

EVOLUCIÓN Y RETOS

Derechos humanos

SEGUNDA PARTE



Durante cuatro décadas, la promoción de los derechos humanos se constituyó en un estandarte de las potencias occidentales contra el bloque socialista y los movimientos de liberación nacional.

A la división geopolítica mundial por bloques y al desastre universal de la guerra, siguió una concepción universalista de los derechos humanos. Se requería, a finales de los años cuarenta, una visión que recuperara los fundamentos del humanismo de manera integral. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en agosto de 1945, se

fundó la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Una de sus primeras encomiendas consistió en elaborar y proclamar la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, votada en diciembre de 1948. Así, los derechos humanos fueron considerados consustanciales a las personas, sin importar factores jurídicos, estatus social, económico o político, sexo, etnia o na-

cionalidad. Hoy, los derechos son inherentes a la persona en cualquier lugar del planeta: inalienables, intransferibles, irrenunciables, irrevocables y sin caducidad en tiempo o circunstancia.

El documento de la ONU no nació como obligatorio para los gobiernos. Sin embargo, tuvo cuatro efectos trascendentales.

1. Dio origen a las nuevas doctrinas de los derechos humanos.
2. Fue el punto de partida para el establecimiento de tratados, convenciones y protocolos internacionales, que fueron la metodología para extender el reconocimiento jurídico y la vigencia de los derechos humanos en el derecho positivo de muchas naciones.
3. Propiciaron el desarrollo institucional, que dio origen a muchos organismos de derechos humanos en el ámbito político y civil. Se crearon las agencias de la ONU y organismos relacionados en diversos países.
4. Dieron lugar a un gran movimiento social, civil y cultural de reivindicación de los derechos humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos sirvió como base para dos convenciones internacionales de la ONU: el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Fueron adoptados por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966. Se suscitó un debate internacional respecto a que los derechos humanos proclamados por la ONU obedecían claramente



a un modelo de expansión capitalista y su postura individualista frente a los derechos colectivos proclamados por el bloque socialista.

El debate se extendió al proceso mundial de los movimientos de liberación nacional en África, Asia, el mundo islámico y algunos países de América Latina influenciados tanto por el movimiento socialista como por el movimiento de liberación nacional. Estas regiones expresaron que los derechos humanos tenían como marco la historia y cultura de los diversos países, como condición y sustento de su vigencia y valor.

Por ello, en 1981 la Organización para la Unidad Africana aprobó la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, en la que proclamó la primacía de derechos colectivos. De entrada, quedó la libre determinación de los pueblos y su derecho a no ser explotados por las potencias capitalistas. Y aunque la carta recogió algunos derechos establecidos por la ONU en 1948, estableció que la condición primera era el derecho colectivo del pueblo africano. Lo mismo hicieron las declaraciones de la Organización de la Conferencia Islámica en 1991, y las de Túnez y Bangkok en 1993. Estos pronunciamientos sostuvieron que no era posible establecer un modelo universal que desconociera las tradiciones sociales y culturales de los pueblos del mundo.

En política mundial, los derechos humanos constituyeron un arma política de los grandes bloques en pugna. Durante cuatro décadas, la promoción de éstos se constituyó en un estandarte de las potencias occidentales contra el bloque socialista y los movimientos de liberación nacional.

La culminación de la gran batalla por los derechos humanos tuvo lugar a finales de los ochenta, así como

En el terreno de la política mundial, los derechos humanos han sido un arma política de los grandes bloques.

el derrumbe del bloque socialista y la culminación de los movimientos de liberación. El neoliberalismo se impuso como doctrina mundial y sobrevino la globalización, con las libertades del mercado mundial que tuvieron un auge inusitado durante la última década del siglo XX y principios del XXI.

El sello fundamental de los derechos humanos es que se estipularon como inalienables frente a los poderes constituidos del Estado o los regímenes de gobierno. Estuvieron marcados desde su inicio por la batalla contra las organizaciones estatales de corte fascista dictatorial desde la Segunda Guerra Mundial. Y luego estuvieron enfilados contra los regímenes totalitarios del bloque socialista y otros como los monárquicos islámicos del Medio Oriente, el norte de África y el sureste asiático.

El auge mundial de los derechos humanos tuvo lugar durante las dos últimas décadas del siglo XX. Estamos en un periodo de transición cuya característica es la incertidumbre, por dos razones específicas.

La primera, y más importante, es que la tradición occidental de los derechos humanos se enfrenta a una nueva doctrina mundial: la seguridad, que tuvo su arranque práctico muy específicamente con los atentados en las Torres

Gemelas en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001. La gran discusión de nuestro tiempo se está trasladando a los espacios del debate democrático, la seguridad de los países, las empresas y los individuos. Esto es producto de la disolución de la polaridad política mundial y la generación de grandes bloques económicos altamente competitivos en Norteamérica, Europa y Asia.

La segunda razón es que los derechos humanos, en su versión de Tercera Generación, perdieron de vista a dos de sus oponentes históricos: los gobiernos totalitarios y los corporativos, como los estados fascistas de los años treinta y cuarenta; y los estados socialistas hasta los noventa.

La desaparición de los estados corporativos totalitarios y el desarrollo e imposición del modelo democrático occidental, así como el crecimiento de las doctrinas de la seguridad, han colocado a los derechos humanos en un estatus de subordinación en el debate mundial, y en la perspectiva de pasar a segundos planos en el orden de las preocupaciones mundiales. Sin embargo, las amenazas de la actualidad a la vigencia de los derechos humanos provienen de las fuerzas *de facto*, que se han instalado como grandes poderes mundiales irregulares.

La gran victoria cultural de los derechos humanos se ubica en nuestro tiempo en el derecho internacional, la evolución del constitucionalismo y la conciencia colectiva mundial. Si bien es cierto que las grandes potencias de nuestro tiempo y los organismos internacionales manejados por ellas han impuesto su visión y modelo al mundo, no es desdeñable que la cultura de los derechos humanos haya llegado a un grado de evolución que recoge muchas de las mejores tradiciones del humanismo de los últimos 500 años. ✿

EVOLUCIÓN Y RETOS

Balance estructural

FINANZAS PÚBLICAS

La crisis financiera internacional puso en evidencia las fallas y debilidades de nuestras finanzas públicas. Esto se vio en la incapacidad de la política fiscal para actuar de manera contracíclica.



La caída en los ingresos públicos, tanto internos como externos, ante un gasto público que parece imposible de reducir, ha motivado que en 2010 se recurra a un aumento en las tasas impositivas y el tamaño del déficit público. Por primera vez en más de 20 años, el presupuesto aprobado refleja un déficit en su balance primario –diferencia entre los ingresos totales del sector público y sus gastos totales, sin contar el costo financiero de la deuda

pública–, lo cual implica que habrá que pedir prestado incluso para pagar los intereses de la deuda.

Tales deficiencias de las finanzas públicas, y en especial de la política fiscal, se deben a la falta de una visión en el largo plazo en la planeación de los presupuestos de egresos, que ayuden a lograr la sostenibilidad de la deuda y a generar un ahorro en los tiempos de bonanza para financiar una política contracíclica durante una recesión.

POR EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

En nuestro país, la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación está sujeta a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual establece en su Artículo 17 que el gasto neto total deberá contribuir al equilibrio presupuestario y que sólo circunstancialmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit de tipo presupuestario.

El artículo establece:

→ El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario.

→ Las razones excepcionales que justifiquen el déficit presupuestario.

→ El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

A partir de 2006, año en que entró en vigencia dicha ley, el balance presupuestario del sector público –diferencia entre lo aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación– ha estado muy cercano a la meta de 0% del Producto Interno Bruto (PIB). Este resultado contrasta con los enormes déficits registrados durante los ochenta y principios de los noventa, para después continuar con una tendencia decreciente hasta lograr cierta estabilidad en un nivel muy cercano a cero durante los últimos años.

El resultado final del manejo de las finanzas públicas, representado por el comportamiento del denominado “Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público”, ha sido, con algunos altibajos, manejado de manera relativamente prudente. Hasta 2007 se había registrado una disminución importante respecto a los niveles observados en los ochenta.

Lo anterior ha contribuido positivamente a mantener una relativa estabilidad en las variables financieras y en la inflación, pero no ha servido para procurar un mayor crecimiento de la economía ni para estimular la demanda agregada en tiempos recesivos mediante una política contracíclica. Al respecto, desde 2007, Jerónimo Pastor y Alejandro Villagómez señalaron la importancia de establecer en México una regla de balance estructural

que permita mayores déficits fiscales durante las recesiones. Mediante un mayor gasto público, puede estimularse la demanda agregada y viceversa, así como una reducción del gasto público en periodos de expansión para crear superávits. Tal regla cambiaría el carácter procíclico actual de la política fiscal por uno contracíclico y garantizaría la sostenibilidad fiscal con la obtención de superávits durante los periodos de expansión.

VISIÓN INTERNACIONAL

En su reporte sobre México en febrero de 2009, el Fondo Monetario Internacional (FMI) manifestó que, entre los retos y las metas en el mediano plazo,

Una política fiscal que reaccione en tiempos difíciles resulta de vital importancia para un país como el nuestro.

se encuentra la posibilidad de refinar el marco de trabajo de la política fiscal. Reconoce que la regla del balance presupuestal tiene numerosas ventajas y favorece la disciplina fiscal, pero es procíclica y no asegura la operación de estabilizadores automáticos.

Por ello, debe considerarse la aplicación de una regla que permita, de una manera sistemática, una mayor flexibilidad del gasto como respuesta a las fluctuaciones cíclicas en la producción y en la base tributaria a lo largo del tiempo y de modo consistente y creíble. También menciona el riesgo que representa para México, en

el mediano plazo, un costo creciente del sistema de pensiones e ingresos petroleros en constante reducción. Y resalta la importancia de aumentar los ingresos tributarios y disminuir el gasto público.

En su reporte sobre la economía mexicana, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también recomendó una regla fiscal ajustada por el ciclo económico y que proteja mejor al gasto público de la alta volatilidad de los ingresos petroleros. Fundamenta su recomendación en el hecho de que, al ser una economía exportadora de petróleo, y que el precio del mismo es muy volátil y se encuentra altamente correlacionado con el ciclo económico mundial, los presupuestos tienen una tendencia procíclica, con un mayor gasto en los buenos tiempos y recortes al gasto en los malos. En México, esta característica se ve aumentada por la regla del balance presupuestario, la cual se encarga de ajustar los gastos a los ingresos.

La única medida existente en México para evitar cambios abruptos en el gasto público son los fondos de estabilización, los cuales inicialmente tenían límites de acumulación relativamente bajos, que disminuían su capacidad para actuar como estabilizadores macroeconómicos. Por ello, la OCDE considera que, aunque en este año aumentaron los límites en el ahorro de los fondos de estabilización y es una decisión positiva, debería pensarse en eliminarlos por completo. El mismo estudio revela que, durante 2008, se tuvo un exceso de ingresos equivalente a 4.4% del PIB, mientras que el incremento en los fondos de estabilización fue de tan sólo 0.5% del PIB.

También se resalta la necesidad de fortalecer la capacidad contracíclica del gasto público a través de una regla »

Experiencia internacional

Chile es un buen ejemplo de disciplina en el manejo de las finanzas públicas. Durante 14 años, generó superávits fiscales y logró reducir la deuda del gobierno central desde cerca de 40% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1990 a menos de 10% en 1995. A partir de 2001, comenzó a utilizar la regla del balance estructural y ahora cuenta con la capacidad de aplicar una política contracíclica. Actualmente, mantiene una posición de acreedor neto por 14.9% del PIB y sus finanzas públicas están bien aisladas de las fluctuaciones en los ingresos provenientes de la venta de cobre y el molibdeno. Además, cuenta con una buena calificación en su deuda y puede pagar sobretasas menores al resto de los países en desarrollo.

Otro ejemplo es Noruega, donde los ingresos por la exportación de gas y petróleo fueron de más de 20% del PIB durante 2007. Para evitar un impacto en las finanzas públicas, todos los ingresos del sector petrolero son canalizados directamente en el Fondo de Pensiones Gubernamental para aislar el presupuesto del gobierno de la volatilidad en los precios del petróleo y ahorrar riqueza de este combustible para las futuras generaciones.

Los rendimientos provenientes de dicho fondo sirven para financiar el déficit presupuestario estructural no petrolero. Tal déficit es fijado en concordancia con un nivel de retorno en el largo plazo del fondo de 4% del PIB en términos reales. Esta regla permite un manejo activo de la demanda, en la cual el objetivo de déficit estructural no petrolero puede ser modificado por propósitos contracíclicos.

fiscal ajustada por el ciclo, lo cual llevaría a un manejo más prudente de la política fiscal. Esto permitiría:

- Alinear el crecimiento del gasto público con el crecimiento económico.
- Ahorrar automáticamente parte de los ingresos petroleros por encima de lo que establece la regla cuando el precio es alto.
- Utilizar los ahorros acumulados cuando los ingresos petroleros resulten estar bajos.

En opinión de la OCDE, tal medida mejoraría el rol de la política fiscal en el contexto macroeconómico, podría permitir la introducción gradual de la riqueza petrolera en la economía y contribuiría a la sostenibilidad en el largo plazo.

BENEFICIOS DEL BALANCE ESTRUCTURAL

La regla del balance estructural permite el análisis y la formulación ante la política fiscal. Así, podría propiciarse una menor inestabilidad de las finanzas y, por tanto, su impacto en la economía nacional. Al mismo tiempo, se dan señales al resto de los agentes económicos para mejorar su desempeño a lo largo del tiempo.

Al elaborar un presupuesto con la metodología del balance estructural, el primer paso sería establecer el objetivo

de política fiscal en términos del balance estructural deseado (expresado como porcentaje del PIB). Luego, hay que determinar con exactitud el crecimiento máximo del gasto estructural que es compatible con el objetivo de balance estructural. Para ello, deberá contarse con una proyección adecuada de los ingresos estructurales del periodo.

Estimada la evolución de los ingresos estructurales y realizados los ajustes por ciclo del PIB y los demás factores exógenos que influyen en la evolución de la economía, se determinan los gastos estructurales que permiten cumplir el balance estructural deseado. Se trata de una herramienta fundamental para adecuar el presupuesto de egresos a las posibilidades reales de financiamiento admitidas por una ciudadanía cada vez menos dispuesta a soportar mayores cargas tributarias.

Manejar la política fiscal de esta forma asegura la sostenibilidad en el largo plazo de las finanzas gubernamentales y provee medidas contracíclicas para la economía. Permite aislar la política fiscal de los *shocks* exógenos que afectan el balance fiscal y sólo retiene la parte endógena o discrecional controlada por el gobierno. Seguir con apego la regla del balance estructural mejora la reputación crediticia del país y las calificaciones otorgadas a su deuda, al facilitar y abaratar el acceso al crédito en los mercados internacionales en momentos adversos que afectan la disponibilidad de financiamiento.

Por último, permite identificar, en ausencia de *shocks* externos, que un aumento en el déficit es el resultado de una política fiscal expansiva y una decisión consciente y deliberada del gobierno para estimular la economía. Entonces, puede ser visto como un indicador del grado de discrecionalidad del gasto público. ❁

Es importante
elaborar una
política fiscal
basada en un
presupuesto
estructural para
modernizar
las finanzas.