.9
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	84.3	81.5	90.5	78.6	80.7	86.3
Salud física, mental y social	83.9	83.7	88.4	79.4	78.3	86.1
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	83.8	80.1	89.6	77.8	80.6	87.1
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	83.6	80.0	88.8	79.8	80.9	85.4
Amplia protección y asistencia a la familia	83.2	79.1	89.3	80.6	77.8	85.9
Un ambiente libre de contaminación y sano	82.9	77.7	87.1	77.0	81.2	87.9
Seguro de desempleo	82.6	78.0	87.5	82.4	77.7	85.4
Seguridad social	82.5	77.6	88.4	82.5	78.2	84.3
Beneficios de la cultura y diversión	81.3	78.4	85.7	77.1	79.8	82.9
Libre sindicación	81.0	76.6	86.2	79.6	76.2	83.9
Beneficios del progreso científico y tecnológico	80.7	77.4	86.1	76.2	78.2	82.6
Promedio	83.9	80.7	88.6	80.7	80.1	86.5

¿Qué tan importante considera para su nivel de bienestar los derechos humanos respecto a...?

<i>Género/zonas</i> <i>Derecho</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
Un trabajo libremente escogido y aceptado	86.8	87.0	86.7	87.1
Condiciones de trabajo justas y equitativas	86.0	83.4	84.2	85.8
Libre sindicación	81.3	80.8	80.6	82.1
Seguridad social	83.6	81.6	82.9	81.4
Seguro de desempleo	83.9	81.2	82.1	83.7
Fondo de retiro y jubilación	85.4	84.1	83.7	87.2
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	86.2	82.6	83.9	85.4
Amplia protección y asistencia a la familia	84.1	82.4	83.2	83.3
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	83.8	83.5	83.6	83.6
Salud física, mental y social	84.2	83.6	83.3	85.4
Educación	88.6	86.2	87.1	88.3
Beneficios de la cultura y diversión	81.7	80.9	80.7	83.0
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	83.9	83.7	84.0	83.3
Beneficios del progreso científico y tecnológico	81.5	79.9	80.8	80.5
Un ambiente libre de contaminación y sano	82.9	82.9	82.6	83.8

Protección y atención de los ancianos	86.2	85.4	85.7	85.9
Protección y atención de las personas con discapacidad	86.6	86.9	87.0	85.8
Promedio	84.5	83.3	83.7	84.4

¿Qué tan importante considera para su nivel de bienestar los derechos humanos respecto a...?

<i>Edad (años)</i> / <i>Derecho</i>	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75 +
Un trabajo libremente escogido y aceptado	88.5	86.3	86.3	88.4	86.3	82.3	78.8
Condiciones de trabajo justas y equitativas	87.0	83.8	83.7	86.3	82.6	81.9	78.8
Libre sindicación	82.3	80.3	79.2	82.9	81.4	81.1	80.1
Seguridad social	84.4	82.3	80.2	82.9	84.2	79.3	84.9
Seguro de desempleo	83.8	83.2	81.0	82.4	84.2	78.3	75.0
Fondo de retiro y jubilación	86.2	84.2	82.2	86.3	85.0	85.6	83.3
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	85.1	83.7	83.4	84.9	85.0	85.4	80.6
Amplia protección y asistencia a la familia	86.4	81.4	82.7	84.9	80.0	81.6	78.9
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	84.3	82.5	83.9	87.3	79.9	81.6	86.7
Salud física, mental y social	85.4	83.8	81.2	85.5	83.8	81.6	90.9
Educación	89.4	85.9	86.3	91.2	87.7	82.3	81.8

Beneficios de la cultura y diversión	84.1	80.4	80.5	81.2	80.4	81.2	69.7
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	86.1	82.5	81.9	85.5	85.0	80.9	87.5
Beneficios del progreso científico y tecnológico	82.9	80.6	79.3	80.9	78.7	80.5	73.3
Un ambiente libre de contaminación y sano	85.5	81.8	81.0	81.0	83.2	86.3	87.9
Protección y atención de los ancianos	87.4	84.7	83.2	85.9	88.4	89.4	86.2
Protección y atención de las personas con discapacidad	86.4	86.6	85.6	87.6	87.7	90.7	78.8
Promedio	85.6	83.2	82.4	85.0	83.7	82.9	81.4

¿Qué tan importante considera para su nivel de bienestar los derechos humanos respecto a...?

<i>Nivel socioeconómico</i> / <i>Derecho</i>	<i>E</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>C+</i>	<i>A/B</i>
Un trabajo libremente escogido y aceptado	84.1	86.5	89.2	87.5	94.3
Condiciones de trabajo justas y equitativas	83.2	83.6	85.7	83.1	94.0
Libre sindicación	78.2	80.9	81.2	78.4	85.8
Seguridad social	79.5	82.2	84.1	84.6	88.0
Seguro de desempleo	80.3	82.0	83.9	85.7	87.9
Fondo de retiro y jubilación	82.0	84.4	85.5	85.1	92.5
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	82.0	83.1	88.6	85.0	91.3

Amplia protección y asistencia a la familia	81.2	82.6	85.8	81.4	88.5
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	81.0	83.8	85.5	79.4	89.9
Salud física, mental y social	81.9	84.4	85.0	76.9	91.3
Educación	84.9	86.7	92.3	86.7	94.3
Beneficios de la cultura y diversión	78.6	81.0	85.5	77.4	89.5
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	81.5	85.4	84.2	76.3	91.0
Beneficios del progreso científico y tecnológico	77.6	80.3	83.0	78.9	85.8
Un ambiente libre de contaminación y sano	81.4	83.3	81.0	81.1	84.1
Protección y atención de los ancianos	84.6	85.5	85.6	85.7	89.9
Protección y atención de las personas con discapacidad	84.5	87.0	88.4	84.5	88.5
Promedio	81.6	83.7	85.6	82.2	89.8

¿Qué tan importante considera para su nivel de bienestar los derechos humanos respecto a...?

<i>Escolaridad</i> <i>Derecho</i>	NO	Primaria 1-3	Primaria 4-6	Secundaria	Preparatoria	Profesional 1-2	Profesional 3-5	Posgrado
Un trabajo libremente escogido y aceptado	86.2	84.5	83.2	84.6	90.4	89.2	89.5	88.0
Condiciones de trabajo justas y equitativas	86.4	87.2	79.7	83.7	85.1	88.8	86.3	90.0

Libre sindicación	77.0	86.1	78.2	81.8	80.9	81.4	82.1	78.8
Seguridad social	78.4	82.3	78.6	80.9	85.0	86.5	83.6	87.9
Seguro de desempleo	80.9	81.8	77.7	82.9	84.6	84.3	83.4	81.8
Fondo de retiro y jubilación	87.6	81.5	82.4	81.3	88.0	88.4	85.5	90.9
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	84.7	80.5	85.4	80.3	86.9	88.0	83.3	100
Amplia protección y asistencia a la familia	84.2	78.4	79.0	82.8	86.1	87.0	81.7	91.0
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	86.6	81.2	79.7	81.8	86.2	86.5	85.2	91.0
Salud física, mental y social	88.7	84.5	80.3	81.9	86.8	86.2	81.8	88.0
Educación	91.1	83.9	83.4	86.2	89.2	92.5	88.5	91.0
Beneficios de la cultura y diversión	85.1	73.8	77.6	80.2	84.0	87.6	80.3	91.0
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	82.9	82.6	81.5	82.8	86.4	83.9	84.0	93.4
Beneficios del progreso científico y tecnológico	79.5	71.2	77.7	79.6	84.7	83.8	81.2	91.0
Un ambiente libre de contaminación y sano	86.4	80.6	80.6	80.8	85.9	84.7	81.0	91.0
Protección y atención de los ancianos	89.2	84.5	84.6	84.3	86.8	87.0	87.1	87.9
Protección y atención de las personas con discapacidad	90.9	85.0	85.2	84.1	88.8	88.0	87.6	97.0
Promedio	85.0	81.7	80.9	82.4	86.2	86.7	84.2	90.0

La importancia de los DESC para el nivel de bienestar es mayor en: Centro (88.6 %) y Sureste (86.5 %); es menor en Occidente (80.7 %), Norte (80.7 %) y la ZMCM (80.1 %). La importancia que les conceden los hombres es ligeramente mayor que el que les conceden las mujeres (84.5 % y 83.3 %, respectivamente). Es casi igual entre las zonas urbanas y las rurales (83.7 % y 84.4 %). Hay cierta asociación entre la escolaridad y el índice del bienestar que inducen los DESC, en general, a mayor educación formal más se cree que éstos se asocian a mayores niveles de bienestar. El mínimo corresponde a los que tienen sólo estudios de primaria (1 a 3 años 81.7 %, 4 a 6 años 80.9 %), y el máximo corresponde a los de posgrado (90 %) y a los que tienen estudios profesionales (1 a 2 años, 86.7 %). Tampoco es fuerte la correlación positiva entre el nivel socioeconómico y el índice que estima el grado de respeto a los DESC. Es menor el índice de importancia entre los marginados (E, 81.6 %) y el estrato medio alto (C+, 82.2 %), es mayor en el estrato alto (A/B, 89.8 %). Se ubican entre estos extremos los estratos medio bajo (83.7 %) y medio (85.6 %).

II. RESPETO EN MÉXICO A LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El grado de respeto en nuestro país de los DESC se determina por medio de un índice ponderado (índice: mucho = 100, algo = 67, poco = 33 y nada = 0). Los DESC más respetados son: educación, 64.1 %; un trabajo libremente escogido y aceptado, 58.5 %; fondo de retiro y jubilación, 57.8 %; protección y atención de las personas con discapacidad, 57.8 %; vacaciones pagadas y reparto de utilidades, 57.4 %; salud física, mental y social, 56.2 %; alimentación, vestido y vivienda adecuada, 56.1 %; protección y atención de los ancianos, 55.9 %; seguridad social, 55.8 %; beneficios de la cultura y diversión, 55.7 %; libre sindicación, 54.4 %; beneficios del progreso científico y tecnológico, 54.1 %; un ambiente libre de contaminación y sano, 53.9 %; un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia, 53.5 %; amplia protección y asistencia a la familia, 53.2 %; condiciones de trabajo justas y equitativas, 52.8 %, y seguro de desempleo, 50.5 %. Es baja la percepción del respeto de los DESC en nuestro país, para todos los considerados se ubica entre algo y poco.

Las regiones en que se considera que se respeten más los derechos humanos relativos a los DESC son: Sureste (59) y Occidente (57), les sigue ZMCM (56.5) y Norte (54.5), se estima que se respetan menos en Centro (52.3). Creen los

hombres que se respeten un poco más que las mujeres (56.4 respecto a 55.1). Estiman que se respetan más en las zonas urbanas que en las rurales (57.8 respecto a 50.6). Hay ligera asociación entre la escolaridad y el índice de los que consideran que sí se respetan los DESC, a mayor educación formal, más se cree que se respetan los DESC. El mínimo corresponde a los que no tienen ninguna instrucción (52.3) y el máximo a los que tienen estudios de profesional (3 a 5 años, 58.8). Tampoco es fuerte la correlación positiva entre el nivel socioeconómico y el índice que estima el grado de respeto de los DESC. El menor índice de respeto lo estiman los marginados (E, 51.4) y el mayor el estrato medio (C, 61.3), le siguen los estratos medio bajo (57) y medio alto (55.2). El estrato alto se ubica debajo de estos (A/B, 54.9). La gráfica asemeja una U invertida muy plana.

¿Qué tanto cree que en México se respetan los derechos humanos respecto a...?

<i>Promedio/región</i> <i>Derecho</i>	<i>Promedio</i>	<i>Norte</i>	<i>Centro</i>	<i>Occidente</i>	<i>ZMCM</i>	<i>Sureste</i>
Educación	64.1	64.9	61.0	58.8	69.4	65.4
Un trabajo libremente escogido y aceptado	58.5	54.0	58.2	58.4	58.4	62.8
Fondo de retiro y jubilación	57.8	55.6	54.4	59.5	56.2	63.6
Protección y atención de las personas con discapacidad	57.8	59.2	48.1	63.2	57.6	63.0
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	57.4	54.5	57.8	58.4	57.8	58.7
Salud física, mental y social	56.2	56.2	52.6	55.7	58.2	58.5
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	56.1	54.5	51.8	57.8	56.1	60.9
Protección y atención de los ancianos	55.9	58.8	46.6	60.6	55.4	60.5
Seguridad social	55.8	52.1	57.6	56.9	55.1	57.4

Beneficios de la cultura y diversión	55.7	54.2	52.4	53.5	58.9	59.2
Libre sindicación	54.4	53.8	52.9	58.7	53.0	55.2
Beneficios del progreso científico y tecnológico	54.1	52.1	48.9	56.5	56.8	57.6
Un ambiente libre de contaminación y sano	53.9	53.6	46.8	56.1	54.9	59.3
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	53.5	53.4	50.8	53.1	56.6	54.4
Amplia protección y asistencia a la familia	53.2	51.2	53.3	52.6	53.4	55.0
Condiciones de trabajo justas y equitativas	52.8	52.7	50.3	54.9	52.1	55.0
Seguro de desempleo	50.5	46.0	45.8	54.8	50.2	57.3
Promedio	55.7	54.5	52.3	57.0	56.5	59.0

¿Qué tanto cree que en México se respetan los derechos humanos respecto a...?

<i>Género/zona</i> <i>Derecho</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
Un trabajo libremente escogido y aceptado	59.1	57.8	60.5	53.2
Condiciones de trabajo justas y equitativas	53.5	52.2	54.9	47.7
Libre sindicación	55.1	53.8	56.3	49.7
Seguridad social	56.5	55.2	57.2	52.2
Seguro de desempleo	51.7	49.4	53.1	44.0
Fondo de retiro y jubilación	59.0	56.7	59.5	53.5
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	57.9	56.8	59.4	52.3

Amplia protección y asistencia a la familia	53.3	53.1	55.3	47.9
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	53.5	53.4	56.4	46.2
Salud física, mental y social	56.6	55.7	58.4	50.5
Educación	64.3	63.8	66.5	57.8
Beneficios de la cultura y diversión	55.5	55.8	57.5	51.0
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	56.3	55.8	57.9	51.3
Beneficios del progreso científico y tecnológico	54.8	53.3	56.3	48.3
Un ambiente libre de contaminación y sano	55.1	52.7	55.6	49.7
Protección y atención de los ancianos	58.0	54.0	57.6	51.8
Protección y atención de las personas con discapacidad	59.1	56.7	59.4	53.6
Promedio	56.4	55.1	57.8	50.6

¿Qué tanto cree que en México se respetan los derechos humanos respecto a...?

<i>Edad (años)</i> <i>Derecho</i>	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75 +
Un trabajo libremente escogido y aceptado	60.5	58.5	55.3	62.1	52.5	61.7	64.0
Condiciones de trabajo justas y equitativas	54.4	54.0	50.9	52.5	50.6	48.9	61.2
Libre sindicación	54.7	55.2	51.8	54.9	56.2	53.7	58.4

Seguridad social	56.8	57.6	55.1	53.6	52.9	53.3	58.4
Seguro de desempleo	50.8	52.0	47.9	50.8	48.6	52.2	58.3
Fondo de retiro y jubilación	60.7	58.8	56.8	54.4	54.0	56.6	55.6
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	60.4	58.9	52.5	55.6	58.4	55.4	58.3
Amplia protección y asistencia a la familia	55.2	53.8	50.3	53.9	51.5	53.0	52.8
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	54.0	54.9	51.5	54.5	46.2	59.3	61.2
Salud física, mental y social	58.2	56.0	51.9	60.1	54.3	59.5	55.6
Educación	65.3	65.8	62.1	63.0	60.1	66.8	63.9
Beneficios de la cultura y diversión	56.8	55.9	54.3	54.9	54.3	58.1	58.4
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	56.4	56.6	54.4	57.7	51.8	61.1	57.6
Beneficios del progreso científico y tecnológico	56.2	52.7	52.7	56.7	51.3	53.0	63.4
Un ambiente libre de contaminación y sano	53.9	55.5	51.8	54.3	51.2	55.8	58.3
Protección y atención de los ancianos	56.2	58.5	51.8	57.3	51.3	61.7	58.3
Protección y atención de las personas con discapacidad	58.7	58.7	55.6	61.2	49.3	63.8	60.6
Promedio	57.0	56.7	53.3	56.3	52.6	57.3	59.1

¿Qué tanto cree que en México se respetan los derechos humanos respecto a...?

<i>Nivel socioeconómico</i> <i>Derecho</i>	<i>E</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>C+</i>	<i>A/B</i>
Un trabajo libremente escogido y aceptado	53.2	61.2	63.0	61.8	65.3
Condiciones de trabajo justas y equitativas	48.7	54.5	61.4	51.9	51.5
Libre sindicación	48.4	55.8	60.3	52.5	66.7
Seguridad social	49.7	57.0	58.6	56.7	59.1
Seguro de desempleo	47.8	50.5	56.1	56.5	50.0
Fondo de retiro y jubilación	53.0	58.6	63.5	59.3	57.6
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	52.8	56.9	61.5	60.0	62.4
Amplia protección y asistencia a la familia	49.0	54.0	56.9	53.1	59.5
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	49.5	54.2	60.0	54.1	56.6
Salud física, mental y social	54.0	57.2	62.2	53.1	52.3
Educación	58.5	64.8	69.9	65.0	56.6
Beneficios de la cultura y diversión	51.6	56.2	63.1	55.4	44.0
Alimentación, vestido y vivienda adecuada	51.6	57.8	61.8	48.0	54.5
Beneficios del progreso científico y tecnológico	50.0	55.6	59.7	53.3	46.1
Un ambiente libre de contaminación y sano	51.4	55.0	61.2	50.6	46.4

Protección y atención de los ancianos	52.3	59.1	57.7	53.5	49.3
Protección y atención de las personas con discapacidad	53.1	60.7	64.7	53.7	55.1
Promedio	51.4	57.0	61.3	55.2	54.9

¿Qué tanto cree que en México se respetan los derechos humanos respecto a...?

<i>Escolaridad</i> / <i>Derecho</i>	NO	Primaria 1-3	Primaria 4-6	Secundaria	Preparatoria	Profesional 1-2	Profesional 3-5	Posgrado
Un trabajo libremente escogido y aceptado	57.7	61.4	54.8	55.7	59.1	61.2	65.0	63.6
Condiciones de trabajo justas y equitativas	53.0	56.5	50.3	51.6	53.4	53.1	55.1	53.3
Libre sindicación	49.1	54.7	52.5	52.4	55.0	57.9	59.8	57.5
Seguridad social	55.8	51.1	53.8	55.4	56.6	55.7	59.4	69.7
Seguro de desempleo	36.7	54.9	50.0	50.6	51.3	49.9	50.4	60.6
Fondo de retiro y jubilación	47.9	55.7	51.2	58.0	60.9	60.4	63.7	63.6
Vacaciones pagadas y reparto de utilidades	50.4	55.6	55.0	56.2	58.2	59.8	62.9	73.3
Amplia protección y asistencia a la familia	54.2	51.4	51.7	53.8	53.0	53.6	57.7	39.9
Un nivel decoroso y satisfactorio para uno y para su familia	52.2	50.9	51.7	54.5	54.8	53.0	53.3	48.5
Salud física, mental y social	57.0	53.6	54.6	56.0	55.5	60.7	58.7	48.5
Educación	65.9	57.7	59.0	64.6	64.7	68.5	70.0	54.5
Beneficios de la cultura y diversión	53.4	54.4	53.1	54.0	58.8	59.1	56.1	51.5

Alimentación, vestido y vivienda adecuada	51.7	52.4	54.8	53.4	58.3	61.0	60.0	53.3
Beneficios del progreso científico y tecnológico	50.1	54.5	50.7	53.8	53.9	60.3	56.9	46.6
Un ambiente libre de contaminación y sano	47.0	50.0	52.5	54.5	54.3	59.0	53.0	57.5
Protección y atención de los ancianos	55.0	54.0	52.1	56.0	58.4	58.8	56.5	49.9
Protección y atención de las personas con discapacidad	52.2	55.8	55.3	56.5	60.1	60.9	61.1	60.5
Promedio	52.3	54.4	53.1	55.1	56.8	58.4	58.8	56.0

III. OTROS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES O CULTURALES QUE SE CONSIDEREN IMPORTANTES

Al preguntar en forma abierta o espontánea: ¿Qué otro derecho económico, social o cultural le parece importante?, responden más de cuatro de cada 10 (44.3 %); sin embargo, repiten con sus propias palabras los DESC considerados en más de la mitad de las respuestas (55.6 %); mencionan derechos humanos básicos tres de cada 10 (30 %), o derechos civiles y políticos (5.5 %) y otros derechos o necesidades (8.9 %).

De los 21 DESC que se mencionan, los 10 con mayor frecuencia son: derechos de los niños, educación, seguridad, derechos de la mujer, cultura, mejores sueldos, trabajo, apoyo a personas de la tercera edad, salud y vivienda. Éstos participan con más de ocho de cada 10 menciones de los DESC (81.1 %). En la tabla anexa se presenta la lista completa.

Respecto de los derechos humanos básicos se citan cinco: libertad de expresión, igualdad, vida, religión y respeto entre semejantes y libre información. En lo concerniente a los derechos civiles y políticos presentan también cinco: libre asociación, no discriminación, democracia, votaciones y derechos civiles.

¿Qué otro derecho económico, social o cultural le parece importante?

<i>Derecho</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Niños	37	8.70
Educación	29	6.80
Seguridad	24	5.60
Mujer	22	5.20
Cultura	17	4.00
Mejores sueldos	17	4.00
Trabajo	15	3.50
Apoyo a personas de la tercera edad	12	2.80
Salud	10	2.30
Vivienda	10	2.30
Ecología	10	2.30
Indígenas	6	1.40
Servicios médicos	6	1.40
Mejores prestaciones	5	1.20
Alimentación	4	0.90
Discapacitados	4	0.90
Naturaleza	3	0.70
Economía	3	0.70
A los que no trabajamos	2	0.50
Personas con retraso mental	1	0.20
Infonavit	1	0.20

¿Qué otro derecho humano le parece importante?

<i>Derecho</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Libertad de expresión	80	18.80
Igualdad	26	6.10
Vida	8	1.90
Religión	7	1.60
Respeto entre semejantes	4	0.90
Libre información	3	0.70
Libre asociación	7	1.60
No discriminación	5	1.20
Democracia	5	1.20
Votaciones	4	0.90
Civiles	1	0.20

Finalmente, se consideran importantes otros derechos o necesidades, que no se incluyen en las clasificaciones previas, como son los derechos de los animales, el deporte, la homosexualidad, la comercialización, los derechos de los presos, hacer valer las leyes, los derechos de los emigrantes y de los no asalariados, reformas de gobierno, servicios públicos, mejores pensiones, agricultura y derecho al aborto. Estas respuestas indican una alta conciencia de los mexicanos respecto de los derechos humanos y de la lucha por su ampliación, así como por su respeto. Por ello, puede preverse un activismo cívico y social de mayor envergadura que continuará con más vigor en los años por venir en nuestro país.

¿Qué otro derecho económico, social o cultural le parece importante?

<i>Derecho</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Animales	7	1.60
Deporte	6	1.40

Homosexualidad	4	0.90
Comercialización	3	0.70
De los presos	3	0.70
Hacer valer las leyes	3	0.70
Emigrantes	2	0.50
No asalariados	2	0.50
Reformas de gobierno	2	0.50
Servicios públicos	2	0.50
Mejores pensiones	2	0.50
Agricultura	1	0.20
Aborto	1	0.20

IV. VITRINA METODOLÓGICA

La encuesta “Conocimiento, Percepción, Valoración y Respeto de los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales por los Mexicanos”, se realizó del 1 al 16 de octubre de 2005, por Alduncin y Asociados, empresa especializada en estudios de valores, opiniones, expectativas y mercados.

Se realizaron 1,000 entrevistas en domicilio a personas mayores de 18 años. El marco de muestreo fue autoponderado polietápico. Se seleccionaron localidades de acuerdo con su tamaño en forma aleatoria; después se eligieron secciones y colonias, y finalmente manzanas, domicilios y personas. Se consideró la proporción urbano-rural en el distrito. El margen de error estadístico es de +/-3.0 % con un nivel de confianza del 95 %.

La distribución estadística de las principales variables se presenta a continuación: Género: hombres (48.8 %) y mujeres (51.2 %). Las regiones fueron: Norte (20.6 %), Centro (23.5 %), Occidente (13.1 %), ZMCM (19 %) y Sureste (23.9 %). Se consideraron zonas urbanas (72.5 %) y rurales (27.5 %). Nivel socioeconómico: marginados E, 29.4 %; estrato medio bajo E, 47.6 %; medio C, 13.3 %; medio alto, 7.2 %, y alto, 2.5 %. La clasificación de las localidades fue: macrópolis (25.7 %), ciudad grande (20.3 %), ciudad mediana (14.2 %), ciudad chica (13.2 %) y ranchería (26.5 %).

BIBLIOGRAFÍA SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Eugenio Hurtado Márquez

- ABRAMOVICH, Víctor, “Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Los derechos humanos y la globalización: avances y retrocesos*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 2003, pp. 53-86.
- ABRAMOVICH, Víctor, “La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales”, en Alicia Ely Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 149-169.
- ABRAMOVICH, Víctor, “Los derechos económicos, sociales y culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en *Presente y futuro de los derechos humanos (Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez)*. San José, Costa Rica, IIDH, 1998.
- ABRAMOVICH, Víctor, María José Añón y Christian Courtis, comps., *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México, Fontamara, 2003.
- ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, “Hacia una exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Contextos. Revista Crítica de Derecho Social*. Buenos Aires, núm. 1, 1997, pp. 3-55.
- ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, “Hacia una exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”, en M. Abregú y C. Courtis, comps., *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires, Del Puerto-Cels, 1997, pp. 283-350.

- ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles. Derecho al trabajo, salud, vivienda, educación y seguridad social*. Madrid, Trotta, 2002, 254 pp.
- ACERO RUEDA, Roberto, “Desarrollo sustentable y derechos humanos”, en *Ciclo de conferencias y mesas redondas “Globalización y Derechos Humanos”*, fascículo 5: *Derechos humanos y desarrollo sostenible. Los nuevos desafíos de la globalización*. México, CNDH, 2005, pp. 17-48.
- ADAME GODDARD, Jorge, “Los derechos económicos, sociales y culturales como deberes de solidaridad”, en *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2002, pp. 59-86.
- ADDO, M. K., “The Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights”, *Commonwealth Law Bulletin*. Londres, vol. 14, octubre de 1988, pp. 1425-1432.
- AGUILAR, Luis Armando, “Límites y posibilidades del derecho al desarrollo, el más fundamental de los derechos humanos en el mundo actual”, en *Ciclo de conferencias y mesas redondas “Globalización y Derechos Humanos”*, fascículo 3: *El cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales*. México, CNDH, 2005, pp. 11-37.
- AIKEN, William y Hugh LaFollette, eds., *World Hunger and Moral Obligation*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1977, 195 pp.
- ALEXY, Robert, “Derechos sociales fundamentales”, en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceros y Rodolfo Vázquez, comps., *Derechos sociales y derechos de las minorías*. 2a. ed. México, Porrúa, 2001, pp. 69-87.
- ALSTON, Philip, “International Law and the Human Right to Food”, en Philip Alston y Katarina Tomasevski, eds., *The Right to Food*. La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 9-68.
- ALSTON, Philip, “Out of the Abyss: the Challenge Confronting the New U. N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 9, núm. 3, agosto de 1987, pp. 333-381.
- ALSTON, Philip, “The Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, en Philip Alston, ed., *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford, Clarendon Press, 1992.
- ALSTON, Philip y Gerard Quinn, “The Nature and Scope of States Parties’ Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 9, núm. 2, mayo de 1987, pp. 156-229.

- ALSTON, Philip y James Heenan, *Economic, Social and Cultural Rights: A Bibliography*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2006.
- ALSTON, Philip y Mary Robinson, eds., *Human Rights and Development*. Oxford, Oxford University Press, 2005, 576 pp.
- ALVARADO, Silverio R., “Derecho individual y derechos sociales”, *Senado Mexicano*. México, vol. I, núm. 2, diciembre, 1976–febrero, 1977.
- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, coord., *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, 3 vols.
- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, “Los derechos sociales del pueblo mexicano”, *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*. México, UNAM, 1983, pp. 11-43.
- ALZAMORA VALDEZ, Mario, “La expresión constitucional de la igualdad y de los derechos sociales”, *Revista del Foro*. Lima, año LXIV, núm. 3, julio–septiembre de 1977.
- ANAYA SÁNCHEZ, Federico, “El derecho al trabajo”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. III, pp. 451-489.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “El derecho social al deporte”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 347-386.
- ANDREASSEN, B. A. *et al.*, “Assessing Human Rights Performance in Developing Countries: The Case for a Minimal Threshold Approach to the Economic and Social Rights”, *Yearbook of Human Rights in Developing Countries 1987/1988*. Copenhague, 1988, pp. 333-355.
- AÑÓN ROIG, María José y José García Añón, coords., *Lecciones de derechos sociales*. 2a. ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, 283 pp.
- ARAF, Z., “Social and Economic Rights as a Condition for Democracy”, *Democracy and Human Rights in Developing Countries*. Londres, Lynne Rienner Publishers, 1991, pp. 1-13.
- ARAMBULO, Kitty, *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects*. Atwerp/Oxford/Nueva York, Intersentia-Hart, 1999, 449 pp. (School of Human Rights Research Series, núm. 3)
- ARAMBURU, Antonio, “El juicio de amparo en México como instrumento de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/

- Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 333-337.
- ARANA, Marcos, “El derecho a la salud. Instrumentos para promover la participación de la población y para impulsar una estrategia de educación para la salud con base en los derechos económicos, sociales y culturales”, en Octavio Cantón y Santiago Corcuera C., coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 215-222.
- ARANGO, Rodolfo, “Experiencia colombiana sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 327-332.
- ARANGO, Rodolfo, “Fundamento filosófico de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 83-87.
- ARCE GORDILLO, Juan Pablo, *Análisis comparativo entre los criterios del Defensor del Pueblo (España) y del Procurador de los Derechos Humanos (Guatemala), en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1999, 120 pp. (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 36)
- AUWERAERT, P. van der, *Social, Economic and Cultural Rights: An Appraisal of Current European and International Developments*. Antwerp, R. Bayliss, 2002.
- ÁVILA ORTIZ, Raúl, “Derecho constitucional cultural iberoamericano”, en Salvador Valencia Carmona, coord., *Educación, ciencia y cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, 2002, pp. 3-44.
- ÁVILA ORTIZ, Raúl, *El derecho cultural en México: una propuesta académica para el proyecto político de la modernidad*. México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- ÁVILA ORTIZ, Raúl, “Hacia la consolidación constitucional de los derechos culturales en México”, en Fernando Serrano Migallón, coord., *Estudios jurídicos en homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela*. México, Porrúa/UNAM, Facultad de Derecho, 2004, pp. 289-314.

- BALDASARRE, Antonio, *Los derechos sociales*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, 213 pp.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, “Las garantías sociales”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*. México, UNAM, 1992, pp. 19-40.
- BARRAGÁN, Julia, “La función de bienestar colectivo como decisión racional”, *Doxa*. Alicante, núm. 9, 1991, pp. 91-118.
- BARRIOS B., Ana G., “El derecho humano a la educación en América Latina: entre avances y desafíos”, en Alicia Ely Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 195-214.
- BAZÁN, Víctor, “En torno a la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en los ámbitos interno, interamericano y universal”, en Miguel Carbonell, coord., *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. México, UNAM, 2004, pp. 75-143.
- BECERRA GELOVER, Alejandro, “Discriminación y derechos económicos, sociales y culturales”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 373-384.
- BECERRA LAGUNA, Ricardo, “Los derechos sociales en dos siglos”, *Transición democrática y derechos humanos*, fascículo 5: *Derechos de segunda generación*. México, CNDH, 2004, pp. 175-182.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “El derecho internacional del desarrollo, nueva arma del derecho internacional público”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, año XIX, núm. 57, septiembre-diciembre de 1986, pp. 853-868.
- BEDDARD, Ralph, *Economic, Social and Cultural Rights: Progress and Achievement*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 1991.
- BEDJAOUL, Mohammed, “Le Droit au Développement”, en Mohammed Bedjaoui, ed., *Droit International, Bilan et Perspectives*. París, Pedone/UNESCO, 1991, t. 2, pp. 1264-1273.
- BERENSTEIN, A., “Economic and Social Rights; their Inclusion in the European Convention on Human Rights-Problems of Formulation and Interpretation”, *Human Rights Law Journal*. La Haya, vol. 2, núms. 3-4, 1981, pp. 257-280.

- BIDART CAMPOS, Germán J., coord., *Economía, Constitución y derechos sociales*. Buenos Aires, Ediar, 1997, 424 pp.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *El orden socioeconómico en la Constitución*. Buenos Aires, Ediar, 1999.
- BOBBIO, Norberto, “Sobre los derechos sociales”, *Teoría general de la política*. Madrid, Trotta, 2003.
- BOERMA, A. H., *The Right to Food*. Roma, Food and Agriculture Organization, 1976, 177 pp.
- BOKSER, Mirta F., *Legalidades ilegítimas; derechos humanos y prácticas sociales*. Buenos Aires, Ediciones Colihue, 2002, 383 pp.
- BOLAÑOS GUERRA, Bernardo, *El derecho a la educación*. México, UNIES, 1996.
- BOLÍVAR, Ligia, “Derechos económicos, sociales y culturales. Derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Una visión desde la (in)experiencia de América Latina”, *Estudios básicos de derechos humanos*. San José, Costa Rica, IIDH, 1996, t. 5, pp. 85-136.
- BOSSUYT, M., “La Distinction Juridique entre les Droits Civils et Politiques et les Droits Économiques, Sociaux et Culturels”, *Revue des Droits de l’Homme*. París, vol. VIII, núm. 4, 1975, pp. 783-820.
- BOUZAS ORTIZ, José Alfonso, “Derecho al y del trabajo en México”, en Octavio Cantón y Santiago Corcuera C., coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 189-214.
- BOVEN, Theo C. van, Cees Flinterman e Ingrid Westendorp, eds., *The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*. Utrecht, Netherlands Institute of Human Rights, 1998, 228 pp.
- BRAND, Danie, “Introduction to Socio-Economic Rights in the South African Constitution”, en Danie Brand y Christof Heyns, eds., *Socio-Economic Rights in South Africa*. Pretoria, Pretoria University Law Press, 2005, pp. 1-56.
- BRAND, Danie, “The Right to Food”, en Danie Brand y Christof Heyns, eds., *Socio-Economic Rights in South Africa*. Pretoria, Pretoria University Law Press, 2005, pp. 153-189.
- BRAND Danie y Christof Heyns, eds., *Socio-Economic Rights in South Africa*. Pretoria, Pretoria University Law Press, 2005
- BURDEAU, Georges, *Manuel de Droit Public; les Libertes Publiques, les Droits Sociaux*. París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1948, 360 pp.

- CÁCERES, Theotónio Vicente y Fernando Prieto Martínez, eds., *Los derechos económico-sociales y la crisis del Estado de bienestar*. Córdoba, Publicaciones Etea, 1996.
- CALVA, José Luis, “Los derechos económicos”, *Ciclo de conferencias y mesas redondas “Globalización y Derechos Humanos”*, fascículo 3: *El cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales*. México, CNDH, 2005, pp. 63-72.
- CAMPILLO SÁINZ, José, “La Constitución mexicana y los nuevos derechos sociales”, *La Constitución mexicana; rectoría del Estado y economía mixta*. México, Porrúa/UNAM, 1985, pp. 145-160.
- CAMPILLO SÁINZ, José, “Los derechos sociales”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*. México, t. I, núms. 1-2, enero-junio, 1951.
- CAMPILLO SÁINZ, José, “Principios fundamentales del derecho habitacional del trabajo”, *Estudios en homenaje a Jorge Barrera Graf*. México, UNAM, 1989, t. I., pp. 333-352.
- CAMPILLO SÁINZ, José, *Derechos fundamentales de la persona humana: derechos sociales*. 2a. ed. México, CNDH, 1995, 89 pp.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Estudios básicos de derechos humanos I*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Comunidad de la Unión Europea, 1994, pp. 39-62.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, “La Question de la Protection Internationale des Droits Économiques, Sociaux et Culturels. Evolution et Tendances Actuelles”, *Revue Générale de Droit International Public*. París, vol. 94, núm. 4, 1990.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, “La relación entre el desarrollo sustentable y los derechos económicos, sociales y culturales. Tendencias recientes”, *Estudios básicos de derechos humanos II*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Comunidad de la Unión Europea, 1995, pp. 15-49.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, “Legal Dimensions of the Right to Development as a Human Right: Some Conceptual Aspects”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, vol. XII, 1991.
- CANO LÓPEZ, Luis Miguel y Graciela Rodríguez Manzo, “Para interpretar nuestro juicio de amparo como medio de defensa efectivo de todos los derechos humanos”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría

- de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 345-372.
- CARBONELL, Miguel, “Breves reflexiones sobre los derechos sociales”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 41-72.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*. México, Porrúa/UNAM, 2001, 272 pp.
- CARBONELL, Miguel, “La garantía de los derechos sociales en la teoría de Luigi Ferrajoli”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, eds., *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*. Madrid, Trotta/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 171-207.
- CARMONA CUENCA, Encarnación, *El Estado social de Derecho en la Constitución*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2000.
- CARMONA LARA, María del Carmen, “La relación entre los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado”, *Ciclo de conferencias y mesas redondas “Globalización y Derechos Humanos”*, fascículo 5: *Derechos humanos y desarrollo sostenible. Los nuevos desafíos de la globalización*. México, CNDH, 2005, pp. 65-79.
- CARPISO, Jorge, “El derecho a la justicia”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. I, pp. 257-276.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, “El derecho al desarrollo como un derecho de la persona humana”, *Revista Española de Derecho Internacional*. Madrid, vol. XXV, 1972.
- CARRIQUIRIBORDE, Alicia, “Exigibilidad del derecho humano a alimentarse”, en Octavio Cantón y Santiago Corcuera C., coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 229-234.
- CARRIQUIRIBORDE, Alicia, “Exigibilidad y justiciabilidad del derecho humano a alimentarse”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 453-460.
- CARROZA, Paolo G., “La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Alicia Ely

- Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 43-61.
- CASCAJO CASTRO, José Luis, *La tutela constitucional de los derechos sociales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- CASTERMANS-HOLLEMAN, M. C., "The Protection of Economic, Social and Cultural Rights within the UN Framework", *Netherlands International Law Review*. La Haya, vol. XLII, 1995, pp. 353-374.
- CASTREJÓN DÍEZ, Jaime, "El derecho social a la educación, una visión del futuro", *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 41-102.
- CASTRO CID, Benito de, *Los derechos económicos, sociales y culturales análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos*. León, España, Universidad de León, 1993.
- CASTRO CID, Benito de, "Retos de la configuración sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales", *Anuario de Filosofía del Derecho*. Madrid, nueva época, t. XV, 1998, pp. 31-48.
- CHAPMAN, Audrey R., "A 'Violations Approach' for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 18, núm. 1, 1996, pp. 23-66.
- CHAPMAN, Audrey R., "Monitoring Women's Right to Health Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *American University Law Review*. Washington, D. C., vol. 44, 1995, pp. 1157-1175.
- CHAPMAN, Audrey R., "Nuevo enfoque para supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", *La Revista*. Número especial: *Derechos económicos, sociales y culturales y el papel de los abogados*. Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, 1995.
- CHAPMAN, Audrey R., y Sage Russell, eds., *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*. Nueva York, Transnational Publishers, 2002, 351 pp.
- CHARNOVITZ, Steve, "The Globalization of Economic Rights", *Brooklyn Journal of International Law*. Nueva York, vol. XXV, núm. 1, 1999, pp. 113-124.
- CISNEROS, Isidro, "Intolerancia, pobreza y democracia", *Ciclo de conferencias y mesas redondas "Globalización y Derechos Humanos"*, fascículo 3: *El cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales*. México, CNDH, 2005, pp. 103-118.
- CONCHA MALO, Miguel, "Derechos sociales y económicos: agenda inconclusa", *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México, núm. 12, diciembre de 1998, pp. 15-19.

- CONCHA MALO, Miguel, “Los derechos humanos como precondition de la democracia, el desarrollo y la paz”, *Justicia y Paz*. México, núm. 34, abril-junio, 1994, pp. 43-47.
- CONRADO, Roque, “Instrumentos de medición de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 493-503.
- CONTARINI, Eugenia *et al.*, *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable*. San José, Costa Rica, IIDH/John D. y Catherine T. MacArthur Foundation, 1999.
- CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, “El derecho al desarrollo como un derecho humano”, *Gaceta*. Saltillo, agosto de 1998, pp. 89-92.
- CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, “Los derechos económicos, sociales y culturales”, *Ciclo de conferencias y mesas redondas “Globalización y Derechos Humanos”*, fascículo 3: *El cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales*. México, CNDH, 2005, pp. 119-125.
- CONTRERAS PELÁEZ, Faustino, *Derechos sociales: teoría e ideología*. Madrid, Tecnos, 1994, 152 pp.
- CONTRERAS PELÁEZ, Francisco José, *Defensa del Estado social*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1996, 191 pp.
- COOK, María Lorena, “Movimientos obreros y por los derechos humanos en América Latina: convergencia, divergencia y consecuencias para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Alicia Ely Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 103-121.
- COSSÍO Díaz, José Ramón, *Estado social y derechos de prestación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, 294 pp.
- COSSÍO Díaz, José Ramón, “La jurisdicción de contenido social en México”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*. México, UNAM, 1988, t. III: *Derecho procesal*, pp. 1847-1874.
- COURTIS, Christian, “La aplicación de tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos y la protección jurisdiccional del derecho a la salud en la Argentina”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría

- de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 281-318.
- CRAVEN, Mathew, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development*. 2a. ed. Oxford, Clarendon Press, 1998, 474 pp.
- CRAVEN, Mathew, "The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Netherlands International Law Review*. La Haya, vol. XL, 1993, pp. 367-404.
- CRAVEN, Mathew, "The Protection of Economic, Social and Cultural Rights under the Inter-American System of Human Rights", en David J. Harris y Stephen Livingstone, eds., *The Inter-American System of Human Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1998.
- CRESPO OVIEDO, Luis Felipe, "Políticas culturales: viejas tareas, nuevos paradigmas", *Derecho y Cultura*. México, núms. 9-10, marzo-agosto de 2003, pp. 23-42.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, "Derechos sociales: clasificaciones sospechosas y delimitación conceptual", en Octavio Cantón y Santiago Corcuera C., coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 3-14.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, "Los derechos sociales como técnica de protección jurídica", en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parcero y Rodolfo Vázquez, comps., *Derechos sociales y derechos de las minorías*. 2a. ed. México, Porrúa, 2001, pp. 89-112.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *Los derechos sociales desde una nueva perspectiva*. México, CNDH, 2000, 55 pp. (Cuadernos del Centro Nacional de Derechos Humanos, 3)
- CUETO GARCÍA, Jorge, "El derecho a la salud", *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 129-147.
- CUEVA, Mario de la, "El deporte como un derecho y un deber ético de la juventud, como una función social y como un deber jurídico de la sociedad y del Estado", *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 387-396.
- CUEVA, Mario de la, "La declaración de los derechos sociales", *Cuadernos Americanos*. México, mayo-junio, 1945.
- CURREA-LUGO, Víctor de, "La encrucijada del derecho a la salud en América Latina", en Alicia Ely Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 215-234.

- DANKWA, Victor, Cees Flinterman y Scott Leckie, "Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 20, núm. 3, agosto de 1998, pp. 705-730.
- DANKWA, Victor, "Working Paper on Article 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 9. 1987, pp. 230-249.
- DEWEY CASTILLA, Eloy, "El derecho al desarrollo y los valores humanos", *Gaceta*. Saltillo, agosto de 1998, pp. 93-97.
- DÍAZ ALFARO, Salomón, *Derecho constitucional a la protección de la salud*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1983.
- DÍAZ GONZÁLEZ, Juan, "La extrema pobreza y los derechos humanos en México", *Transición democrática y derechos humanos*, fascículo 5: *Derechos de segunda generación*. México, CNDH, 2004, pp. 141-149.
- DÍAZ MÜLLER, Luis T., "América Latina: derechos sociales y desarrollo", en Carlos de la Torre Martínez, coord., *Derecho a la no discriminación*. México, UNAM/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación/Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2006, pp. 3-17.
- DÍAZ MÜLLER, Luis T., "Derechos económicos, sociales y culturales. Aportación de México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, año XXX, núm. 88, enero-abril de 1997, pp. 79-92.
- DOMÍNGUEZ, Jorge Efrén, "El derecho social de los trabajadores a la capacitación", *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. III, pp. 351-430.
- DONDERS, Yvonne, "Hacia un derecho a la identidad cultural en la legislación internacional de los derechos humanos", en Mónica Allende Serra, ed., *Diversidad cultural y desarrollo urbano*. Sao Paulo, Iluminiras, 2005, pp. 121-142.
- DONDERS, Yvonne, "The Protection of Cultural Rights in Europe: None of the EU's Business?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. Maastricht, vol. 10, núm. 2, 2003, pp. 117-148.
- DONDERS Yvonne, *Towards a Right to Cultural Identity?* Antwerp/Oxford/Nueva York, Intersentia-Hart, 2002, 400 pp. (School of Human Rights Research Series, núm. 15)
- DONNELLY, Jack, "Human Rights, Democracy and Development", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 21, núm. 3, agosto de 1999, pp. 608-632.
- DOUBLET, J., "Human Rights and Social Security", *International Social Security Review*. Londres, vol. 21, núm. 4, octubre-diciembre de 1968, pp. 483-495.

- EBERHARD, Christoph, *Droits de l'Homme et Dialogue Interculturel*. París, Éditions des Écrivains, 2002, 398 pp.
- ECKSTEIN, Susan Eva y Timothy P. Wickham-Crowley, eds., *Struggles for Social Rights in Latin America*. Nueva York, Routledge, 2003, 288 pp.
- EIDE, Asbjorn, Catarina Krause y Allan Rosas, eds., *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. 2a. ed. Norwell, Kluwer Academic Publishers, 2001, 785 pp.
- EIDE, Asbjorn, "Future Protection of Economic and Social Rights in Europe", en L. Bloed *et al.*, eds., *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms*. La Haya/Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993.
- EIDE, Asbjorn, "Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach", *Human Rights Law Journal*. La Haya, vol. 10, núms. 1-2, 1989, pp. 35-51.
- ELLIOT, K. y J. Knight, eds., *Human Rights in Health*. Amsterdam, Associated Scientific Publishers, 1974, 304 pp.
- ERMACORA, Felix, "The Protection of Economic, Social and Cultural Rights and the European Convention on Human Rights", en Rick Lawson, ed., *The Dynamics of Human Rights in Europe: Essays in Honour of Henry G. Schermers*. Dordrecht, Matthijs De Blois, 1994, vol. III.
- ESPEJO YASPIC, Nicolás, "¿Quién debería creer en los derechos económicos, sociales y culturales?", *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 27-40.
- EWING, K. D., "The Case for Social Rights", en Tom Campbell, Jeffrey Goldsworthy y Adrienne Stone, eds., *Protecting Human Rights; Instruments and Institutions*. Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 323-338.
- FAERKEL, J., "The Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Denmark", *Revue des Droits de l'Homme*. París, vol. 8, núms. 1-2, 1975, pp. 237-249.
- FARREL, Martín D., "El nivel de vida", *Doxalicante*, núm. 9, 1991, pp. 119-142.
- FABRE, C., *Social Rights under the Constitution*. Oxford, Clarendon Press, 2000.
- FARIA, J. E., *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. Sao Paulo, Malhieres Editores, 1994.
- FELICE, William, *The Global New Deal: Economic and Social Human Rights in World Politics*. Lanham, Rowman & Littlefield, 2002, 204 pp.

- FELICE, William F., "The Viability of the United Nations Approach to Economic and Social Human Rights in a Globalized Economy", *International Affairs*. Londres, vol. 75, núm. 3, 1999, pp. 563-598.
- FERIS, Loretta y Dire Tladi, "Environmental Rights", en Danie Brand y Christof Heyns, eds., *Socio-Economic Rights in South Africa*. Pretoria, Pretoria University Law Press, 2005, pp. 249-264.
- FERNÁNDEZ GIANOTTI, Enrique, "Función de los aspectos sociales de la integración de los derechos humanos", *Revista Mexicana del Trabajo*. México, vol. 17, núm. 1, marzo de 1970, pp. 161-193.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "La inconstitucionalidad por omisión: ¿causa de tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica?", *Themis*. Lima, 2a. época, núm. 31, 1995, pp. 153-172.
- FERNÁNDEZ SOUZA, Jorge, "La precaria vigencia de los derechos sociales", *Alteridades*. México, núm. 10, 1995, pp. 73-78.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El derecho constitucional a la justicia en el derecho mexicano", *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. I, pp. 279-326.
- FLAUSS, Jean-François, dir., *Droits Sociaux et Droit Européen. Bilan et Prospective de la Protection Normative*. Bruselas, Nemesis, 2002, 226 pp.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando, "Los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución de 1999", en Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor, coords., *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Valencia, Vadel Hermanos Editores, 2004, pp. 301-322.
- FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER, *El Estado del malestar: los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer en la Región Andina*. Lima, UNIFEM/Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán/CLADEM, 2002, 358 pp.
- FOXLEY, F., *Los derechos económico-sociales, la pobreza y las necesidades básicas en América Latina*. Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, 1985, 131 pp.
- FRENK MORA, Julio, *Salud y derechos humanos*. México, Instituto Nacional de Salud Pública, 1995, 85 pp.
- FUENTES A., Mario Luis, "Desarrollo sustentable y los derechos económicos, sociales y culturales", *Derechos Humanos*. Toluca, núm. 26, julio-agosto, 1997, pp. 155-159.
- FUENZALIDA PELMA, Hernán, *The Right to Health in the Americas*. Washington, D. C., Panamerican Health Organization, 1989.

- GANJI, M., *The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Problems, Policies, Progress*. Nueva York, Naciones Unidas, 1975, 326 pp.
- GARCÍA COTARELO, Ramón, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar (la crisis del Estado social y el problema de la legitimidad)*. Madrid, Centro de Estudios constitucionales, 1986, 218 pp.
- GARCÍA EXPÓSITO, María Elena, “La influencia de los derechos sociales de la Constitución mexicana de 1917 en la Constitución española de 1931”, *Revista Jurídica Jalisciense*. Guadalajara, Jal. vol. 2, núm. 4, septiembre-diciembre, 1992.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “El constitucionalismo social y la Constitución mexicana de 1917. Un texto modelo y precursor”, *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, UNAM/INEHRM/Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 1993, pp. 63-75.
- GARCÍA MORALES, Aniza Fernanda, *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*. Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones, 2003, 167 pp.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La reforma del Estado: libertad, equidad y bienestar”, en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés, coords., *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?* México, UNAM/Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004, pp. 264-268.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Cuestiones Constitucionales*. México, núm. 9, julio-diciembre de 2003, pp. 127-157.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Raíz y horizonte de los derechos ‘sociales’ en la Constitución mexicana”, en Sergio García Ramírez, *Estudios jurídicos*. México, UNAM, 2000, pp. 15-54.
- GARCÍA ROMERO, Horacio, coord., *El derecho a la protección de la salud de todos los mexicanos*. México, CNDH, 1996, 137 pp.
- GARCÍA-SAYÁN, D., “New Path for Economic, Social and Cultural Rights”, *International Commission of Jurists Review*. Ginebra, núm. 55, diciembre de 1995, pp. 75-80.
- GIARDINO, Rolando E., “Los derechos económicos, sociales y culturales. Su respeto, protección y realización en el plano internacional, regional y nacional”, *Investigaciones*. Buenos Aires, núm. 2, 1999.
- GIBBONS, Elizabeth D., “La Convención sobre los Derechos del Niño y la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en América

- Latina”, en Alicia Ely Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 321-340.
- GIL VALDIVIA, Gerardo, “La democracia y la planeación del desarrollo en México”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, 1987, t. I, pp. 189-202.
- GIRALDO, G., “Latin-America: Challenges in Economic, Social and Cultural Rights”, *International Commission of Jurists Review*. Ginebra, núm. 55, diciembre de 1995, pp. 59-74.
- GOLDEWIJK, B. Klein, Alex Contreras Baspineiro y Paulo César Carbonari, *Dignity and Human Rights: The Implementation of Economic, Social and Cultural Rights*. Nueva York, Transnational Publishers, 2002.
- GOLDEWIJK, B. Klein y Bas de Gaay Fortman, *Where Needs Meet Rights: Economic, Social and Cultural Rights in a New Perspective*. Ginebra, World Council of Churches, 1999.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim, “Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid, núm. 1, 1988, pp. 239-260.
- GÓMEZ CAMACHO, Juan José, “La propuesta de crear un Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 241-251.
- GÓMEZ DEL CASTILLO, Fernando, “Principios básicos de los derechos sociales”, *La Justicia*. México, t. XXVIII, núm. 321, 1957.
- GÓMEZ ISA, Felipe, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, 339 pp.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, “Notas sobre el llamado derecho internacional del desarrollo”, en Alonso Gómez-Robledo Verduzco, *Temas selectos de derecho internacional*. 4a. ed. México, UNAM; 2003, pp. 545-559.
- GONZÁLEZ MORENO, Beatriz, *El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*. Madrid, Civitas/Universidad de Vigo, 2002, 263 pp.
- GONZÁLEZ MORENO, Beatriz, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*. Madrid, Civitas, 2003, 359 pp.
- GONZÁLEZ-PELÁEZ, Ana, *Human Rights and World Trade: Hunger in International Society*. Londres, Routledge, 2005, 175 pp.

- GROS ESPIELL, Héctor, “El derecho al desarrollo como un derecho de la persona humana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, año XIII, núm. 37, enero-abril de 1980, pp. 37-52.
- GROS ESPIELL, Héctor, “El derecho a vivir y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”, *Derechos humanos y vida internacional*. México, CNDH, 1995, pp. 137-164.
- GROS ESPIELL, Héctor, *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*. San José, Costa Rica, Asociación Libro Libre, 1986, 248 pp.
- GUEST, Krysti Justine, “Exploitation under Erasure: Economic, Social and Cultural Rights Engage Economic Globalization”, *Adelaide Law Review* delaida, vol. 19, núm. 1, 1997, pp. 73-93.
- GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel y Pedro León Corrales, “El acceso a la justicia en materia ambiental en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 413-440.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, “El neoliberalismo contra los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”, en Luis T. Díaz Müller, coord., *El mito del desarrollo y las transiciones a la democracia. Terceras Jornadas sobre Globalización y Derechos Sociales*. México, UNAM, 2006, pp. 81-97.
- HAMM, Brigitte I., “A Human Rights Approach to Development”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 23, núm. 1, noviembre de 2004, pp. 1005-1031.
- HANSEN, Stephen A., *Thesaurus of Economic, Social and Cultural Rights-Terminology and Potential Violations*. Washington, American Association for the Advancement of Science, 2000.
- HARRIS, Neville, “The Welfare State, Social Security and Social Citizenship Rights”, *Social Security Law in Context*. Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 3-38.
- HARROD, Jeffrey, “The New Politics of Economic and Social Human Rights”, en Karin Arts y Paschal Mihyo, eds., *Responding to the Human Rights Deficit: Essays in Honour of Bas de Gaay Fortman*. La Haya, Kluwer Law International, 2003, pp. 61-72.
- HARVEY, Philip, “Monitoring Mechanism for International Agreements Respecting Economic and Social Rights”, *Yale Journal of International Law*. New Haven, vol. 12, núm. 2, verano de 1987, pp. 396-420.

- HENCKAERTS, Jean-Marie, "The Coming of Age of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Normative Clarification of Covenant Rights through to Work of the International Committee on Economic, Social and Cultural Rights", en Antônio Augusto Cançado Trindade, ed., *El mundo moderno de los derechos humanos: ensayos en honor de Thomas Buergenthal*. San José, Costa Rica, IIDH, 1996.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, "Acceso a la justicia de los no privilegiados", en *Leyes y pobreza*. México, UNAM/Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad/El Nacional, 1993, pp. 61-85.
- HERRERA, F., "The International Social Order and Human Rights", en *Journal of the International Commission of Jurists*. Ginebra, vol. 9, núm. 1, junio de 1968, pp. 14-18.
- HOOFF, G. H. J. van, "The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views", en Philip Alston y Katarina Tomasevski, eds., *The Right to Food*. La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 97-110.
- HORN, Wolfgang, "Estado de Derecho y Estado Social", *Estado de Derecho y democracia*. Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, 1999, pp. 173-180.
- HUNT, Paul, *Reclaiming Social Rights; International and Comparative Perspectives*. Ithaca, Dartmouth Publishing Company, 1996, 209 pp.
- IACOPINO, Vincent, "Book Review: Human Rights Education for the Twenty-First Century", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 20, núm. 3, agosto de 1998, pp. 731-733.
- IBARRA PALAFOX, Francisco, *Minorías étnoculturales y Estado nacional*. México, UNAM, 2005, 305 pp.
- JABINE, Thomas B., "Thesaurus of Economic, Social & Cultural Rights: Terminology and Potential Violations (review)", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 22, núm. 4, noviembre de 2000, pp. 1108-1110.
- JANSEN VAN RENSBURG, Linda y Lucie Lamarche, "The Right to Social Security and Assistance", en Danie Brand y Christof Heyns, eds., *Socio-Economic Rights in South Africa*. Pretoria, Pretoria University Law Press, 2005, pp. 209-248.
- JENKS, Wilfred C., *Law, Freedom and Welfare*. Dobbs Ferry, Nueva York, Oceana Publications, 1963, 162 pp.
- JIMÉNEZ, Lelia, "Hacia el pleno reconocimiento de los derechos culturales", en Octavio Cantón y Santiago Corcuera C., coords., *Derechos económicos, sociales*

- y culturales. *Ensayos y materiales*. México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 163-176.
- JIMÉNEZ GUZMÁN, Lucero, coord., *Derechos humanos y seguridad económica y ecológica. Estrategia para un desarrollo sostenible en el siglo XXI*. México, UNAM, 1995, 344 pp.
- KARAPUU, Heikki y Allan Rosas, "The Juridical Force of Economic, Social and Cultural Rights—Some Finnish Examples", *Nordic Journal of Human Rights*. Oslo, 1989, pp. 36-42.
- KARTASHKIN, Vladimir, "Derechos económicos, sociales y culturales", en Karel Vasak, ed., *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. París, UNESCO/Serbal, 1984, t. I, pp. 168-198.
- KENNA, Padraic, "Housing Rights in Ireland", en Scott Leckie, ed., *National Perspectives on Housing Rights*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2003, pp. 259-288.
- KENT, George, *Freedom from Want: The Human Right to Adequate Food*. Washington, D. C., Georgetown University Press, 2005, 257 pp.
- KLAAREN, Jonathan, "A Second Look at the South African Human Rights Commission, Access to Information and the Promotion of Socioeconomic Rights", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 27, núm. 2, mayo de 2005, pp. 539-561.
- KLERK, Yvonne, "Working Paper on Article 2 and Article 3 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 9, 1987, pp. 250-273.
- KOK, Antón y Malcolm Langford, "The Right to Water", en Danie Brand y Christof Heyns, eds., *Socio-Economic Rights in South Africa*. Pretoria, Pretoria University Law Press, 2005, pp. 191-208.
- KRSTICEVIC, Viviana, "La tutela de los derechos sociales en el sistema interamericano", en Alicia Ely Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 171-191.
- KUMADO, Kofi, "The Monitoring of Economic, Social and Cultural Rights", *International Commission of Jurists Review*. Ginebra, núm. 55, diciembre de 1995, pp. 99-104.
- KUMAR, C. Raj, "National Human Rights Institutions (NHRIs) and Economic, Social and Cultural Rights: Toward the Institutionalization and Developmentalization of Human Rights", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 28, núm. 3, agosto de 2006, pp. 755-779.

- KWEITEL, Juana M., “El derecho a la educación”, en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, comps., *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México, Fontamara, 2003, pp. 203-232.
- LABASTIDA MUÑOZ, Horacio, “El derecho social a la educación en México”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 103-126.
- LABRA MANJARREZ, Armando, “El derecho al trabajo”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. III, pp. 491-502.
- LAGUNA GARCÍA, José, José Rodríguez Domínguez y José Meljem Moctezuma, “El derecho a la salud”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 149-186.
- LAPORTA, F., “Los derechos sociales y su protección jurídica: introducción al problema, en Elías Díaz *et al.*, *Constitución y derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.
- LAVIEC, J. P., “La Protection des Droits Économiques et Sociaux de l’Homme par l’Organisation Internationale du Travail”, *Revue Universelle des Droits de l’Homme*. Estrasburgo, vol. 3, núm. 3, marzo de 1991, pp. 61-69.
- LEBLANC, Larry, “The Economic, Social and Cultural Rights Protocol to the American Convention and Its Background”, *Netherlands Quarterly for Human Rights*. Utrech, vol. 10, núm. 2, 1992, pp. 130-154.
- LECKIE, Scott, “Another Step Towards Indivisibility: Identifying the Key Features of Violations of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 20, núm. 1, febrero de 1998, pp. 81-124.
- LECKIE, Scott, ed., *National Perspectives on Housing Rights*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2003, 314 pp.
- LECKIE, Scott, “The Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Catalyst for Change in a System Needing Reform”, en Philip Alston y James Crawford, eds., *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 129-144.
- LECKIE, Scott, “The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Housing: Towards an Appropriate Approach”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 11, núm. 4, noviembre de 1989, pp. 522-560.
- LECKIE, Scott, “Where it Matters Most: Making International Housing Rights Meaningful at the National Level”, en Scott Leckie, ed., *National Perspectives on Housing Rights*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2003, pp. 3-43.

- LIEBENBERG, Sandra, “Adjudicación de derechos sociales en la Constitución de transformación de Sudáfrica”, *Anuario de Derechos Humanos*. Trad. de Jennifer Metcalfe. Santiago de Chile, 2006, pp. 53-72.
- LIEBENBERG, Sandra, “Enforcing Positive Socio-Economic Rights Claims: The South African Model of Reasonableness Review”, en John Squires, Malcom Langford y Bret Thiele, eds., *The Road to a Remedy: Current Issues in the Litigation of Economic, Social and Cultural Rights*. Sydney, The University of New South Wales Press, 2005.
- LIEBENBERG, Sandra y Karrisha Pillay, eds., *Socio-Economic Rights in South Africa*. Cape Town, Community Law Centre/University of the Western Cape, 2000.
- LIMÓN ROJAS, Miguel, “La participación política como derecho social”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. I, pp. 225-252.
- LÓPEZ PORTILLO, Guillermo y Rafael García Garza, “El derecho al deporte y la recreación”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 397-411.
- LORINCZ, L., “Economic, Social and Cultural Rights”, en Jászof Halasz, ed., *Socialist Concept of Human Rights*. Budapest, Kiado, 1966, pp. 197-226.
- LUCAS, Javier de, “¿Qué quiere decir derecho a la cultura?”, en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, comps., *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México, Fontamara, 2003, pp. 297-320.
- LUNA SÁNCHEZ, Gabriela, “La pobreza y los derechos sociales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, año XXX, núm. 89, mayo-agosto de 1997, pp. 813-827.
- MADRAZO, Jorge, “El derecho al desarrollo como derecho humano”, *Temas y tópicos de Derechos Humanos*. México, CNDH, 1997, pp. 83-115.
- MADRAZO, Jorge, “El Ombudsman y su relación con los derechos humanos, la pobreza y el derecho al desarrollo”, *Gaceta*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, núm. 75, octubre, 1996, pp. 10-20.
- MALDONADO, Víctor Alfonso, “La conservación del medio ambiente y el derecho a la naturaleza”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 9-37.
- MALEM SEÑA, Jorge F., “Bienestar y legitimidad”, *Doxa*. Alicante, núm. 9, 1991, pp. 143-156.
- MANOUCHEHR, Ganji, *Implementation of Economic, Social and Cultural Rights: Political Problems and Progress*. Nueva York, Naciones Unidas, 1975, 345 pp.

- MANOUCHEHR, Ganji, *The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Problems, Policies and Progress*. Nueva York, Naciones Unidas, 1975, 326 pp.
- MARQUÉS OSORIO, Leticia, “El derecho humano a la vivienda adecuada en América Latina: de la teoría a la práctica”, en Alicia Ely Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 235-254.
- MARSHALL, T. H., *The Right to Welfare and Other Essays*. Nueva York, Free Press, 1981, 184 pp.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., “Derecho y pobreza”, *Leyes y pobreza*. México, UNAM/Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad/El Nacional, 1993, pp. 25-47.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., “El Estado de Derecho, su origen y evolución al Estado Social de Derecho”, *Pemexlex*. México, núm. 91-92, enero-febrero de 1996, pp. 37-48.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., “El derecho a la salud como un derecho humano”, *Seminario Salud y Derechos Humanos. Memoria*. México, CNDH, 1991, pp. 45-48.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., “El derecho a la vivienda digna”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas aspectos jurídicos de la vivienda*. México, 1991, pp. 411-418.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., “El sida y los derechos de todos”, *Gaceta*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, año 7, núm. 89, diciembre de 1997, pp. 21-24.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 341-344.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, José, *Políticas del bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid, Tecnos, 1998, 219 pp.
- MATSCHER, Franz, ed., *Economic, Social and Cultural Rights/National, International and Comparative Aspects*. Arlington, N. P. Engel, 1991.
- MAYORGA LORCA, Roberto, *Naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales*. Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho, 1988, 210 pp.
- M'BAYE, Keba, “Le Droit au Développement comme un Droit de l'Homme”, *Revue des Droits de l'Homme*. París, vol. V, núm. 1, 1972.

- MCCHESNEY, Allan, *Promoting and Defending Economic, Social and Cultural Rights: A Handbook*. Washington, D. C., American Association for the Advancement of Science, 2000.
- MCGREGOR, Gaile, “The International Covenant on Social, Economic and Cultural Rights: Will It Get Its Day in Court?”, *Manitoba Law Journal*. Manitoba, vol. 28, pp. 321-343.
- MELISH, Tara J., “El litigio supranacional de los derechos económicos, sociales y culturales: avances y retrocesos en el sistema interamericano”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/ Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/ Comisión Europea, 2005, pp. 173-219.
- MELISH, Tara J., *Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A Manual Presenting Claims*. New Haven, Center for International Human Rights, Yale Law School, 2002.
- MELONE, S., “La Relation entre les Droits Économiques, Sociaux et Culturels et les Droits Civils et Politiques”, *Revue Sénégalaise de Droit*. París, vol. 11, núm. 22, diciembre de 1977, pp. 55-62.
- MENA PORRAS, Gustavo, “Relaciones entre el desarrollo sustentable y los derechos económicos, sociales y culturales”, *Gaceta*. Puebla, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, núm. 37, enero-marzo de 1998, pp. 33-35.
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela, “Garantización y reformas judiciales de los derechos sociales”, en Máximo N. Gámiz Parral y Jorge Arturo García Rubí, comps., *Las entidades federativas en la reforma constitucional*. México, UNAM, 2005, pp. 163-172.
- MENDOZA, José, “The Right to Adequate Housing in the Philippines”, en Scott Leckie, ed., *National Perspectives on Housing Rights*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2003, pp. 65-86.
- MERALI, Isfahan y Valerie Oosterveld, eds., *Giving Meaning to Economic, Social and Cultural Rights*. Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2001, 280 pp.
- MESA-LAGO, Carmelo, “The extension of Healthcare Coverage and Protection in Relation to the Labour Market: Problems and Policies in Latin America”, *International Social Security Review*. Londres, vol. 60, núm. 1, enero-marzo de 2007, pp. 3-31.

- MESTRE DE TOBÓN, Olga, “Los derechos económicos y sociales como derechos fundamentales en el Estado social de Derecho. A propósito de la educación”, *Estudios de Derecho*. Medellín, vol. LVII, núm. 130, diciembre de 1998.
- MEYER-BISCH, P., ed., *Les Droits Culturels. Une Catégorie Sous-Développée de Droits de l’Hommes* du VIIIe Colloque Interdisciplinaire sur les Droits de l’Homme. Friburgo, Suiza, Éditions Universitaires, 1993, 362 pp.
- MILOS HURTADO, Juan Domingo, *Derechos económicos, sociales y culturales en Chile: un desafío posible*. Santiago de Chile, Comisión Chilena de Derechos Humanos, 2000, 48 pp.
- MINGONE, Emilio, “Los derechos económicos, sociales y culturales en las Constituciones políticas de los países del cono sur”, *Estudios básicos de derechos humanos*. San José, Costa Rica, IIDH, 1996, t. 5.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo, *Derechos de los usuarios de los servicios de salud*. México, UNAM/Cámara de Diputados, 2000, 176 pp.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo, “Perspectivas de la legislación de la salud”, *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*. México, UNAM/Porrúa, 1995.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, “La seguridad social en los albores del siglo XXI”, *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*. México, UNAM/Porrúa, 1995.
- MOLINA PIÑEIRO, Luis J., “Reflexiones sobre el derecho al desarrollo, en el cincuentenario de la Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)”, *Gaceta*. Saltillo, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, agosto de 1998, pp. 61-83.
- MORALES COELLO, Eduardo y Manuel Bravo Jiménez, “El derecho social a la capacitación”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 335-349.
- MORENO-BONETT, Margarita, *Los derechos humanos en perspectiva histórica; de los derechos individuales a los derechos sociales, 1857-1917*. México, UNAM, 2005, 348 pp.
- MOWER, A. y J. Glenn, *International Cooperation for Social Justice: Global and Regional Protection of Economic/Social Rights*. Westport, Greenwood Press, 1985.
- MUJICA PETIT, Javier, “La justiciabilidad del derecho a la seguridad social en el ámbito nacional y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, en Alicia Ely Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales*

- en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 255-277.
- MZIKENGE CHIRWA, Danwood, "Toward Revitalizing Economic, Social, and Cultural Rights in Africa: Social and Economic Rights Actino Centre and the Center for Economic and Social Rights *vs.* Nigeria", en *Human Rights Brief*. Washington, D. C., vol, 10, núm. 1, otoño de 2002.
- NAVARRETE, Ifigenia M. de, *La mujer y los derechos sociales*. México, Oasis, 1969, 204 pp.
- NGWENA, Charles y Rebecca Cook, "Rights Concerning Health", en Danie Brand y Christof Heyns, eds., *Socio-Economic Rights in South Africa*. Pretoria, Pretoria University Law Press, 2005, pp. 107-151.
- NIEC, Halina, *¿A favor o en contra de los derechos culturales?* París, UNESCO, 2001, 323 pp.
- NIEC, Halina, "Sentar las bases para la realización de los derechos culturales", en Halina Niec, dir., *¿A favor o en contra de los derechos culturales?* París, UNESCO, 2001, pp. 279-297.
- NINO, Carlos Santiago, "Sobre los derechos sociales", en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceros y Rodolfo Vázquez, comps., *Derechos sociales y derechos de las minorías*. 2a. ed. México, Porrúa, 2001, pp. 211-217.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, "Concepto jurídico y filosófico de los derechos del hombre. Los derechos sociales", *Jurídica*. México, núm. 1, julio de 1969, pp. 177-190.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, "El nacimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, t.V: *La Constitución mexicana, 70 años después*. México, UNAM, 1988, pp. 191-207.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*. México, UNAM, 1988, 126 pp.
- NOVITZ, Tonia, "Are Social Rights Necessarily Collective Rights? A Critical Analysis of the Collective Complaints Protocol to the European Social Charter", *European Human Rights Law Review*. Londres, núm. 1, 2002, pp. 50-66.
- NOWAK, Manfred, "The Need for an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *International Commission of Jurists Review*. Ginebra, núm. 55, diciembre de 1995, pp. 153-165.
- NOWAK, Manfred, "The Right to Education", en Eide Asbjorn y Catarina Krause, eds., *Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook*. La Haya, Martinus Nijhoff, 1995.

- NOWAK, Manfred, "The Right to Education: Its Meaning, Significance and Limitations", *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Utrech, vol. 9, núm. 4, 1991, pp. 418-425.
- OCHANDO CLARAMUNT, Carlos, *El Estado de bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona, Ariel, 1999.
- ODINKALU, Anselm Chidi, "Analysis of Paralysis or Paralysis by Analysis? Implementing Economic, Social and Cultural Rights Under the African Charter on Human and Peoples' Rights", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 23, núm. 2, mayo de 2001, pp. 327-369.
- OJEDA PAULLADA, Pedro, "El derecho social a la capacitación", *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 431-447.
- OLATOKUMBO, Ige, "The Role Lawyers in the Realization of Economic, Social and Cultural Rights", *International Commission of Jurists Review*. Ginebra, núm. 55, diciembre de 1995, pp. 81-84.
- OLLARVES IRAZÁBAL, Jesús, "La vigencia del derecho a la salud", en Alfredo Arismendi A. y Jesús Caballero Ortiz, coords., *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer*. Madrid, Civitas, 2003, t. III.
- OLOKA-ONYANGO, Joseph, "Who's Watching Big Brother? Globalization and the Protection of Cultural Rights in Present Day Africa", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 27, núm. 4, noviembre de 2005, pp. 1245-1273.
- ORDÓÑEZ, Jaime y Enrique Vázquez, comps., *Derechos económicos y desarrollo en América Latina*. San José, Costa Rica, IIDH, 1991.
- ORTEGA NAVA, Carlos, "Derechos económicos, sociales y culturales", *Foro. El Marco Legal Internacional de los Derechos Humanos y la Normatividad Interna*. México, CIDE, 2000, pp. 143-154.
- ORTIZ FLORES, Enrique, "Derecho a la vivienda", en Octavio Cantón y Santiago Corcuera C., coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 223-228.
- ORTIZ FLORES, Enrique, "Experiencias sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en México: derecho a la vivienda", *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 406-411.

- ORTIZ TEJEDA, Carlos, "La comunicación: derecho universal", *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. I, pp. 461-491.
- OSMANI, Siddiqur Rahman, "Human Rights to Food, Health and Education", *Journal of Human Development*. Londres, vol. I, núm. 2, julio de 2000, pp. 273-298.
- OTTO, Dianne, "'Gender Comment': Why Does the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights Need a General Comment on Women?", *Canadian Journal of Women and the Law*. Toronto, vol. 14, 2002, pp. 1-52.
- PALACIOS ALCOCER, Mariano, *El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano*. México, UNAM, 1995, 409 pp.
- PEA, Guillermo de la, "Los derechos culturales: aproximaciones al caso mexicano", *Los derechos humanos y los retos del nuevo milenio*. México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2000, pp. 329-334.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Derechos sociales y positivismo jurídico (escritos de filosofía jurídica y política)*. Madrid, Dykinson, 1999, 161 pp.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, "Reflections on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Law Journal*. La Haya, vol. 2, núms. 3-4, 1981, pp. 281-294.
- PELAYO, Candelaria, "Leyes y pobreza ante el derecho privado", *Leyes y pobreza*. México, UNAM/Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad/El Nacional, 1993, pp. 169-185.
- PIETERSE, Marius, "Possibilities and Pitfalls in the Domestic Enforcement of Social Rights: Contemplating the South African Experience", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 26, núm. 4, noviembre de 2004, pp. 882-905.
- PISARELLO, Gerardo, "Del Estado social tradicional al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales", en Miguel Carbonell, comp., *Teoría constitucional y derechos fundamentales*. México, CNDH, 2002, pp. 115-137.
- PISARELLO, Gerardo, "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías más democracia", en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Curtis, comps., *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México, Fontamara, 2003, pp. 23-54.
- PISARELLO, Gerardo, "El derecho a una vivienda adecuada: notas para su exigibilidad", en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Curtis, comps., *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México, Fontamara, 2003, pp. 181-202.

- PISARELLO, Gerardo, “Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, año XXXI, núm. 92, mayo-agosto de 1998, pp. 439-456.
- PISARELLO, Gerardo, “Los derechos sociales en el constitucionalismo moderno: por una articulación compleja de las relaciones entre política y derecho”, en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez, comps., *Derechos sociales y derechos de las minorías*. 2a. ed. México, Porrúa, 2001, pp. 113-137.
- PISARELLO, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona, Icaria, 2003.
- PISARELLO, Gerardo y Antonio de Cabo, “¿Quién debe ser el guardián de los derechos sociales? Legisladores, jueces, ciudadanos”, en Raúl Modoro y Pedro de Vega, comps., *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Madrid, UNAM/Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2000.
- PLANAS FERNÁNDEZ, Jorge, “Situación de la pobreza en México”, *Ciclo de conferencias y mesas redondas “Globalización y Derechos Humanos”*, fascículo 3: *El cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales*. México, CNDH, 2005, pp. 97-101.
- POGGE, Thomas, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Barcelona, Paidós, 2005, 348 pp.
- POLLIS, Adamantia y Peter Schwab, eds., *Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives*. Nueva York, Praeger Publishers, 1979.
- PONCE NAVA, Diana, “Medio ambiente y derechos humanos”, *Ciclo de conferencias y mesas redondas “Globalización y Derechos Humanos”*, fascículo 5: *Derechos humanos y desarrollo sostenible. Los nuevos desafíos de la globalización*. México, CNDH, 2005, pp. 55-63.
- PORTER, Bruce, “The Right to Adequate Housing in Canada”, en Scott Leckie, ed., *National Perspectives on Housing Rights*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2003, pp. 107-140.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez, comps., *Derechos sociales y derechos de las minorías*. 2a. ed. México, Porrúa, 2001, pp. 17-67.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, “Notas sobre el bienestar”, *Doxa*. Alicante, núm. 9, 1991, pp. 157-169.

- PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Conozcamos los derechos económicos, sociales y culturales*. El Salvador, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos/Unión Europea, 1996, 62 pp.
- PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Metodología para la tutela de los derechos económicos y sociales de naturaleza colectiva*. El Salvador, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 1996, 51 pp.
- PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Seminario: Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Contexto de la Transición en El Salvador. Memoria*. El Salvador, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 1996, 97 pp.
- PROTT, Lyndel, “Entenderse acerca de los derechos culturales”, en Halina Niec, dir., *¿A favor o en contra de los derechos culturales?* París, UNESCO, 1998, pp. 257-277.
- PUENTE LEYVA, Jesús, “El derecho a la vivienda”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 591-621.
- PUENTES RIAÑO, Astrid, “Elementos de discusión acerca de la exigibilidad y justiciabilidad del ambiente como derecho humano”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 441-452.
- QUINTANILLA, Soledad, *El proceso de privatización de servicios públicos y los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador*. El Salvador, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos/Departamento de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998, 157 pp.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, “Las transformaciones del Estado contemporáneo a la búsqueda del Estado social en Iberoamérica”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, 1987, t. I, pp. 339-366.
- RAMÍREZ VÁZQUEZ, Pedro, “El derecho a la vivienda”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 627-639.
- REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, *Declaraciones de derechos sociales*. México, Cámara de Diputados/Comité de Asuntos Editoriales, 1998, 470 pp.
- REYES MIRANDA, Felipe, “Derechos, derechos humanos y pobreza extrema”, *Transición democrática y derechos humanos*, fascículo 5: *Derechos de segunda generación*. México, CNDH, 2004, pp. 151-157.

- REYES NEVARES, Salvador, "Apunte histórico sobre los derechos sociales", *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. I, pp. 145-224.
- RIVA PALACIO LÓPEZ, Antonio, "El derecho a la justicia", *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. I, pp. 329-370.
- RIOJAS R., Javier de, "Un rápido recorrido por el tema del desarrollo sustentable", *Ciclo de conferencias y mesas redondas "Globalización y Derechos Humanos"*, fascículo 5: *Derechos humanos y desarrollo sostenible. Los nuevos desafíos de la globalización*. México, CNDH, 2005, pp. 49-53.
- RITTER, G. A., *Storia dello Stato Sociale*. Bari, Laterza, 1985.
- RIVERO, Oswaldo de, "Vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales: el gran tema de una agenda internacional", *Los derechos humanos y la globalización: avances y retrocesos*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 2003, pp. 33-52.
- ROBERTSON, A. H., "Les Droits de l'Homme et la Culture", *Culture*. París, vol. 5, núm. 1, 1978, pp. 9-33.
- ROBERTSON, Robert E., "Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the 'Maximum Available Resources' to Realizing Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 16, núm. 4, noviembre de 1994, pp. 693-714.
- ROBINSON, Mary, "Advancing Economic, Social and Cultural Rights: The Way Forward", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 26, núm. 4, noviembre de 2004, pp. 866-872.
- RODRÍGUEZ ESPINOZA, Héctor, *Derecho al desarrollo; derechos humanos y democracia en México*. México, Porrúa, 2001, 558 pp.
- RODRÍGUEZ ESPINOZA, Héctor, "El derecho al desarrollo", en Ricardo Méndez Silva, coord., *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, 2002, pp. 521-558.
- RODRÍGUEZ OLVERA, Óscar, "Concepto de los derechos sociales en la Constitución abierta", *ABZ*. Morelia, vol. 2, núm. 44, 16 de abril, 1997, pp. 8-26.
- RODRÍGUEZ OLVERA, Óscar, "Teoría constitucional de los derechos sociales", en Raúl Modoro y Pedro de Vega, comps., *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Madrid, UNAM/Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2000, t. 4, pp. 1859-1886.

- RODRÍGUEZ PALOP, Ma. Eugenia y Andrés Tornos, *Derechos culturales y derechos humanos de los inmigrantes*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 2000, 196 pp.
- ROMAN, D., *Le Droit Public Face à la Pauvreté*. París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2002.
- ROMERO, César Enrique, “Los derechos económicos y sociales en la Constitución argentina”, *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, núms. 208-209, 1976, pp. 61-83.
- ROSALES ESTEVA, Luz, “La pobreza: una violación de los derechos humanos”, *Transición democrática y derechos humanos*, fascículo 5: *Derechos de segunda generación*. México, CNDH, 2004, pp. 133-139.
- ROSSI, Julieta. “Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Ingrid van Beuren y Óscar D. Soto Badillo, coords., *Derechos humanos y globalización alternativa: una perspectiva iberoamericana*. México, Universidad Iberoamericana Puebla, 2004, pp. 61-100.
- ROSSI, Julieta. “Los derechos económicos, sociales y culturales. Los tribunales de justicia y órganos internacionales de protección de derechos humanos en cuestión de voluntad política”, en Octavio Cantón y Santiago Corcuera C., coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 81-108.
- ROSSI, Julieta, “Mecanismos internacionales de protección de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, comps., *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México, Fontamara, 2003, pp. 341-384.
- ROSSI, Julieta y Víctor Abramovich, “La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara B., comps., *Derecho internacional de los derechos humanos*. México, Fontamara/American University/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 457-480.
- ROTH, Kenneth “Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 26, núm. 1, febrero de 2004, pp. 63-73.
- ROTH, Kenneth, “Response to Leonard S. Rubenstein”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 26, núm. 4, noviembre de 2004, pp. 873-878.

- RUBALCAVA ROSAS, Luis N., “El derecho a la vivienda”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 641-668.
- RUBENSTEIN, Leonard S., “How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social and Cultural Rights: A Response to Kenneth Roth”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 26, núm. 4, noviembre de 2004, pp. 845-865.
- RUBENSTEIN, Leonard S., “Response by Leonard S. Rubenstein”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 26, núm. 4, noviembre de 2004, pp. 879-881.
- RUIZ HARREL, Rafael, “El derecho al trabajo y la evolución en el concepto jurídico de ‘derecho’”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. III, pp. 503-530.
- SALAZAR, C., *Dal Riconoscimento alla Garanzia dei Diritti Sociali*. Turín, Giappichelli, 2000.
- SÁNCHEZ GALINDO, Antonio, “El derecho a la readaptación”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 265-316.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Alejandro, “El derecho al desarrollo: notas para su exigibilidad”, en *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 101-117.
- SANDOVAL TERÁN, Areli, “Derechos económicos, sociales y culturales: el sistema universal y su implementación por parte del Estado mexicano”, en Octavio Cantón y Santiago Corcuera C., coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 149-162.
- SANDOVAL TERÁN, Areli, “Progresividad y creación de indicadores para medir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en México. Indicadores de desarrollo e indicadores de derechos humanos”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 463-472.
- SANO, Hans-Otto, “Development and Human Rights: The Necessary, but Partial Integration of Human Rights and Development”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 22, núm. 3, agosto de 2000, pp. 734-752.

- SARKIN, Jeremy, "The Development of a Human Rights Culture in South Africa", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 20, núm. 3, agosto de 1998, pp. 628-665.
- SASTRE ARIZA, Santiago, "Hacia una teoría exigente de los derechos sociales", *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, núm. 112, abril-junio de 2001.
- SASTRE IBARRECHE, Rafael, "El derecho al trabajo: ¿un derecho en crisis permanente?", en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, comps., *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México, Fontamara, 2003, pp. 271-296.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *Los derechos sociales en la Revolución mexicana*. México, Cámara de Diputados, LII Legislatura/Instituto de Investigaciones Legislativas, 1985, 103 pp.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*. México, UNAM/Acciones y Valores de México/INEHRM, 1987.
- SCHEININ, Martin, "Direct Applicability of Economic, Social and Cultural Rights: A Critique of the Doctrine of Self-Executing Treaties", en Krzysztof Drzewicki, Catarina Krause y Allan Rosas, eds., *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*. Turku, Abo Akademi University, 1994.
- SCHEININ, Martin, "Protection of the Right to Housing in Finland", en Scott Leckie, ed., *National Perspectives on Housing Rights*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2003, pp. 241-252.
- SCOTT, Craig, "Reaching Beyond (without Abandoning) the Category of Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 21, núm. 3, agosto de 1999, pp. 633-660.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Derechos de la segunda generación, México hacia el siglo XXI: visión de una generación*. México, SEP, 1988, 382 pp.
- SENGUPTA, Arjun, "On the Theory and Practice of the Right to Development", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 24, núm. 4, noviembre de 2002, pp. 837-889.
- SEPÚLVEDA, Magdalena, "La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales frente a la supuesta dicotomía entre las obligaciones impuestas por los pactos de Naciones Unidas", en Octavio Cantón y Santiago Corcuera C., coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 109-148.
- SEPÚLVEDA, Magdalena, "La necesidad de adoptar un Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Un llamado a la acción", *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Semina-*

- rio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 253-277.
- SEPÚLVEDA, Magdalena, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Antwerp, Intersentia Uitgevers N.V., 2003, 447 pp.
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario, *El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas: su papel en la promoción de los derechos sociales*. Madrid, McGraw-Hill, 1996, 155 pp.
- SHULTZ, Jim, “El derecho al agua: cumplir la promesa”, en Alicia Ely Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 279-294.
- SHULTZ, Jim, *El presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales*. México, Centro de Análisis e Investigación, 2002, 69 pp.
- SIMMA, Bruno, “The Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, *The Implementation of Economic and Social Rights: National, International and Comparative Aspects*. Kehl, Engel Verlag 1991.
- SING, Kishore, “La UNESCO y los derechos culturales”, en Halina Niec, dir., *¿A favor o en contra de los derechos culturales*. París, UNESCO, 1998, pp. 235-256.
- SMITH, Alan G., *Human Rights and Choice in Poverty: Food Insecurity, Dependency and Human Rights-Based Development Aid for the Third World Poor*. Westport, Connecticut, Praeger Publishers, 1997, 185 pp.
- SOHN, Louis, *Guide to Interpretation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Nueva York, Transnational Publishers, 1993.
- SOHN, Louis, “The Contribution of Latin American Lawyers to the Development of the United Nations Concept of Human Rights and Economic and Social Justice”, en Antônio Augusto Cançado Trindade, ed., *El mundo moderno de los derechos humanos: ensayos en honor de Thomas Buergenthal*. San José, Costa Rica, IIDH, 1996.
- SOTO IZQUIERDO, Enrique, “El derecho al deporte y la recreación”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 413-462.
- SOTOMAYOR DÁVILA, Juana, “Algunas reflexiones sobre género y derechos económicos, sociales y culturales”, en *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

- México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 73-81.
- SOTOMAYOR DÁVILA, Juana, “Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: algunas experiencias en Ecuador”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 319-326.
- SPITZ, P., “Right to Food for Peoples and the People: A Historical Perspective”, en Philip Alston y Katarina Tomasevski, eds., *The Right to Food*. La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 169-186.
- STARK, Barbara, “Economic Rights and an International Text: A Miracle for Breakfast”, *Virginia Journal of International Law*. Virginia, vol. 33, núm. 2, invierno de 1993, pp. 433-466.
- STARK, Barbara, “Economic Rights in the United States and International Human Rights Law: Toward an Entirely New Strategy”, *Hastings Law Journal*. San Francisco, vol. 44, núm. 1, noviembre de 1992, pp. 79-130.
- STARK, Barbara, “Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 21, núm. 2, mayo de 1999, pp. 547-552.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derechos culturales: el punto de vista de las ciencias sociales”, en Halina Niec, dir., *¿A favor o en contra de los derechos culturales?* París, UNESCO, 1998, pp. 19-47.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, “El problema de los derechos culturales”, en Antônio Augusto Cançado Trindade, ed., *El mundo moderno de los derechos humanos: ensayos en honor de Thomas Buergenthal*. San José, Costa Rica, IIDH, 1996, pp. 567-589.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, “Los derechos culturales y los derechos colectivos en tiempos de globalización”, en Ingrid van Beuren y Óscar D. Soto Badillo, coords., *Derechos humanos y globalización alternativa: una perspectiva iberoamericana*. México, Universidad Iberoamericana Puebla, 2004, pp. 37-60.
- STEINER, Henry J. y Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals-Texts and Materials*. 2a. ed. Oxford, Oxford University Press, 2000, 1536 pp.
- SWAMINATHAN, Rajes, “Regulating Development, Structural Adjustment and the Case for National Enforcement of Economic and Social Rights”, *Columbia Journal of Transnational Law*. Nueva York, vol. 37, núm. 1, 1988, pp. 161-214.

- SZABO, Imre, *Cultural Rights*. Trad. de G. Pulay. Leiden, A. W. Sijthoff, 1974, 116 pp.
- TAJADURA TEJEDA, Javier, “La inconstitucionalidad por omisión y los derechos sociales”, en Miguel Carbonell, coord., *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. México, UNAM, 2003, pp. 287-312.
- TAPIA CONYER, Roberto y Ma. de Lourdes Motta Murguía, “El derecho a la protección de la salud pública”, en Ingrid Brena Sesma, coord., *Salud y derecho. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. México, UNAM, 2005, pp. 149-183.
- TEITELBAUM, Alejandro, “Derecho al desarrollo y los derechos económicos, sociales y culturales: criminalización de su violación”, *Revista de la Asociación Americana de Juristas*. Buenos Aires, año, 4, núm. 3, 1993, pp. 27-36.
- TEITELBAUM, Alejandro, “La criminalización de las violaciones al derecho al desarrollo y a los derechos económicos, sociales y culturales”, *International League for the Rights and Liberation of Peoples*. Ginebra, Impunity, 1993.
- TENORIO ADAME, Antonio, “El derecho social a la organización campesina”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. III, pp. 81-128.
- TOEBES, Brigit, “Towards an Improved Understanding of the International Human Right to Health”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 21, núm. 3, agosto de 1999, pp. 661-679.
- TOMASEVSKI, Katarina, *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995.
- TOMASEVSKI, Katarina, ed., *The Right to Food. Guide through Applicable International Law*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, 387 pp.
- TOMASEVSKI, Katarina, “Un-asked Questions about Economic, Social and Cultural Rights from the Experience of the Special Rapporteur on the Right to Education (1998-2004): A Response to Kenneth Roth, Leonard S. Rubenstein and Mary Robinson”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 27, núm. 2, mayo de 2005, pp. 709-720.
- TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceros y Rodolfo Vázquez, comps., *Derechos sociales y derechos de las minorías*. 2a. ed. México, Porrúa, 2001, pp. 383-416.
- TRUBEK, David M., “Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights Law and Human Needs Programs”, en Theodore Meron, ed.,

- Human Rights in International Law*. Oxford, Clarendon Press, 1984, pp. 205-272.
- TRUJILLO PÉREZ, Isabel, “La Questione dei Diritti Sociali”, *Ragion Pratica*. Génova, núm. 14, 2000.
- TUDELA, Fernando, “Globalización, desarrollo sustentable y derechos humanos”, *Ciclo de conferencias y mesas redondas “Globalización y Derechos Humanos”*, fascículo 5: *Derechos humanos y desarrollo sostenible. Los nuevos desafíos de la globalización*. México, CNDH, 2005, pp. 11-15.
- UDOMBANA, Nongurua J., “The Third World and the Right to Development: Agenda for the Next Millennium”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 22, núm. 3, agosto de 2000, pp. 753-787.
- UGARTECHE, Óscar, Los derechos económicos, sociales y culturales y la deuda externa en América Latina 1980-2003: por un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana”, en Alicia Ely Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 17-40.
- UNESCO, *Cultural Rights as Human Rights*. París, UNESCO, 1970, 125 pp.
- UNITED NATIONS, *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Nueva York, Naciones Unidas, 1987.
- URBAN MORGAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS, “The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 20, núm. 3, agosto de 1998, pp. 691-704.
- URIBE CASTAÑEDA, Manuel y Agustín Caso Raphael, “El derecho al trabajo: una interpretación de sus posibilidades económicas”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. III, pp. 531-562.
- URIBE MUÑOZ, Alirio, “Aprendiendo los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México/Comisión Europea, 2005, pp. 121-172.
- VALDÉS, Margarita, “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, *Doxa*. Alicante, núm. 9, 1991, pp. 69-90.
- VANDYCKE, R., “La Charte Constitutionnelle et les Droits Économiques, Sociaux et Culturels”, *Canadian Human Rights Yearbook, 1989-1990*. Ottawa, pp. 167-183.

- VÁSQUEZ SOTELO, Roxana y Mónica de las Casas Alegre, “Los derechos económicos, sociales y culturales y las esquizofrenias ético políticas de estos tiempos”, en *Derechos humanos de las mujeres: aproximaciones conceptuales*. Lima, MMR-UNIFEM, 1996, pp. 237-253.
- VEGA, Connie de la, “Protecting Economic, Social and Cultural Rights”, *Whittier Law Review*. Los Ángeles, vol. 15, 1994, pp. 471-488.
- VEGA, Pedro de, “La crisis de los derechos fundamentales en el Estado Social”, en Miguel A. García Herrera y Javier Corcuera, eds., *Derecho y economía en el Estado social*. Madrid, Tecnos, 1988.
- VELASCO FERNÁNDEZ, Rafael, “El derecho a la salud mental”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. II, pp. 187-212.
- VERIAVA, Faranaas y Fons, “The Right to Education”, en Danie Brand y Christof Heyns, eds., *Socio-Economic Rights in South Africa*. Pretoria, Pretoria University Law Press, 2005, pp. 57-83.
- VILLALBA VARGAS, Reinaldo, “Experiencia de Colombia en materia de tutela y exigibilidad jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Octavio Cantón y Santiago Corcuera C., coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*, México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 249-269.
- VILLALBA VARGAS, Reinaldo, “Obligaciones de los Estados en relación a los derechos económicos, sociales y culturales”, en Octavio Cantón y Santiago Corcuera C., coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 49-80.
- VILLAR BORJA, “El derecho a la seguridad social (enfoque económico)”, *Los derechos sociales del pueblo mexicano*. México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, vol. III, pp. 221-249.
- VILLARREAL, René, “Globalización y derechos humanos”, *Ciclo de conferencias y mesas redondas “Globalización y Derechos Humanos”*, fascículo 3: *El cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales*. México, CNDH, 2005, pp. 39-54.
- VILLASEÑOR ARAI, Salvador, “Perspectivas del derecho a la vivienda en México”, *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruíz Massieu*. México, UNAM/Porrúa, 1995, pp. 405-417.
- VIRALLY, Michel, “Vers un Droit International du Développement”, *Annuaire Français de Droit International*. París, vol. XI, 1965, pp. 3-12.

- VOLIO JIMÉNEZ, Fernando, “Derechos humanos, democracia y educación”, *Perfiles Liberales*. Bogotá, núm. 34, 1994, pp. 86-88.
- VOS, Pierre de, “The Right to Housing”, en Danie Brand y Christof Heyns, eds., *Socio-Economic Rights in South Africa*. Pretoria, Pretoria University Law Press, 2005, pp. 85-106.
- WALKER, Scott, “Does Cultural Diversity Affect Countries’ Respect for Human Rights?”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 24, núm. 1, febrero de 2001, pp. 237-263.
- WATSON, David, “Welfare Rights and Human Rights”, *Journal of Social Policy*. Cambridge, vol. 6, núm. 1, 1977, pp. 31-46.
- WITKER, Jorge, “Los derechos económicos y sociales en el contexto del área de libre comercio de las Américas”, en Ricardo Méndez Silva, coord., *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, 2002, pp. 593-606.
- WOLKMER, Antônio Carlos, *Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil*. Sao Paulo, Editora Acadêmica, 1989, 152 pp.
- WOODS, Jeanne M., Hope Lewis y Ibrahim Gassama, eds., *Economic, Social and Cultural Rights: International and Comparative Perspectives*. Nueva York, Transnational Publishers, 2004.
- YAMIN, Alicia Ely, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, 432 pp.
- YAMIN, Alicia Ely, “Introducción. La defensa y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: abramos las puertas”, en Alicia Ely Yamin, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Plaza y Valdés/IDRC, 2006, pp. 17-40.
- YAMIN, Alicia Ely, “The Future in the Mirror: Incorporating Strategies for the Defense and Promotion of Economic, Social and Cultural Rights into the Mainstream Human Rights Agenda”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 27, núm. 4, noviembre de 2005, pp. 1200-1244.
- YAMIN, Alicia Ely, “Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American System: A Manual for Presenting Claims (review)”, *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 25, núm. 4, noviembre de 2003, pp. 1154-1167.
- YEPES, Alberto y Hugo Prieto, *En la jugada de los DESC*. Bogotá, Plataforma Colombiana, 2001.

- ZAVALA BONACHEA, Magdalena, “El derecho a la cultura”, *Ciclo de conferencias y mesas redondas “Globalización y Derechos Humanos”*, fascículo 3: *El cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales*. México, CNDH, 2005, pp. 127-133.
- ZAWADZKI, S., “Le Pacte International des Droits Économiques, Sociaux et Culturels et les Constitutions des Pays Européens”, *Pologne et les Affaires Occidentales*. Varsovia, vol. 3, núm. 2, 1967, pp. 217-228.
- ZIMMERMANN, Bénédicte, “Changes in Work and Social Protection: France, Germany and Europe”, *International Social Security Review*. Londres, vol. 59, núm. 4, octubre-diciembre de 2006, pp. 29-45.
- ZIMMERMANN, Tom, “Prospects for Economic, Social and Cultural Rights under United States Law”, *Whittier Law Review*. Los Ángeles, vol. 14, 1993, pp. 549-577.

LOS AUTORES

VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI

Es licenciado en Derecho por la UNAM y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, con especialidad en Derechos Humanos en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense y en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales en Madrid. En materia profesional es investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desde 1987, del que fue Secretario Académico, y encargado de la coordinación de estudios interdisciplinarios en salud y derechos humanos. Se desempeñó de 1999 hasta 2005 como Primer Visitador General de la CNDH, y a partir de enero de 2005 es el Director General del Centro Nacional de Derechos Humanos de la misma. Ha dictado más de 140 conferencias en universidades e instituciones de México y el extranjero y participado en más de 150 eventos académicos (congresos, seminarios, etcétera), tanto nacionales como internacionales. Ha sido profesor y director de tesis de licenciatura, maestría y doctorado en la UNAM y en las principales universidades e instituciones de educación superior en México. Es autor de los libros *Los derechos humanos en el México del siglo XX* y *Los organismos autónomos protectores de derechos humanos*, así como coautor de tres libros: *SIDA y derecho*, *Régimen jurídico de la energía en México* y *Los derechos humanos en México (breve introducción)*.

PAULETTE DIETERLEN

Es doctora en Filosofía e investigadora del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM. Su área de especialidad es la filosofía política, en especial, las

teorías de la justicia distributiva. Ha publicado diversas obras sobre la justicia distributiva, la pobreza, y el marxismo. Es coeditora de libros sobre racionalidad y ciencias sociales y debates sobre justicia distributiva. La doctora Dieterlen pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, es miembro del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y miembro fundador del Seminario de la Cuestión Social de la UNAM.

ROLANDO CORDERA CAMPOS

Es licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con estudios de posgrado en la London School of Economics, de Londres, Inglaterra. Es profesor titular “C” de tiempo completo en la Facultad de Economía de la UNAM; Coordinador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México; Coordinador del Seminario Universitario de la Cuestión Social; miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2002. El licenciado Cordera es colaborador semanal del periódico *La Jornada* y mensual de la revista *Nexos*. Durante 10 años fue director y conductor del programa de televisión semanal *Nexos*; fue Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2002) y es autor de *Las decisiones del poder*, Cal y Arena, 1989; coautor, con Carlos Tello, de *La disputa por la nación*, Siglo XXI, y diversos otros libros sobre los temas del desarrollo, el subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad en México, así como de más de 70 artículos y ensayos.

DAVID IBARRA

Es originario de Querétaro, contador público y licenciado en Economía por la UNAM, con estudios de posgrado en la Universidad de Stanford, Estados Unidos. Ha sido consultor de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL); asesor del Director General de Pemex; consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Director General del Banco Nacional de México (Banamex); Director General de Nacional Financiera; Director de la Oficina en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, así como Secretario de Hacienda y Crédito Público. Ejerció la docencia en la Facultad de Economía de la UNAM y en el Instituto Latinoamericano de

Planificación Económica y Social (ILPES). Es autor de *Ensayos sobre economía mexicana* (2005); *Testimonios críticos* (2001); *Transición o crisis* (1996); *Privatización y otras expresiones de los acomodos del poder entre Estado y mercado en América Latina* (1990); *Política monetaria y financiera* (1981), así como de trabajos publicados en revistas especializadas.

CARLOS TELLO MACÍAS

Es profesor titular C de tiempo completo en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue funcionario público durante varios años: Subsecretario de Ingresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretario de Programación y Presupuesto; Director General del Banco de México; Director General del Instituto Nacional Indigenista y embajador de México en Portugal, en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y en Cuba. Es autor de varios libros, entre otros, *La tenencia de la tierra en México*, *La política económica en México*, *La nacionalización de la banca en México* y *Cartas desde Moscú*, y coautor, con Rolando Cordera, de *La disputa por la nación* y *La desigualdad en México*. Es autor de artículos en revistas especializadas y profesor, investigador y conferencista en varias universidades de México y del extranjero.

JORGE A. CHÁVEZ PRESA

Es economista egresado del ITAM (1982), con maestría y doctorado de Ohio State University. Ha ocupado diversos cargos dentro de la administración pública federal y el Poder Legislativo. Fue Diputado Federal en el periodo 2000-2003, fungiendo como Secretario, primero, y Presidente, después, de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Fue Subsecretario de Política Energética (1998-2000) en la Secretaría de Energía; en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungió como Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal (1996-1998), Director General de Política Presupuestal (1992-1996), Director de Deuda Pública (1991-1992) y Director de Planeación Financiera (1988-1991). Actualmente es consultor especializado en finanzas públicas y energía. Escribe en *El Universal* y participa en Radio Monitor.

LUIS ORCÍ GÁNDARA

Es economista sonorenses, con estudios profesionales iniciados en la Universidad de Sonora y concluidos en Georgetown University, Washington, D. C., y posgrado en Princeton University, Estados Unidos, para maestría y doctorado. Ha sido funcionario del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En esta última fungió como Director de Política Monetaria y Crediticia y copresidente del Primer Comité de Emisión de CETES. En el Banco Interamericano de Desarrollo fue Director Ejecutivo en representación de México y República Dominicana. Fue electo diputado federal a la LIII Legislatura al Congreso de la Unión, en la que presidió la Comisión de Hacienda. En el Banco Nacional de México (Banamex) fue Director adscrito a la Dirección General, con el licenciado Antonio Ortiz Mena; luego fue socio fundador y director asociado del despacho de promoción de inversiones Alemán Velasco y Asociados, S. C. En el ISSSTE fue titular de Finanzas, y actualmente es el Contralor Interno, titular del Órgano Interno de Control de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Es autor, analista financiero y profesor en materias de economía en diversas universidades.

GERARDO GIL VALDIVIA

Es originario de México, D. F., es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y egresado del International Tax Program de la Universidad de Harvard. Fue investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y ha sido profesor en la UNAM, en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), en la Universidad Iberoamericana, en la Universidad Panamericana y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ha publicado varios libros y numerosos artículos sobre temas jurídicos, financieros, de energía, asuntos internacionales y desarrollo sustentable. Ha sido funcionario de Nacional Financiera; Director General y Presidente de Latinequip, S. A., y Director General de Mexpetrol, S. A. de C. V. Actualmente es funcionario de la CNDH y miembro del Centro Tepoztlán de la Sección Mexicana del Club de Roma.

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ

Es originario de Querétaro; es licenciado en Derecho, con mención honorífica, de la Universidad Nacional Autónoma de México, con doctorado de la Universidad de Valencia, España; es investigador nacional, nivel III, y profesor titular de Derecho por oposición en la UNAM. Fue reconocido como “Profesor Distinguido” de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en Perú y fue condecorado con La Cruz de Honor de San Raimundo de Peñafort por el Gobierno de España, por su trayectoria jurídica. Es académico de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España; profesor visitante de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse, Francia; fue Secretario General de la Unión de Universidades de América Latina de 1985 a 1990; fue Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de 1990 a 1998, y es Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde 1999 hasta la fecha. Es conferencista, profesor y autor distinguido.

BENJAMÍN GONZÁLEZ ROARO

Es licenciado en Economía por la UNAM, con estudios de maestría en Administración del Colegio Superior de Ciencias Jurídicas, S. C. En 1980 recibió el Premio Nacional de Economía Juan F. Noyola y posteriormente la preseña de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Ha sido miembro de las Juntas de Gobierno del Colegio de Bachilleres, de la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito y vocal del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación; asimismo, ha sido asesor de Investigaciones Económicas en el Banco de México; Director del Fideicomiso de Vivienda para el Magisterio; Subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal y Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Fue Diputado Federal a la LV Legislatura, y de nuevo es Diputado Federal a la LX Legislatura. Director General del ISSSTE (2000-2006).

JOSÉ ÁNGEL PESCADOR OSUNA

Es originario de Mazatlán, Sinaloa. Es licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ha sido Diputado federal,

Presidente municipal de Mazatlán, Secretario de Educación Pública, Presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación, Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación y Cónsul General de México en Los Ángeles, California. Actualmente es miembro del Colegio de Sinaloa, Consejero Técnico del Instituto Nacional de Evaluación para la Educación y participante en los consejos editoriales de la revista *Educación 2001* y de la sección educativa del periódico *Reforma*.

MARTA LAMAS

Es antropóloga con formación psicoanalítica; etnóloga de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, con maestría en Ciencias Antropológicas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es candidata a Doctorado en Antropología en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM. Ha impartido clases en la Escuela Nacional de Antropología e Historia y en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Participa desde 1971 en el movimiento feminista; actualmente es profesora del departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde imparte la cátedra Género y política. Es integrante del Comité Editorial del Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM y del Comité Editorial de Antropología del Fondo de Cultura Económica. Es Directora, desde su fundación en 1990, de la revista *Debate Feminista*, un journal independiente de crítica cultural y política. En 1992 fundó el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) para formular una nueva perspectiva de análisis, defensa y promoción de los derechos sexuales y reproductivos en México. Es periodista y socia fundadora de *La Jornada*, de la revista *Fem* y del suplemento *Doble Jornada*. Es editorialista en *Diario Monitor* y en la revista *Proceso*. Sus libros son *Feminismo: transmisiones y retransmisiones*. México, Taurus, 2006. *Cuerpo: diferencia sexual y género*. México, Taurus, 2002. *Política y reproducción*. México, Plaza y Janés, 2001. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México, PUEG/Miguel Ángel Porrúa, 1966. (Col. Las ciencias sociales.) Es coeditora, con Frida Saal, de *La bella (in)diferencia*. México, Siglo XXI, 1991.

RAMÓN DE LA CRUZ OCHOA

Es originario de La Habana, Cuba, y es graduado en Derecho por la Universidad de La Habana, con especialidad en Derecho Penal y con maestría en Derecho Público por la Universidad de Valencia, España. Ha ocupado los cargos de Vice-ministro de Justicia; Fiscal General de la República; Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la Asamblea Nacional en la República de Cuba, y Presidente del Comité Académico Maestría en Criminología, de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Es miembro del Consejo de Dirección del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente, de la ONU (ILANUD), con sede en San José de Costa Rica; profesor invitado de la Universidad Interamericana de San Juan Puerto Rico; profesor invitado de Criminología de la Universidad de Maracaibo, Venezuela; profesor invitado de la Universidad de Granada, España; investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro del Instituto Panamericano de Derecho Procesal, y Presidente de la Sociedad Cubana de Ciencias Penales. Es autor y coautor de diversos libros y ha publicado numerosos artículos en revistas y periódicos.

ENRIQUE ALDUNCIN ABITIA

Es originario de México, D.F.; es licenciado en Física y Matemática del Instituto Politécnico Nacional; doctor en Matemáticas y maestro en Ciencias e Investigación de Operaciones de la Universidad de Essex, Inglaterra. Es miembro la Sección Mexicana del Club de Roma, del Centro Tepozotlán, de la World Association for Public Opinion Research (WAPOR), de la American Association for Public Opinion Research (AAPOR) y la European Society for Opinion and Market Research (ESOMAR). Es Director General de Alduncin y Asociados, empresa mexicana especializada en el estudio de valores, opiniones, expectativas y mercados, así como de la calidad y productividad de las empresas. El doctor Alduncin es autor de varios libros, estudios y ensayos, entre los que destacan la serie sobre: *Los valores de los mexicanos*; “México: entre la tradición y la modernidad”; “México en tiempos de cambio”; “En busca de una esencia”; “Cambio y permanencia”, y “Los sueños de los mexicanos”, entre otros.

EUGENIO HURTADO MÁRQUEZ

Es bibliotecario técnico por la Escuela Nacional de Bibliotecarios y Archivistas; especialista en Información en Ciencias Sociales y Humanidades por la UNAM (Coordinación de Humanidades); Director Editorial del CENADEH, y Secretario del Comité Editorial de la CNDH. Redactó la “Introducción” y compiló los materiales de *La Universidad Autónoma 1929-1944*. Preparó las bibliografías generales para las obras *Introducción al derecho mexicano* (1981 y 1983), *El derecho en México. Una visión de conjunto* (1991) y *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario* (1992). Con Raúl Márquez Romero elaboró *Veinte años del Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Índices de los años I (1968) a XX (1987)*, aparecido en 1989. Se hizo cargo de la segunda edición actualizada del *Ensayo bibliográfico de derecho constitucional mexicano y de garantías, amparo y derechos humanos* (1998). Con José Gómez Huerta Suárez compiló y puso al día las leyes contenidas en *Marco jurídico de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en las entidades federativas* (2003). Desde el año 2000 se hace cargo de mantener actualizada la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que edita esta Comisión Nacional, de la cual han visto la luz 11 ediciones. Además, ha compilado diversas bibliografías, aparecidas en diferentes publicaciones periódicas.

Los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Hacia una cultura de bienestar, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en mayo de 2007 en Grupo Editorial Zeury, S.A. de C.V. Belice núm. 15, col. Olivar de los Padres, C. P. 01080, México, D.F. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

