

PROGRAMAS SECTORIALES 2019-2024

“Desarrollo socioeconómico y Derechos Humanos”

La mesa “Derechos humanos y desarrollo socioeconómico”, coordinada por la Dra Pilar Berrios (UAM-X) y la Dra. Ma. Luisa Mussot (UAM-I). Participaron: Federico Novelo UAM-Xochimilco, Saúl Escobar, Violeta Núñez, UAM- Xochimilco; Carlos Mora, Secretaría de Bienestar; Guadalupe Huerta, UAM-Azcapotzalco; Cuauhtémoc Lara, UAM-Iztapalapa; Miguel Ortega, INDESOL; Manuel Canto, UAM-Xochimilco; Thania de la Garza, CONEVAL; Ana Gómez, CDH-Fray Francisco de Vitoria; Laura Zapata, CDH-Convergencia de Organismos Civiles.

1. Justificación

El escenario de la futura publicación de los programas sectoriales derivados del PND en el tema de los derechos humanos y el desarrollo socio-económico, abre la oportunidad para que algunos académicos de la UAM junto con miembros de la sociedad civil y funcionarios del gobierno federal reflexionen conjuntamente, y contribuyan con algunas recomendaciones generales a la solución de los principales desafíos que reclama el nuevo paradigma de bienestar con dignidad y en ejercicio pleno de los derechos humanos.

En una perspectiva de largo plazo y desde un enfoque de integralidad, el foro busca contribuir al diseño de los programas con indicaciones que materialicen cambios en la orientación del desarrollo nacional, los que conjuntamente con acuñar una nueva narrativa, sean capaces de reorientar el diseño y funcionamiento de la arquitectura institucional y de las políticas y programas que de ellos emanen.

El desafío de garantizar el respeto a la dignidad humana y el ejercicio pleno de los derechos humanos como eje articulador y rector de los programas sectoriales y de las políticas públicas debe pensarse en un escenario de casi estancamiento económico; erosión de capacidades sociales de más de dos generaciones con severa exclusión; aumento y cambios en la composición de los flujos migratorios y desplazados; un entorno generalizado de violencias asociadas a la descomposición del tejido social, de la vida familiar y de las instituciones (con altos índices de corrupción e impunidad); emergencia forense y desigualdad en el acceso a la justicia; amenazas de variados grupos y redes de intereses y; en el marco de la 4ª y 5ª revoluciones tecnológicas. Retos que reclaman entre otros aspectos, discutir la prioridad del crecimiento económico y la deliberación de una

reforma fiscal expansiva, para reconstituir las responsabilidades sociales frente a las desigualdades y la privatización de los derechos, en una novedosa geografía humana, así como para recuperar la autoridad y el poder con presencia territorial (hoy ocupados por poderes fácticos).

Ante este escenario, el PND 2019-2024 propone en el sector Social “Construir un país con bienestar y Desarrollo sostenible”, priorizando programas basados en transferencias monetarias dirigidos a jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y retomando tareas “tradicionales” tales como empleo temporal (Sembrando vida), microcréditos (tandas para el Bienestar) o bien, emergentes como el Programa Nacional de Reconstrucción.

En materia económica, se plantea la necesidad de reactivar este ámbito, detonando el crecimiento, a través de finanzas sanas y no necesariamente a los incrementos impositivos; Asume que se respetarán los contratos existentes y se dará aliento a la inversión privada, el mercado interno y el empleo. De manera específica esta administración propone el rescate del sector energético, la creación del Banco del Bienestar, construcción de caminos rurales, cobertura de Internet para todo el país. Habrá diversos proyectos regionales. Le da un lugar particular a la construcción del Aeropuerto Internacional "Felipe Ángeles" en Santa Lucía. Incorpora una serie de programas específicos con el afán de promover la autosuficiencia alimentaria y el rescate del campo. (Diario Oficial. 12 julio 2019)

Lo anterior, sin establecer objetivos, estrategias, indicadores, tarea que corresponde a los programas derivados del mismo PND.

De tal forma, que estamos en un momento en donde es necesario ampliar los espacios de análisis. Discutir la reconstrucción del Estado nacional desde el nuevo paradigma, supone reflexionar sobre el rediseño de la arquitectura institucional por medio de programas sectoriales que generen nuevos instrumentos capaces de articular las acciones de política de las diferentes secretarías, dependencias e instituciones tanto en los propósitos de hacer efectivos y eficientes su programas como en la capacidad de generar acciones puntuales concretas, además de atender articuladamente la emergencia de dignidad y de derechos humanos que atraviesa al país con diferencias regionales y locales, generando los proyectos de desarrollo que aminoren la desarticulación entre regiones, sectores, mercados y ciudades y que generen empleos y salarios dignos, con garantía de bienes y servicios para que sirvan de eslabón a la reconstrucción del tejido social y al fortalecimiento e integración de las familias.

La discusión presupuestal que pone en la mesa la base material del proyecto gubernamental en marcha es una oportunidad para que la Universidad Pública y diversos sectores sociales demos a conocer nuestras propuestas en torno a cómo los programas sectoriales pueden contribuir al logro de los objetivos estratégicos planteados en el documento rector de la planeación nacional, pero sobre todo, a la garantía de los derechos humanos de la población.

Surgen así, tres preguntas que se consideran pertinentes en el momento actual:

¿Qué aspectos deben considerarse en los programas sectoriales con la finalidad de que el mercado interno se reactive vía salarios y no sólo transferencias?, ¿Cómo generar un equilibrio entre el apoyo a los sectores privado y social de la economía?

¿Qué aspectos debieran contemplarse para promover la capacidad productiva y propositiva de los agentes sociales?

¿Cómo incorporar el enfoque de los derechos sociales en el diseño, implementación y evaluación de los programas económicos y sociales?, ¿qué criterios, más allá de los indicadores cuantitativos podrían dar cuenta de los avances logrados en la realización de los derechos humanos en México en los próximos 5 años?

A partir de este cuestionamiento, en la discusión se presentaron elementos de diagnóstico que llevaron a una serie de propuestas.

2. Aspectos problemáticos del entorno económico

El proceso electoral que llevó a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la presidencia implica el rompimiento con el *patrón de gobernanza* presente en México desde la implementación del modelo neoliberal hasta el sexenio pasado. Para el actual, el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024* plantea un reordenamiento estratégico, reflejado en el control inflacionario y en reformas estructurales, éstas representan un incremento de la sintonía entre los organismos institucionales.

Considerado como periodo de gran modernización, este proyecto implica estabilización económica con sacrificio del crecimiento económico, lo que significa adscripción a la contención de la inflación haciendo de éste un proceso meramente monetarista.

La concepción de *Austeridad Republicana*, representa un castigo al desarrollo económico, ya que el gasto público no es tan grande como lo es la inversión privada. Genera en la sociedad supuestos basados en una disminución del gasto, y una menor tasa impositiva lo que conlleva un incremento del consumo y de la inversión privada. Siendo el consumo

y la inversión las variables explicativas del éxito del desarrollo económico. La austeridad es un castigo que el Estado da a los mercados, no representa superávit.

Se debe diferenciar la austeridad forzada, consecuencia de la escasez, de la austeridad planeada, para evitar derroches. Hoy es necesaria una austeridad selectiva.

La política monetaria apremia a la economía ficticia, con incremento de la especulación, reflejada en un incremento inmediato de la inversión privada; se ha generado un incremento inflacionario que es la mejor manera de contención de los salarios medios en lugar de políticas monetarias; el incremento del mercado interno se podría considerar como una salida literaria ya que no da una solución efectiva a la problemática.

Durante la presente administración se ha registrado un *incremento en los salarios mínimos* y en los salarios contractuales de 0.2% y 0.3% respectivamente. La expansión del mercado interno es necesaria, si bien, ha habido un incremento marginal del ingreso, no se ha dado un crecimiento en el empleo. Mientras no exista un incremento real de los salarios medios no se verán reflejados en el PIB.

El crecimiento económico no se basa solamente en el fortalecimiento de la demanda interna, se requiere también de un incremento masivo de la inversión por lo que no basta con el incremento de los salarios sino también de una reforma fiscal que posibilite el incremento de inversión privada.

El actual gobierno mezcla diversos modelos económicos para ayudar a resolver la problemática de desigualdad socioeconómica en México y violación a derechos humanos fundamentales. Dichos modelos consisten en:

Un modelo liderado por el Estado y no por el mercado

Modelo neoliberal

Modelo arrastrado por las importaciones y no por las exportaciones

Modelo arrastrado por las exportaciones y no por las importaciones (Escobar).

Por otra parte, uno de los proyectos prioritarios planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 es el *Tren Maya*, siendo el principal proyecto de desarrollo de este sexenio el cual se pretende financiar con 90% de capital privado y sólo un 10% de capital público, ante diversas presiones, la situación se pretende resolver con una modificación del 70% capital público y 30% privado; sin embargo, este esquema de financiación sería imposible realizar dado que el gobierno tardaría aproximadamente 48 años en construir el tren si es que aporta el 70% del capital.

Una de las problemáticas del proyecto es la zona donde se construirá el tren, existen 25 pueblos originarios, y hasta el 14 y 15 de diciembre de 2019 se les consultaría; una de las

preocupaciones en torno a esta consulta radica en valorar si se daría conforme el convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los pueblos originarios.

El Tren Maya es un proyecto que busca el desarrollo de la península de Yucatán, considerando al desarrollo como urbanización, para generar polos de desarrollo en cada estación de tren.

De esta manera, y tal como se mencionó, el modelo económico planteado para la actual administración federal no presenta una ruptura total del modelo neoliberal, esto ha generado que el Estado pierda funciones en las actividades sociales.

La opción más viable para disminuir las desigualdades sería buscar los mecanismos pertinentes para dinamizar la actividad económica y el crecimiento económico, para lo que es necesario terminar con el asistencialismo ya que es un aspecto que ha generado un incremento en la brecha de desigualdad y pobreza, generando sólo un ingreso temporal, en lugar de generar empleos y convertir ese ingreso temporal en uno permanente.

Subrayando lo que se mencionó anteriormente, es necesaria la implementación de una reforma fiscal para poder generar la sostenibilidad en los programas sociales.

Es importante que haya una redefinición de la priorización de las políticas sociales con la finalidad de responder algunas interrogantes: ¿Cómo se garantiza el derecho a la salud para toda la población?, ¿Cómo garantizar salarios dignos?, entre otras.

Las ventajas comparativas en México son un gran nivel de exportaciones a costa de bajos sueldos. Actualmente no existe inversión pública ni privada que generen empleos.

Los medios para poder cumplir los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) son el punto de referencia y la guía de acción. Hay que resolver cómo se vincula el marco axiológico con los programas operativos

El PND presenta un déficit de programas tanto sectoriales como específicos, también se presenta un problema presupuestal si es que se busca cumplir con los objetivos planteados.

Resumiendo, las acciones que se han implementado durante este sexenio fue el incremento del salario mínimo, medida que se enfoca mayormente en el sector medio, sin embargo, el incremento de los salarios no se traduce en un incremento de empleos, para lograr un incremento de inversión se requería una reforma fiscal que incentive dicha inversión. Las condiciones laborales en México se han caracterizado por la precariedad haciendo de ella la ventaja comparativa más grande de México, debido a esto cuando se ratificó el T-MEC se centraron las modificaciones especialmente en las condiciones laborales y en los contratos de protección.

Los principales proyectos de desarrollo propuestos para el actual sexenio serán financiados principalmente por capital privado, siendo esto una ironía con el modelo económico que se pretende implementar. Los mega proyectos fueron aprobados sin realizarse las consultas pertinentes a los pueblos originarios que se verán involucrados en la construcción de los mismos, violentando así su derecho a la participación y el derecho al desarrollo, dado que se da por entendido que desarrollo es sinónimo de urbanización.

Por otra parte, la implementación de una reforma fiscal permitiría reducir las brechas de desigualdad y serían las fuentes de financiamiento que se necesitan para la implementación de los programas sociales.

En tanto que la inversión pública generaría dinamización del mercado interno, esto mediante las transferencias condicionadas que permitirán un incremento del consumo.

3. Balance de la situación social y el cumplimiento de los derechos humanos

Existe una planeación gubernamental y un diagnóstico de la situación de México. Uno de los principales objetivos del actual gobierno es cerrar las brechas de desigualdades.

Como medidas para garantizar los derechos humanos se han implementado, entre otras, las siguientes acciones:

- Curso de vida: abarcando desde la primera infancia hasta la edad adulta
- Derecho a la salud a toda la población
- Garantizar los alimentos
- Incrementar los salarios mínimos
- Algunos de los programas implementados para cumplir el objetivo de cerrar las brechas de desigualdad son:
 - Tandas para el bienestar
 - Jóvenes construyendo el futuro
 - Sembrando vida

En la narrativa de la administración, la creación del llamado *Estado de bienestar* en curso, dice lograrse con una política social multifactorial, centrada en las personas y en “No dejar a nadie atrás, y no dejar a nadie a afuera”. Hasta ahora ello se refleja en el destino de los recursos, focalizados en las personas y grupos que padecen mayores desigualdades. Existen 17 programas presupuestarios para atender las diversas problemáticas sociales con un eje de derechos humanos. Sin embargo surgen inquietudes primarias, ¿Cómo se entiende el bienestar?, ¿qué aspectos influyen para alcanzarlo?, ¿la concepción de

bienestar apela a un Estado de bienestar, a una política social o sistema de protección de mínimos?

Porque hasta ahora lo que está presente una estrategia de financiación económica, pero son simbólicos tanto el incremento de los ingresos de los más desventajados como los ajustes al salario mínimo.

Hasta el momento no se han hecho visibles otras acciones de política dirigidas al resto de los sectores sociales (medios) particularmente respecto a la garantía de los derechos a la salud, empleo digno, y seguridad social, entre otras.

Debemos preguntarnos si la tendencia es hacia la construcción de un Estado de bienestar o bien ante la edificación de una política social de nuevo cuño, dado que da prioridad al abatimiento de la desigualdad de ingreso de los sectores en mayor desigualdad, pero sin garantizar los derechos humanos a toda la población de manera progresiva. ¿La concepción de bienestar apela a un Estado de bienestar, a una política social o sistema de protección de mínimos?.

No es clara cuál es la estrategia para garantizar progresivamente los Derechos Humanos, ni siquiera respecto de la población a la que actualmente se dirigen los programas (transferencias monetarias), están ausentes también los enfoques diferenciales (género, interculturalidad, igualdad y no discriminación), no hay acciones de política para atender el orden simbólico- cultural de la discriminación; tampoco incluyen medidas de nivelación. Hay que ajustar la concepción de los derechos prevaleciente, no es lo mismo respeto que garantía de los derechos humanos. La restricción del mercado interno impide la progresividad de los derechos.

Hay omisiones en torno al derecho a la participación autónoma de las personas incluso ni siquiera se considera en el proceso de determinación de sus necesidades. La participación es entendida meramente como consulta, no se incluye en todo el ciclo de las políticas.

Se requiere colocar los derechos humanos en el centro de las decisiones, y tener presente su interrelación, dado que existen muchos derechos que guardan un vínculo entre sí, por lo que es necesario la garantía de uno para garantizar otro, un ejemplo es la garantía del derecho a la seguridad. Al garantizar el derecho a la educación se podría considerar que se está garantizando el derecho a la seguridad de los infantes, en el entendido que la seguridad garantiza disminuir la captación de infantes por el narcotráfico. Los derechos y obligaciones no deben ser absolutistas, para ello es necesario resolver algunas de sus ambigüedades. Los derechos humanos en la teoría son principios y en la

práctica un sistema de observaciones internacionales que devienen en acciones concretas.

Los derechos humanos son planteamientos primordiales para generar desarrollo, aunque la visión prevaleciente en la población es que estos se sintetizan en su capacidad de consumo, de ahí la necesidad de incrementarlo y no limitarlo a bienes y servicios básicos. El Programa Sembrando Vida es una alternativa de comercio justo que genera cohesión social, sin embargo, para conocer el nivel de cohesión generado, es necesario medir el impacto socioeconómico del mismo.

Ante lo complejo de operacionalizar los derechos humanos se ha optado por dejar que sea el presupuesto lo que determine las acciones de gobierno y no la planeación. Para prestar servicios se está accediendo a la mezcla público-privada como es el caso del Teletón y de las Orquestas.

Es necesario generar una nueva evaluación de los programas sociales para el nuevo contexto y para que la planeación alcance al presupuesto. Es necesario conocer cómo estas nuevas apuestas están funcionando en campo a pesar de las restricciones nacionales.

Un instrumento donde la planeación sectorial ha avanzado es en el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2019-2024, el cual se desprende del Plan Nacional de Desarrollo (PND) siguiendo la misma periodicidad. Para la elaboración del PNDH se realizó un proceso participativo de los pueblos originarios, también se generaron los mecanismos de seguimiento de las 12 recomendaciones nacionales.

El PNDH busca garantizar los derechos mínimos requeridos y generar los mecanismos de seguimiento de los derechos de los grupos vulnerables, esto último se plantea en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales artículo 4º: Permitirá a los grupos vulnerables a garantizarles sus derechos (Gómez).

Para que existan políticas públicas con enfoque de derechos humanos es necesario el andamiaje instrumental para que la sociedad civil esté capacitada para permear de este enfoque a las decisiones, así como para utilizar los mecanismos nacionales e internacionales para dar enfoque de derechos humanos, por ejemplo el artículo 1º constitucional.

4. Problemáticas de carácter estructural a contemplar como ejes transversales en la planeación sectorial

Como en todo diagnóstico, las problemáticas de carácter estructural fueron señaladas y constantemente retomadas como desafíos, no sólo para el gobierno en turno, si no para un Plan de gran envergadura; entre los señalados se encuentran:

- Desigualdad-pobreza
- Violencia
- Participación ciudadana
- Desigualdad regional
- Financiamiento de los programas
- La necesidad de construir una nueva subjetividad

5. Propuestas

- A. Promover una reforma fiscal profunda
- B. Establecer una política de austeridad selectiva
- C. Promover la generación de empleos; no ceñirse únicamente a la ampliación de las transferencias monetarias.
- D. Considerar “una segunda vuelta” para corregir y ampliar los marcos de acción en materia de instrumentos de planeación.
- E. Considerar las diversidades regionales para la planeación de los programas y realizar las consultas pertinentes.
- F. Dar seguimiento a la inversión privada en los proyectos económicos estratégicos de la actual administración
- G. Evitar ver a los ciudadanos únicamente como consumidores, y no como sujetos de derechos. Aplicar los estándares internacionales en la consultas a los pueblos originarios.
- H. Evaluación de los programas sociales a partir de un enfoque de derechos, buscando coherencia entre la planeación y la dinámica presupuestal.
- I. Utilizar los marcos normativos internacionales y de derechos nacionales para garantizar los derechos humanos desde una perspectiva integral y progresiva.
- J. Restablecer espacios de diálogo sociedad-gobierno. Implementar la participación efectiva.

