

Derechos humanos: un nuevo horizonte para la planeación del desarrollo en México

Aida Marín Acuapan

Resumen

El cumplimiento de los derechos humanos es una de las principales demandas actuales de la sociedad, los contextos comunes marcados por la desigualdad económica y social, la violencia y la precariedad en cuanto al bienestar, tanto en México como en Latinoamérica, son sólo algunos de los motivos que hacen que el discurso de derechos cobre sentido como un horizonte hacia el cual caminar, y por tanto, como un estandarte a exigir frente a los gobiernos que tienen en sus manos la conducción del Estado.

Ante dicho escenario, resulta indispensable dilucidar sobre cuáles son los propósitos concretos de los derechos humanos y qué vehículos proponen para transitar hacia la transformación social. Por ello, aterrizar qué significa y de qué se compone el denominado *enfoque de derechos humanos* cobra relevancia ante sociedades y gobiernos necesitados de estrategias que les permitan sortear los complejos contextos que enfrentan.

El presente trabajo propone una descripción conceptual sobre qué significan los derechos humanos y el enfoque de derechos humanos a la luz de la planeación para el desarrollo e intenta bosquejar una propuesta sobre los principios o directrices de actuación del enfoque de derechos para ser incorporados al proceso de planeación con la expectativa de elegir y aterrizar progresivamente un modelo de desarrollo abocado al bienestar social.

Código JEL (*Journal of Economical Literature*): O210 Planning Models; Planning Policy.

Keywords: Computable General Equilibrium, Development Planning, Development Policy, Development Strategy, Environmental Policy, Input Output Models, Planning Models, Planning Policy, Policy Making, Regional Planning, Regulation, Sectoral Planning, Social Accounting Matrix.

1. Introducción

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, puede considerarse como una transformación de gran calado para México, a través de ella se estipuló el reconocimiento máximo de las libertades fundamentales y la ponderación necesaria de los tratados internacionales en la materia para que, en conjunto con los preceptos estipulados en la Constitución se le otorgue a las personas el mayor grado de bienestar posible, ya sea a través de una decisión judicial, la publicación de una ley o un acto administrativo.

A partir de entonces, todas las personas funcionarias públicas en el ámbito de sus respectivas competencias, tiene la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos. Los caminos que se han construido para que efectivamente dichos estamentos se materialicen han sido diversos, en el presente ensayo se intenta construir uno que abone en la adopción de este nuevo paradigma dentro del ámbito específico de la planeación para el desarrollo, incluyendo la complejidad de los procesos que ésta entraña.

Desarrollo y derechos humanos son conceptos que se han retroalimentado durante décadas, tienen propósitos comunes pero, de fondo, sus bases obedecen a orientaciones diferentes. Ante la crisis del modelo neoliberal resulta indispensable buscar respuestas – o *estrategias para dar respuesta*- en planteamientos que ofrecen miradas multidisciplinarias e integrales que apoyen a los gobiernos a enfrentar los contextos complejos a los que deben responder actualmente.

El primer apartado coloca un marco conceptual de referencia sobre qué son los derechos humanos desde su versión más transgresora y transformadora; qué es el enfoque de derechos humanos, de donde surge y cuáles son algunos de sus componentes; qué se entiende por desarrollo y a qué se refiere y cómo se construyó la planeación para el desarrollo.

En el segundo capítulo se realiza un recorrido histórico sobre la planeación para el desarrollo en México, es decir, cuáles fueron sus antecedentes, y cómo se estructura actualmente dicha planeación, cuáles son sus procesos y las instancias que intervienen en ella.

Finalmente, en el apartado tres, se realiza una propuesta general de cómo considerar o utilizar algunos de los contenidos del enfoque de derechos humanos dentro de la planeación para el desarrollo. La idea principal es iniciar un camino para dilucidar qué es el enfoque de derechos humanos y cuáles podrían ser sus alcances reales de utilización dentro de los procesos que entraña la planeación para el desarrollo.

2. El enfoque basado en los derechos humanos.

2.1. Los derechos humanos.

El concepto de derechos humanos se ha nutrido de diversas connotaciones a lo largo de la historia, sus alcances y perspectivas se han transformado de acuerdo al momento y lugar donde se les conciba, sin embargo, durante el siglo pasado, la comunidad internacional¹ coincidió en que los derechos humanos son estamentos éticos y morales que a menudo se encuentran establecidos en garantías jurídicas universales a los que deben tener acceso y disfrute todas las personas para ostentar una vida digna, igualitaria y libre desde su nacimiento hasta su muerte. Es posible concebir a los derechos humanos como en permanente construcción, ya que responden a una realidad social, económica, política y cultural en constante movimiento y renovación, aunque ineludiblemente siempre entrañarán la libertad, fraternidad, igualdad y dignidad como su núcleo impenetrable.

¹ Entiéndase por “comunidad internacional” al sistema de protección universal de los derechos humanos materializado en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creada en 1945 y representada por 193 Estados que conforman su Asamblea General. Para conocer más acerca de la ONU es posible consultar: <https://www.un.org/es/about-un/index.html>

Las primeras reflexiones sobre este concepto se dieron entre los siglos XVII y XVIII cuando surgieron las declaraciones políticas que representaron un hito en la historia de los derechos: la Declaración de Independencia de las 13 Colonias en Norteamérica y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia. El marco en el que se desarrollaron reflejó la transformación social hacia una nueva era, la etapa moderna del mundo occidental. Diferentes pensadores de esta época influyeron con sus ideas en los contenidos de las dos declaraciones y, al mismo tiempo, desarrollaron importantes trabajos que nutrieron la construcción de los derechos humanos, tal es el caso de Thomas Hobbes,² Jonh Locke,³ Jean-Jaques Rousseau,⁴ Immanuel Kant,⁵ Charles Montesquieu y Voltaire, entre otros.

Si bien el siglo XVIII fue de transcendencia histórica hacia la consolidación de los derechos de las personas, su contexto también estuvo permeado de contradicciones que perpetuaban condiciones de exclusión, “las grandes declaraciones americana y francesa frecuentemente [...fueron] compatibles con la existencia de la esclavitud (su abolición se acabó durante el

² La propuesta de Hobbes se inscribe en el plano de un régimen estrictamente rígido (Estado totalitario) con reglas absolutas para contener las pasiones humanas, su aportación abona en la desvinculación del poder como una herencia de la divinidad. Las personas son las que otorgan dicho poder a los gobernantes y, por tanto, ellas son sus poseedoras. (Amnistía Internacional Catalunya, 2019).

³ Locke, considerado el padre del liberalismo moderno, influyó el movimiento que dio origen a la independencia de las 13 Colonias en Norteamérica y algunos de los cimientos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Sus ideas sobre la propiedad privada, la libertad, los derechos inherentes a las personas, la responsabilidad del Estado para salvaguardar dichos derechos y la división de poderes, fueron retomados por diversos actores que a su vez impulsaron las revueltas sociales. (Polo, 2005) A diferencia de Hobbes, Locke vislumbra un Estado liberal, donde los gobernantes simplemente se ocupen de vigilar y respetar las interacciones individuales y sólo intervengan en casos necesarios.

⁴ Rousseau, teórico de la Ilustración francesa e influyente de la época por sus ideas sobre el Estado civil, la libertad, la educación, la subjetividad y su perspectiva de la propiedad privada, abonó en la construcción de los derechos humanos estableciendo que los mismos no son posibles sin el Contrato Social. Reconoció la existencia de los derechos naturales del hombre pero sostuvo que éstos cobran una verdadera relevancia cuando se ven mediados por un contrato, donde los hombres están de acuerdo en permanecer bajo ciertas reglas y obligaciones. (Montoya, 1989) La igualdad desde la perspectiva de Rousseau no se basó en la posesión de propiedades sino en el reconocimiento ante la ley. Se puede ser desigual respecto de la tenencia de la tierra pero no para la participación en la elaboración de leyes y el acceso a la justicia. (Ciriza, 2000)

⁵ Kant plateó que la dignidad y la libertad humanas deben ser centro del orden jurídico y político, así, el marco jurídico sólo debía fungir para facilitar el ejercicio de las libertades. Considerando lo que la dignidad humana entraña para los derechos humanos, éstos nacen naturalmente de la racionalidad de las personas y, por tanto, anteceden a cualquier ordenamiento jurídico que se establezca para guiar la conducta de las mismas. (González, H., sin año especificado) “La consecuencia a nivel político de la propuesta kantiana es la tolerancia, el respeto a las ideas ajenas y la democracia como sistema político”. (Aguirre-Pabón, J. O., 2011:68)

siglo siguiente) o la discriminación de las mujeres”. (Amnistía Internacional Catalunya, 2019) Los autores de esta época abonaron a dicha ambigüedad tanto en sus escritos como en sus vidas, por ejemplo:

John Locke, [...] tenía acciones en una compañía que, entre otras actividades, se dedicaba a la trata de esclavos; [o] Rousseau [...] en sus aportaciones sobre] la educación infantil, [estableció visiblemente] una subvaloración [...] hacia] las niñas, [...] pues] consideraba que debían educarse en función de lo que se esperaba más tarde de ellas como mujeres adultas: estar al servicio de las necesidades de los hombres. (Amnistía Internacional Catalunya, 2019)

A pesar de sus controversias, no cabe duda que este momento representó una nueva etapa, donde la renovada concepción del Estado trajo consigo una serie de nociones que en adelante prevalecerían en la vida política, económica y social del mundo occidental: la propiedad privada, la clase burguesa-liberal y los derechos humanos, entre otros.

Las declaraciones que fueron un hito en la historia por la defensa y consolidación de los derechos se reflejaron lentamente en las constituciones políticas del resto de los países tanto de Europa como de América. Rubio lo coloca en los siguientes términos:

Tras la brillante acogida que obtuvieron con las solemnes proclamaciones que culminaron las Revoluciones Americana y Francesa, los Derechos Humanos sufrieron poco después una larguísima etapa de letargo, interrumpida ocasionalmente con alguna declaración constitucional (como la constitución mexicana en 1917, la alemana de Weimer en 1919, o la española de 1931). (1999:60)

Los siglos XIX y XX que precedieron a la euforia por la reivindicación de las libertades políticas “quedó oscurecida tras los pliegues del estatalismo, y posteriormente burlada en los regímenes totalitarios” (Rubio, 1999:50). No obstante, la forma de producción capitalista y la filosofía individualista fueron dos aspectos que sí se consolidaron a lo largo

de esta época. (González, H., 1988)⁶ Debido a las profundas desigualdades económicas y sociales generadas en los últimos años del siglo XIX, este momento vio nacer reflexiones desde una visión comunitarista, la cual apostó por una crítica hacia las asimetrías de poder entre los grupos trabajadores tanto del campo como de la ciudad – los cuales se entendían como el centro del modo de producción capitalista- y los propietarios y dueños del capital. (González, H., 1988)

Como exponente representativo de dichas reflexiones podría citarse a Karl Marx, quien a través de sus distintas obras cimentó aportaciones dirigidas a la transgresión de la noción de Estado y, por tanto, también del Estado de Derecho concebido durante el siglo XVIII. Dentro de sus planteamientos, Marx colocó sus ideas respecto a los derechos humanos, las cuales fueron diversas e incluso contrastantes a lo largo de su desarrollo teórico. (Atienza, 1982: 13-33)⁷

Este autor planteó la idea de que el Estado, forjado desde una perspectiva liberal, sólo podía resumirse en una falsa noción de libertad e igualdad y, por tanto, sus leyes y todo lo que de ellas emanara sólo perpetuarían un sistema desigual y excluyente. Sobre los derechos humanos, sus ideas quedaron enmarcadas por esta premisa, los consideraba como un vehículo más de control e ilusorio tránsito hacia el bienestar social y, sobre todo, como potestades que sólo le pertenecían y podían ser ejercidos a la clase burguesa. (Aguirre Román, 2010) Sin embargo, no todo el pensamiento de Marx hacia los derechos humanos fue radical, en distintos momentos de su obra también los concibió como elementos de cambio para que el proletariado alcanzara paulatinamente el poder y control del Estado, por

⁶ “No cabe duda de que ese individualismo filosófico y ese liberalismo económico y político formaron, durante el siglo XIX, la ideología de la clase dominante, que era la burguesa, en casi todos los países que iniciaban su desarrollo industrial. De aquí que fomentando los derechos individuales trataban de quitar los obstáculos que se oponían a la libertad de industria o de comercio, así como a la de asociación y contratación”. (González, H., 1988:332)

⁷ Marx aseguraba que el surgimiento del Estado moderno cimentado en la instauración de las repúblicas constitucionales, había conseguido exacerbar el egoísmo humano al colocar a las personas como entes individuales que debían proteger a toda costa su propiedad privada. (Aguirre Román, 2010) Fue un crítico del pensamiento liberal porque, desde su perspectiva, esta manera de construir el Estado sólo beneficiaba a las clases burguesas que eran quienes podían acceder a la tenencia de las propiedades, mientras que otros grupos que no podían hacerlo quedaban excluidos de dicha construcción. (Atienza, 1982)

ejemplo, mediante el derecho a la libre asociación o el derecho a la libertad de expresión. (Atienza, 1982)⁸

Los planteamientos socialistas y las críticas consolidadas al modelo liberal terminaron por vislumbrar un mundo polarizado, donde las aspiraciones plasmadas en las constituciones que dieron origen al Estado moderno quedaron lejos de ser materializadas. Prueba de ello fueron la Primera y Segunda Guerras Mundiales encabezadas por países europeos pero con repercusiones en buena parte de los otros continentes.⁹

Fue al término de la Segunda Guerra Mundial cuando los derechos humanos tuvieron un nuevo arribo en la escena internacional, en 1945 los países participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional firmaron la Carta de las Naciones Unidas, misma que dio origen a la ONU. (ONU, 2019) A partir de este acuerdo, los Estados adherentes se dieron a la tarea de desarrollar un andamiaje jurídico lo suficientemente amplio y explicativo sobre el contenido de los derechos humanos y lo que los Estados debían realizar para garantizarlos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos junto con los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, fueron la base para la construcción de este andamiaje que ahora se conoce como el Derecho

⁸ “La aportación de Marx a los derechos humanos es esencialmente crítica (negativa, por así decirlo) pero de un valor fundamental. Marx ha mostrado, en forma difícilmente objetable, el carácter ideológico, abstracto, etc. de los derechos humanos del capitalismo y su naturaleza histórica, ligada a la aparición de dicha sociedad capitalista. Lamentablemente, no puso siempre el mismo énfasis en defender la idea de que los derechos humanos [...] son también —excluida la propiedad privada en sentido capitalista— conquistas irrenunciables, fines en sí mismos, aunque puedan servir, al mismo tiempo, como medios para otros fines. Precisamente por su carácter final, ético, son también sumamente débiles, por lo que creo que no es exagerado afirmar que nunca están asegurados en ninguna sociedad, y por lo tanto precisan siempre de una defensa enérgica y nada ambigua”. (Atienza, 1982:33)

⁹ “Las postrimerías del siglo XIX y los inicios del XX fueron el escenario de una redefinición política y económica del mundo, que vivió su momento más crítico durante la llamada Primera Guerra Mundial, que tuvo una incidencia radical en la concepción de los derechos humanos. Fue entonces cuando la polaridad que se anunciaba en materia de organización político-económica se empezó a traducir en dos maneras extremas de concebir los derechos humanos. Se perfilaron así algunos sistemas que diseñaron un nuevo orden jurídico al privilegiar su dimensión individual-competitiva; mientras que otros colocaron las aspiraciones sociales por encima de las individuales. Por ende, a lo largo del siglo XX, en el seno del pensamiento político occidental se ha hecho patente una creciente tensión entre los valores individuales y sociales”. (Moreno-Bonett, 2005:5)

Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), mismo que ha venido acompañado de la instauración de los sistemas de protección internacional¹⁰ que a través de tribunales internacionales, comités, grupos de trabajo y revisores especializados se encargan de dar seguimiento a la adopción e implementación del DIDH por parte de los Estados, al mismo tiempo que velan por que los derechos humanos sean una noción presente en la toma de decisiones de los gobiernos y los diferentes actores con injerencia social.

Situados en el siglo XXI, las controversias señaladas hacia los derechos humanos y su materialización en los diferentes contextos del mundo son amplias, desde las críticas respecto a la visión universalista-occidental que predomina en sus sistemas de protección, hasta la cuestionable legitimidad de las intervenciones humanitarias¹¹ de los organismos internacionales dentro de los países en conflicto, son sólo una muestra de las contradicciones que prevalecen en las acciones impulsadas *en nombre de los derechos humanos*.

Desde un análisis regional –el punto de vista latinoamericano–, algunos autores sostienen las ideas contrapuestas que entraña el ámbito contemporáneo de los derechos humanos.¹² Color, (2009:439) hace hincapié en que,

no existe un discurso de [...derechos humanos] desde el Derecho Internacional neutral, apolítico y no ideológico. Como en todos los discursos, detrás de él hay un ejercicio de un poder. En el caso del DIDH, es ejercido por los Estados dominantes —que en la actualidad son los Estados/nación/occidentales/democrático/liberales—, así como por el orden mundial en el que se desarrollan.

¹⁰ Para conocer más sobre los sistemas de protección de los derechos humanos es posible consultar: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (1996), *Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*.

¹¹ Algunos cuestionamientos a este respecto pueden consultarse en el artículo de Slavoj Zizek: “En contra de los derechos humanos”. Disponible en <<http://publicaciones.konradlorenz.edu.co/index.php/SumaDeNegocios/article/viewFile/879/610>>.

¹² Para Abramovich (2006:38), “en la región, el concepto de derechos humanos surgió como un medio para imponer límites a formas abusivas de uso del poder por el Estado, como un decálogo de aquellas conductas que el Estado no debería tener. No torturar, no privar arbitrariamente de la vida, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas, no discriminar. Esta concepción estuvo signada por la resistencia a las dictaduras militares en el Cono Sur en la década de 1970 y en Centroamérica en la década de 1980”.

Boaventura de Sousa Santos (1998) ha propuesto que los derechos humanos –y todo lo que ellos implican- sean sometidos a un proceso de hermenéutica diatópica, que no es otra cosa que propiciar un diálogo entre las culturas para identificar sus similitudes dentro sus profundas diferencias sobre los conceptos fundacionales de los derechos, por ejemplo, la dignidad humana, la libertad o la universalidad. Boaventura concibe a los derechos desde un ámbito cultural, considerando que en la cultura es donde las sociedades arraigan sus diferencias respecto a concepciones de vida y parámetros de conducta.¹³

Para Alan Arias (2015), lograr una reflexión crítica requiere de miradas multidisciplinarias que permitan analizar lo que significan los derechos desde diversas ópticas con las que conviven y dialogan cotidianamente. La perspectiva de género y las teorías feministas; los estudios sobre las víctimas y su relación con el sufrimiento; los significados y efectos de la globalización; el diálogo intercultural, la desigualdad y el derecho al desarrollo y, la discusión sobre el alcance de las garantías fundamentales fuera del terreno exclusivo de la rama del derecho, son algunos aspectos desde los cuáles deben ser observados los derechos humanos para lograr una acepción mucho más real y tangible respecto a lo que las sociedades actuales requieren y enfrentan.

Si bien la construcción de los derechos humanos se dio en paralelo al surgimiento del Estado moderno y los cimientos del capitalismo, éstos se han transformado y reinventado de la mano de los cambios y replanteamientos sociales.

...los derechos son, cada vez más, el lenguaje común de los diversos actores que pugnan por la transformación de la sociedad. Este tal vez sea el aporte más específico de los

¹³ Visto desde esta forma, para que la hermenéutica diatópica funcione será necesario que las culturas estén dispuestas a entrar en diálogo desde una posición abierta y accesible que las aleje de imponer su exclusiva perspectiva de las cosas, cuestión a la que Boaventura denomina: adoptar una posición incompleta, asumiendo que todo lo establecido como completo tiende a cerrarse, seccionarse y, finalmente, intenta imponerse. (Boaventura, 1998)

Si se entrara en un diálogo mundial sobre lo que significa la dignidad humana, resultaría que cada cultura tiene una concepción distinta de la misma, lo cual no debiera representar un problema en sí mismo, lo complejo de esta suposición descansaría en encontrar una forma en que las contrastantes realidades dialoguen partiendo de la aceptación de las diferencias, teniendo como objetivo buscar puntos comunes que las lleven a generar acuerdos también comunes mediante un entendimiento cultural profundo.

derechos humanos en la región [latinoamericana] y el menos valorado. Haber contribuido a la identidad de múltiples actores sociales, de esa diversidad que, en algún momento, de manera más comprehensiva que normativa, se identificó con la categoría de sociedad civil. (Canto, 2019: 105-106)

Es así que los derechos humanos y lo que hasta ahora se ha construido alrededor de ellos no solo debe mirarse como un ente jurídico estático e inamovible, plagado de proclamaciones políticamente correctas, más bien, podría catalogarse como un constructo social que, a manera de vehículo, propicia análisis y reflexiones encaminadas hacia la transformación de la realidad.

2.2. *El enfoque de derechos humanos.*

Al igual que los derechos humanos, el *enfoque basado en los derechos humanos* podría aludir a diferentes concepciones y ámbitos de acción. Si bien, en buena medida su definición se ostenta en el contenido del DIDH, resulta importante concebirlo, en primera instancia, como una herramienta que permite mantener una postura crítica frente a las acciones y definiciones que los actores con injerencia social –sean agentes del Estado o del mercado- toman a menudo, ya que dichas decisiones tienen un impacto en la vida política, económica, social y cultural de las personas y grupos de personas.

De hecho, a este enfoque también podría atribuírsele la utilidad mayor de ser uno de los marcos que posibilita las bases de cuestionamiento y caracterización hacia los grandes problemas del mundo actual, por ejemplo, la crisis del modelo de desarrollo o la prevalencia del sistema patriarcal.

Al tiempo, los derechos humanos no son pensados “tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas”.

(Abramovich, 2006:38) Por ello, un Estado que adopta el enfoque basado en los derechos tiene como primer propósito reconocer a las personas –y sobre todo a los grupos de personas excluidas- como sujetas de derechos, es decir,

... cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. [...] Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.¹⁴ (Abramovich, 2006:38)

Las obligaciones de los Estados generadas a partir del DIDH han sido el punto de arranque para reconocer que el ámbito de los derechos no sólo se limita a ser un concepto, sino también una perspectiva o enfoque que entraña una serie de principios y herramientas que posibilitan su aplicación de forma transversal. Podría decirse que el enfoque de derechos humanos es una suerte de *anteojos* que, una vez colocados, permite mirar aspectos y categorías de análisis sobre diversos temas que, sin ellos, serían imposibles de observar, por ejemplo, las brechas que prevalecen entre los distintos grupos de población respecto al acceso a un bien o servicio –como la salud y la educación- o la omisión de la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales que resulta, a la postre, en intervenciones fallidas sin algún impacto social transformativo.

El análisis basado en el enfoque de derechos humanos comenzó a ser utilizado por diversas ciencias y disciplinas para dar explicación y respuesta a las problemáticas sociales que se enfrentan en diferentes partes del mundo.

En las reflexiones contemporáneas sobre los derechos humanos es común la referencia a las políticas públicas, en particular a fines de los noventa; no ocurre así en los análisis sobre

¹⁴ La exigibilidad es un elemento clave para el enfoque de derechos humanos porque entraña, por un lado, la posibilidad de que el Estado establezca la normatividad e institucionalidad necesarias para atender de inmediato las violaciones a los derechos humanos en las que incurra y, de manera progresiva, las causas que propician tales violaciones y, por otro, los mecanismos que reconozcan y posibiliten la participación e injerencia de la sociedad en la toma de decisiones públicas. (Canto, 2019)

políticas públicas en los que solo hasta hace pocos años se comenzó a reflexionar sobre su vínculo con los derechos humanos. Lo que sucedió principalmente en el ámbito de las organizaciones civiles especializadas en desarrollo social, entre otros motivos, a propósito de los informes alternativos de la sociedad civil a los informes de los Estados parte de los pactos internacionales en la materia presentados a los comités del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. (Canto, 2019:79)

Las reflexiones emanadas desde los organismos internacionales y los propios sistemas de protección de los derechos respecto a la consideración y utilización de este enfoque de manera interna,¹⁵ son elementos que podrían ser tomados como guía para su aplicación. El Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desarrollo se dio a la tarea de sistematizar los principios que entraña el enfoque de derechos en el documento: *Enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos*, donde se dio por sentado que “los estándares de derechos humanos [...] y los principios derivados de la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales [...] guían toda la cooperación para el desarrollo y la programación en todos los sectores y en todas las fases del proceso de [...planeación]”. Al mismo tiempo, describió de manera general una serie de líneas de acción que los proyectos de cooperación para el desarrollo debían seguir en la instrumentación de sus actividades.

De acuerdo con Canto (2009), uno de los grandes retos para la adopción del enfoque de derechos humanos en las decisiones, procesos y actividades gubernamentales continúa siendo el aterrizaje de instrumentos y herramientas que permitan llevarlo a la práctica, y sobre todo, que esto posibilite “la intervención de los sujetos de exigibilidad de derechos [–o las personas sujetas de derechos–] en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas” (Canto, 2019:106). Si bien han surgido propuestas para materializarlo, como la generación de indicadores de cumplimiento de derechos, el análisis para la identificación de brechas o la ampliación de las vías o las formas de participación

¹⁵ En el marco de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), se impulsó la perspectiva de derechos humanos como “un método para regular los procesos de cooperación internacional, las políticas de combate a la pobreza y, particularmente, las políticas de desarrollo”. (Vázquez y Serrano, 2011:15)

ciudadana más allá de lo electoral, aún existe un tramo lo suficientemente amplio para llegar a su consolidación.

El enfoque de derechos humanos no es algo que pueda aterrizarse a manera de receta de cocina, no existen pasos exclusivos o incluso secuenciados para incorporarlo en temas o ámbitos, a pesar de ello, es posible dar cuenta de algunas aportaciones hechas por diversos actores que podrían ser útiles en la orientación de las decisiones, procesos y acciones de carácter público bajo este enfoque.

El primero de ellos es *el reconocimiento de las personas como sujetas de derechos*, es decir, “un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben” (OACNUDH, 2006:16). Otro elemento es la consideración de *la participación efectiva de la ciudadanía* en los procesos de gobierno, lo cual, a su vez implica *el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos para reivindicar éstos*. (OACNUDH, 2006:16) Solo aquellas políticas públicas capaces de incorporar “el papel activo de la sociedad” (Canto, 2019:104) y un análisis tanto técnico como político para la toma de decisiones (Canto, 2019), serán las propicias para el aterrizaje de este enfoque y, por tanto, el cumplimiento progresivo de los derechos.

Uno más de los propósitos del enfoque de derechos humanos es “analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso”, (OACNUDH: 2006:16) de tal forma que dos más de sus principios de aplicación son, por un lado, *la atención a grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación* y, por otro, *la realización de acciones tendientes a la transformación de las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales*. (SEGOB, SRE y OACNUDH México, 2013-2018)

Entendiendo con esto que el objetivo de igualdad “no se agota en la prohibición de actos discriminatorios [...] sino que obliga a los Estados a tomar medidas para lograr la igualdad

sustantiva. Estas medidas deben tener por objeto la transformación de las condiciones estructurales que determinan las desigualdades de índole socioeconómico, étnicas, raciales, de género, identidad sexual, discapacidad y demás” (Cechinni, et al., 2015: 335).

Por último, *fomentar la rendición de cuentas y la transparencia* (SEGOB, SRE y OACNUDH México, 2013-2018) de las instituciones públicas es otra de las orientaciones que este enfoque pretende promover. Si bien, el ejercicio de la función pública en sí mismo implica una constante revisión y seguimiento a sus actividades y resultados, esto no siempre sucede de facto. Una de las mayores demandas actuales por parte de la sociedad es que los gobiernos transparenten no sólo la utilización de los recursos, sino también la naturaleza y fundamentación en la toma de sus decisiones, así como la erradicación de actos discrecionales y/o corruptos que vayan en detrimento del bienestar público.

3. La planeación para el desarrollo.

3.1. Sobre la idea de desarrollo.

Definir qué es el desarrollo no es una tarea sencilla, implica sumergirse en el concepto desde diferentes perspectivas e incluso etapas históricas. Las teorías sobre el desarrollo han aportado elementos para explicar qué es lo que entraña, cómo se concibe para los Estados-nación y, más aún, para las sociedades del mundo. (Reyes, 2001)

Una de las asunciones más criticables de la ortodoxia neoclásica es la que entendió –o incluso sigue entendiendo- el desarrollo como un estadio lejano en el tiempo, que sucede luego de la implementación de una política económica centrada disciplinadamente en el crecimiento. La imagen de tomadores de decisiones interesados en indicadores macroeconómicos y poco atentos a los aspectos distributivos y de política social, llega incluso a ser trillada cuando se refiere a los años 80 y 90, en un momento que está próximo a la tercera década del siglo XXI.

Superadas estas aproximaciones en las discusiones de gestión y planeación económica más actuales, es interesante replantear la relación existente entre ambos conceptos: crecimiento y desarrollo son aspectos fundamentales para la ciencia económica. La crítica al destierro del desarrollo frente a la premura por el crecimiento, propios de la óptica neoliberal, hizo hincapié en el hecho de que el crecimiento sostenido de un país no se traduce necesariamente en el desarrollo del mismo. Sin embargo, si se hace un corte más amplio y se entiende que la mayor oferta de recursos es una condición propia de ambos fenómenos, es posible decir que éstos tenderán a superponerse en el largo plazo.

Si se está dispuesto a esperar lo suficiente, la razón pareciera estar del lado de los supuestos neoclásicos ya que, en efecto, el crecimiento económico tarde o temprano devendrá en desarrollo, los cambios sociales de la era moderna se relacionan íntimamente con el crecimiento económico. La caída del Antiguo Régimen -y la subsecuente construcción filosófica de la dignidad y los derechos de las personas- puede entenderse como el inicio de las concepciones de desarrollo contemporáneas. Todas estas reflexiones se enmarcaron en una era -con evidentes periodos contracíclicos- de gran crecimiento económico:

...desde las revoluciones agrarias que se produjeron hasta la expansión de las relaciones capitalistas en el campo y pasando por la Revolución Industrial y las sucesivas revoluciones tecnológicas y de transportes, la oferta de recursos no ha hecho más que aumentar. Mientras la población mundial pasó de 438 millones en el año 1500 a 6.700 millones en 2008 y el ingreso per cápita tuvo un aumento similar, la producción económica total se multiplicó 205 veces” (Bértola, 2015, p.263).

Para Luis Bértola (2015) la capacidad de explotación de los recursos a la vez que la innovación y capacidad de aprendizaje de 15 generaciones de seres humanos son las responsables del impresionante crecimiento económico de los últimos siglos. A pesar de las terribles consecuencias de grandes sismas históricos como la colonidad y el deterioro ambiental -con la subsecuente desigualdad entre las diferentes regiones del globo, lo cierto es que el mundo ha tendido al crecimiento y ha construido -siempre y cuando se conserve

esa perspectiva amplia de análisis histórico- marcos que garantizan cierto nivel de desarrollo.

Si las posiciones neoliberales encuentran sustento en el largo plazo, es en el corto donde surgen los cuestionamientos: ¿Cómo abordar, por ejemplo, el problema de la captura de los recursos y la riqueza por unos cuantos grupos sociales? ¿Es posible continuar empujando la frontera de la producción en un escenario de debacle ambiental?

A decir de Paul Streeten (2008), el crecimiento económico visto como el “aumento continuo de la cantidad de bienes y servicios producidos y consumidos a lo largo del tiempo”, (6) es una aspiración política básica y limitada a la medición del ingreso. Sin embargo, cuando se incluyen en el análisis las preguntas de “¿qué?, ¿por quién?, ¿para qué?, ¿para quién? y ¿cuándo? en la producción, el ingreso y el consumo”, (Streenten, 2008:6) entonces el crecimiento queda como un objetivo tangencial entorno al cual no debieran girar las aspiraciones económicas de manera exclusiva.

El crecimiento es demasiado inespecífico, abstracto, agregado e ilimitado para ser un objetivo sensible de la política. También implica un horizonte infinito, sin límites a los aumentos en los ingresos. Lo que importa es la composición del ingreso nacional, para qué se utiliza, su distribución entre los beneficiarios, ahora y para las generaciones futuras; y con cuánto esfuerzo y en qué condiciones se produce. (Streenten, 2008:6, traducción propia)

Apostar por un Estado gerente y una maquinaria de mercado bien aceiteada sin contemplar ningún instrumento de intervención para palear inequidades, podría poner en riesgo la propia existencia de modelos liberales de la mano de coaliciones políticas no dispuestas a esperar por el estadio perfecto en el que la distribución de la riqueza circule de manera fluida. Este supuesto tiene antecedentes históricos, pues el paradigma de la presencia del Estado en la dinámica económica y social, previo al periodo neoliberal, surge en Occidente

a manera de *presa de contención* de abordajes fuera de los arreglos y entendimientos liberales; lección aprendida de mala manera a lo largo del siglo XX.¹⁶ (Hobsbawn, 1998) Es así que el desarrollo, desde la óptica del presente análisis, debiera circunscribirse al constante y probado mejoramiento de la vida de las personas -tanto en su ámbito individual como colectivo- y de los contextos en los que se desenvuelven, por ello, a su vez está asociado con la idea de bienestar, entendida éste último como la capacidad para el manejo de la incertidumbre frente a ciertos riesgos sociales, por ejemplo, la discapacidad, la vejez, la violencia, la discriminación, entre otros. (Martínez-Franzoni, 2008)

La intervención del Estado en esta ecuación, como impulsor y vigilante del desarrollo para el bienestar, resulta relevante frente a los impactos e inequidades sociales que a sabidas cuentas acarrearán las fuerzas del mercado, por ello, el desarrollo debe centrarse indiscutiblemente en

...una condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales. La utilización de los recursos estaría basada en una tecnología que respeta los aspectos culturales y los derechos humanos. Esta definición general de desarrollo incluye la especificación de que los grupos sociales tienen acceso a organizaciones y a servicios básicos como educación, vivienda, salud, nutrición, y sobre todo, que sus culturas y tradiciones sean respetadas dentro del marco social de un estado-nación en particular.

3.2. *Planeación y desarrollo.*

Previo a la desregulación suscitada dentro del periodo neoliberal que hoy todavía se vive, la etapa -ahora muchas veces idealizada- de la posguerra partió de la premisa de que para crear condiciones de desarrollo era necesario, entre otras cosas, “promover un papel

¹⁶ Este no es el espacio para dilucidar cómo se entendió la presencia del Estado en diferentes partes del globo; solo se mencionará que, si los cortes de tiempo son pequeños y se aborda la presencia o ausencia del Estado en el devenir del último siglo, es posible encontrar periodos de entre 30 y 50 años en los que Occidente osciló entre los dos modelos: presencia-ausencia estatal. (Hobsbawn, 1998)

gubernamental más eficiente”, (Reyes, 2001:7) ya que el Estado se erigió como el principal articulador-proveedor de bienes y servicios durante esa época.¹⁷

Persiguiendo tales fines, fue necesario incorporar nuevas nociones y herramientas dentro de las instituciones públicas para articular la toma de decisiones y la implementación de acciones en el marco de los objetivos del desarrollo nacional, dentro de dichas herramientas se encontró la planeación. En un sentido básico, la planeación es “fundamentalmente una elección sobre el futuro. [...] puede definirse como un proceso anticipatorio de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados”. (Miklos, 1998:16-17)

Los organismos de cooperación internacional –la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, en particular- empujaron la incorporación de la planeación para el desarrollo a lo largo de toda latinoamérica. Mucho de la definición de este abordaje se enmarcó en la idea de que las intervenciones gubernamentales debían sujetarse a la consideración de múltiples escenarios y variables. Asimismo, hizo énfasis en el pensamiento causa-efecto en aras de lograr la corrección de las inequidades que ese Estado, centrado en el *bienestar* de las personas, se comprometía a atender.

La planeación, como técnica o instrumento, se encuentra destinada a adecuar y racionalizar el proceso de toma de decisiones. Su éxito depende de la manera en que se enfrenten las limitaciones del proceso al recurrir al pensamiento creativo para seleccionar nuevas

¹⁷ De acuerdo con la teoría de la dependencia impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para que los Estados no industrializados generaran condiciones de desarrollo eran necesarias una serie de condiciones, entre ellas: “1. Controlar la tasa de cambio monetario, poniendo mayor énfasis en políticas fiscales que en políticas monetarias; 2. Promover un papel gubernamental más eficiente en términos de desarrollo nacional; 3. Crear una plataforma de inversiones, dando prioridad al capital nacional; 4. Permitir la entrada de capitales externos siguiendo prioridades ya establecidas en planes de desarrollo nacionales; 5. Promover una demanda interna más efectiva en término de mercados internos como base para consolidar el esfuerzo de industrialización en Latinoamérica en particular y en naciones en desarrollo en general; 6. Generar una mayor demanda interna incrementando los sueldos y salarios de los trabajadores; 7. Desarrollar un sistema seguro social más eficiente por parte del gobierno, especialmente para sectores pobres a fin de generar condiciones para que estos sectores puedan llegar a ser más competitivos; y 8. Desarrollar estrategias nacionales que sean coherentes con el modelo sustitución de importaciones, protegiendo la producción nacional al imponer cuotas y tarifas a los mercados externos”. (Bodenheimer, 1970; citado en Reyes, 2001:7-8)

opciones de operación. En consecuencia, además de un instrumento de racionalización, constituye un factor de objetivación y creación de alternativas en términos sociales”. (Miklos, 1998:18)

Por su parte, la planeación para el desarrollo entendida desde la óptica cepalina,

...es el proceso mediante el cual se racionaliza la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, y a partir del cual se identifica una imagen-objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución. Ello implica aceptar o perseguir un determinado estilo de desarrollo que, por lo tanto, define la forma, alcance y objetivos del proceso mismo de planificación. (CEPAL, 2014a, p. 15)

El planteamiento sobre los Planes Nacionales de Desarrollo se nutrió de la posición teórica de construir una visión a largo plazo de la acción gubernamental, así como del establecimiento de mecanismos de trazabilidad de dicha acción.¹⁸

El *plan* representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos. La *planeación* implica el proceso requerido para la elaboración del plan. En cambio, la *planificación* representa el ejercicio (la aplicación concreta) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad. (Miklos, 1998:17)

Es posible entender la planeación como un proceso amplio y de corte político, ya que esencialmente “su razón de ser es la búsqueda del bien común, la construcción de lo que tal cosa pueda significar en cada momento y lugar. [Además] porque tiene como propósito contribuir a la orientación de acciones colectivas, no simplemente individuales; por tanto, privilegia la práctica, la aplicación y por qué no, la experimentación”. (CEPAL, 2014b, p.20)

¹⁸ La Ley de Planeación en México es un instrumento que surgió bajo esta premisa y que se abordará en el capítulo 4 del presente ensayo.

La utilización de la planeación como instrumento para el aterrizaje de los objetivos de desarrollo ganó espacio durante los años sesenta bajo la bandera de diversificar la racionalización en la toma de decisiones –ya no sólo atribuibles al mercado o la administración pública-, sin embargo, esta iniciativa se derrumbó con las crisis suscitadas en los años setentas -escenario previo al modelo neoliberal-, las cuales pusieron en entredicho la funcionalidad del Estado como principal interventor tanto en lo económico como en lo social, trayendo consigo la desregulación del mismo y, por tanto, también el desplazamiento de la planeación como herramienta política para la búsqueda del desarrollo, dando paso así a una nueva corriente de injerencia: la Nueva Gestión Pública (NGP). (Canto, 2019)

La NGP consistió en la introducción de elementos de la administración privada a los procesos de la administración gubernamental con el fin de coadyuvar en la toma de decisiones (Canto, 2019), esto, como ya se dijo, durante una etapa marcada por la insistencia en que el Estado debía jugar un papel marginal respecto a las acciones del mercado y que en todo caso, las definiciones públicas también debían concentrarse en equipos de funcionarios sumamente especializados y que, en la medida de lo posible, no cedieran terreno alguno a las discusiones y reflexiones de índole político.

El replanteamiento sobre el Estado y sobre la situación latinoamericana implica a la vez una nueva manera de concebir la relación entre la *política* (ejercicio del poder) y las *políticas* (ejercicio del gobierno), para la visión neoliberal la línea divisoria entre ambas debe estar claramente delimitada, sin embargo, ante el fracaso que en [América Latina] han tenido las políticas diseñadas con esta perspectiva queda en claro, como lo señala un informe del [Banco Interamericano de Desarrollo] sobre las [políticas públicas] en Latinoamérica que: ‘un enfoque exclusivamente tecnocrático para la formulación de las políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política [...] los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables’. (BID, 2006: 4, citado en: Canto, 2019: 95)

Aunque la planeación para el desarrollo -así como la planteó la CEPAL hace casi medio siglo- no está completamente desdibujada del mapa, hoy es una actividad que se ha centrado en la exigencia de resultados hacia una figura de Estado cada vez más reducida, con funciones limitadas y, en muchos de los escenarios, poco legítimas. Tal vez, por ello, es que las herramientas de planeación en Latinoamérica, como los planes o programas, no figuran como un eje de referencia ante la búsqueda de soluciones frente a las crisis económicas, sociales y políticas que se viven actualmente.

Sin embargo, en un escenario donde los cuestionamientos al modelo de desarrollo están en ascenso, ¿no sería conveniente regresar a lo básico?, es decir, si bien la planeación para el desarrollo obedece a una serie de procesos, actividades y herramientas que en conjunto pretenden dotar de racionalidad y coherencia las decisiones públicas, es importante recordar que en primera instancia dicha planeación entraña un acto político, donde la definición clara y concreta de la idea de desarrollo que se pretende alcanzar es el eje toral para la posterior definición de metas y objetivos nacionales.

La planeación no debe convertirse en un fin en sí mismo, al contrario, tiene que verse como un medio que permita el diálogo entre los sectores social, económico y gubernamental para acordar una idea lo más consensuada posible sobre el desarrollo nacional. Los resultados de dicho proceso serán válidos y vigentes siempre y cuando rescaten y reflejen la pluralidad de realidades que subsisten dentro de un Estado y a su vez ofrezcan opciones de soluciones reales y medidas. Regresar a lo básico significa asumir que las decisiones públicas son de fondo actos políticos y que los procesos y herramientas que les acompañan son el vehículo que les arropa para construir puentes de diálogo, evidencias, pautas de implementación, mecanismos de seguimiento y valoraciones, entre otros aspectos, por lo que también deben estar investidos de toda la importancia y coherencia posibles para lograr su objetivo.

4. La Planeación Nacional del Desarrollo en México: fundamentos y bases.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que el *desarrollo nacional* tiene como propósito “el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales” -cuya seguridad se encuentra en protección por la misma Constitución-, dicho desarrollo se logrará “mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza”. Al Estado le corresponde la rectoría de este desarrollo, por lo que deberá ser “integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático”. (Poder Legislativo, 2019a)

La concepción del *desarrollo nacional* en la Constitución Política tiene aspiraciones amplias –aunque tal vez no lo suficientemente claras- que requieren toda la coherencia y rigurosidad posibles dentro del proceso de planeación para lograr alcanzarlas. Actualmente, *planear para el desarrollo* suena a un espacio común –cada seis años se discuten y prospectan los grandes pendientes del país, mismos que quedan plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (Plan)-, a pesar de ello, tal vez sea válida la siguiente pregunta: ¿qué tanto contribuye esa planeación al logro de las *aspiraciones de desarrollo* inscritas en la Constitución?

El anterior es un cuestionamiento que no necesariamente resolverá el presente ensayo, sin embargo, sí pretende contribuir a la descripción general de lo que ha entrañado y lo que implica actualmente la planeación del desarrollo en México para así abonar en la formación de criterios al respecto.

4.1. Antecedentes.

La planeación pública en México tiene antecedentes de hace casi un siglo,¹⁹ a pesar de que fue hasta 1983 cuando se modificó el artículo 26 de la Constitución Política para incorporar nociones sobre planeación del desarrollo y posteriormente derivar en la Ley de Planeación, ya en 1930 se había promulgado la Ley sobre Planeación General de la República aunque no tuvo una referencia constitucional directa.

De acuerdo con Carrasco, “en la experiencia mexicana, la planeación no siempre fue resultado de una concepción general de desarrollo, más bien, [...tuvo] una importancia circunstancial derivada de la diversa combinación de elementos económicos, políticos e incluso externos”. (1984:12) A continuación se presenta un cuadro que resume los principales instrumentos que antecedieron a la Ley de Planeación de 1983:

Cuadro 1. Antecedentes de la Ley de Planeación

Instrumento	Descripción
Ley sobre Planeación General de la República.	Es posible considerar esta Ley como la primera normativa en materia de planeación del país. Algunos autores (Villareal, 2013; Sánchez, 1996; Carrasco, 1984) mencionan que la iniciativa fue una respuesta ante la crisis suscitada en 1929, sin embargo, otros argumentan (Ceceña, 1983) que la Ley estuvo enfocada a aspectos más geográficos, urbanos y de comunicaciones que económicos.
Primer Plan Sexenal, 1934-1940.	Preparado por Plutarco Elías Calles (Villareal, 2013) y presentado por el Presidente Lázaro Cárdenas ante la Sexta Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario (Carrasco, 1984), -inspirado en cierta forma por los planes quinquenales soviéticos (Rangel, 2016)- fue el primer programa de nivel nacional, contó con quince rubros, los de mayor relevancia fueron: el ámbito agrario, los temas relacionados con la educación y la nacionalización de los recursos de propiedad extranjera como el petróleo. La presentación de sus

¹⁹ “Aunque en periodos anteriores surgieron una serie de documentos que lejos de ser planes de desarrollo propiamente dichos constituían pronunciamientos ideológicos o plataformas programáticas y políticas que convocaban o aglutinaban a distintas fuerzas sociales, proponían transformaciones a la estructura económica, social y política y adoptaban la denominación genérica de ‘Plan’. Sin poner en duda la importancia política de estos documentos sostenemos que no pueden considerarse antecedentes de la planeación, aunque sus características influirían a la postre en la presentación de los planes de desarrollo”. (Carrasco, 1984:1)

	propósitos fue general, sin detalles presupuestales, asignación de responsables o tiempos de cumplimiento. (Sánchez, 1996)
Segundo Plan Sexenal, 1941-1946.	Este Plan se elaboró bajo el mandato del presidente Manuel Ávila Camacho y tuvo una inercia similar al primero. Los rubros abarcados por este programa fueron: reparto agrario y producción agrícola; economía industrial y comercio; hacienda y crédito público; trabajo y previsión social, educación pública y salubridad pública, asistencia pública, relaciones exteriores, gobernación, defensa nacional y planeación y coordinación. (Comité Ejecutivo Nacional del PRI, 1976)
Programa Nacional de Inversiones, 1953-1958 y Comisión de Inversiones.	Previo a este programa, podría considerarse casi una década alejada de la planeación (Carrasco, 1984) o al menos sin registro de la misma. Fue durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines que se instauró un nuevo Programa de Inversiones y una Comisión para llevarlo a cabo, su propósito fue someter a revisión y aprobación las inversiones públicas durante este sexenio (Sánchez, 1996)
Plan de Acción Inmediata, 1962-1964.	Durante el mandato del presidente Adolfo López Mateos se creó el Plan de Acción Inmediata, el cual dio respuesta a la Carta de Punta del Este firmada por 18 países de América en 1961, ésta pretendió integrar una <i>Alianza hacia el Progreso</i> involucrando a diferentes países de América Latina para acelerar el desarrollo económico y social mediante el acceso al financiamiento internacional. (Carrasco, 1984) Para ello, “uno de los requisitos fue ostentar programas que aseguraran un crecimiento autosuficiente con base en el establecimiento de orientaciones básicas de la política económica; metas, medidas y operaciones del sector público; costo estimado de los proyectos centrales y del programa en su conjunto, así como los efectos sobre la balanza de pagos”. (Carrasco, 1984)
Proyecto de la Ley Federal de Planeación.	Este Proyecto fue presentado ante el Senado en el año 1963, sin embargo, se rechazó por considerarse inviable operativamente, algunas de las opiniones vertidas se centraron en cuestionar las posibilidades de cambio reales respecto al comportamiento institucional, el cual entrañaba más elementos que la planeación, por ejemplo, las injerencias políticas, el ánimo centralista y los cambios administrativos. Además fue visto como un ejercicio de corte académico emanado fuera del Ejecutivo, lo cual le restó simpatía durante las discusiones. (Carrasco, 1984)
Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social	Estos programas fueron presentados en el contexto del desarrollo estabilizador durante el periodo del presidente Gustavo Díaz Ordaz. A pesar de su publicación, no existe información concisa sobre sus características y el impacto que tuvieron

y Programa del Sector Público 1966-1970.	dichas herramientas en la planeación nacional. (Carrasco, 1984)
Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico, 1971.	En este año se instalaron mediante Decreto los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (Coprodes), los cuales se convertirían posteriormente en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades). (Rangel, 2016) Dichas figuras serían representativas para operar posteriormente el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo.
Leyes y programas sectoriales y nacionales que abonaron a la planeación, 1976-1982.	En este periodo se promulgaron las siguientes leyes: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Ley General de Deuda Pública (1977). Algunos de los programas más representativos del periodo fueron: Programa Quinquenal de Acción del Sector Público 1978-1982 -aunque no fue de carácter oficial-, Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979-1982), Proyecto de Programa Nacional de Empleo, Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (1978-1982) y Plan Nacional de Desarrollo Urbano. (Carrasco, 1984). Todos los anteriores abonaron en la consolidación de la organización interna del sector público.
Plan Global de Desarrollo 1980-1982	Durante el periodo presidencial de José López Portillo y con Miguel De la Madrid en la Secretaría de Programación y Presupuesto, se presentó el primer Plan Global de Desarrollo que incluyó un diagnóstico, objetivos, estrategias y líneas de acción, componentes que más adelante quedarían plasmados como necesarios en la Ley de Planeación de 1983. (Carrasco, 1984)

Fuente: Elaboración propia con información de Comité Ejecutivo Nacional del PRI, 1976; Ceceña, 1983; Carrasco, 1984; Sánchez, 1996; Villareal, 2013 y Rangel, 2016.

Este recorrido permite observar que, en principio, los procesos de planeación en el país se han ido moldeando con base en las diferentes coyunturas que se presentan, si bien no ha sido un camino lineal-progresivo, es posible afirmar que durante el siglo pasado sí existieron esfuerzos sostenidos por dotar de marcos legales y de referencia a las decisiones de política.

Adicional a esto, las visiones globales y regionales sobre el desarrollo y las vías que deben seguirse para llegar a él, si han sido influencia importante para la toma de decisiones a nivel

nacional, a final de cuentas –y sobre todo en las últimas décadas- se vive en un mundo interconectado con tendencias económicas y políticas que impactan los rumbos locales.

Por otro lado, construir procesos de planeación funcionales y legítimos que realmente contribuyan a que el aparato gubernamental del Estado camine hacia un paradigma de desarrollo basado en la justicia social –considerando las inequidades de las que se parte- es uno de los grandes retos que ha acompañado a una buena parte de la historia nacional, por lo que no es difícil imaginar que dichos desafíos continuarán.

4.2. Bases actuales de la planeación nacional del desarrollo.

En 1983 se adicionó a la Constitución Política de México el artículo 26 que le otorgó atribuciones al Estado para planear el desarrollo nacional, la Ley de Planeación –reglamentaria de este artículo- también fue publicada en ese mismo año. A la fecha, el artículo 26 ha sido reformado en 9 ocasiones y su versión actual estipula los principales aspectos a considerar en la planeación: (Poder Legislativo, 2019a)

1. Sobre los instrumentos de planeación, el Estado organizará un *sistema de planeación democrática del desarrollo nacional* – la función de dicho sistema será imprimir solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía-; habrá un *plan nacional de desarrollo* al que se sujetarán obligatoriamente los *programas de la Administración Pública Federal*, este plan considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales. La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los *criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan* y los *programas de desarrollo*. (Poder Legislativo, 2019a)
2. Sobre las características de la planeación, ésta tendrá como objetivos los fines del proyecto nacional contenidos en la CPEUM, será de carácter democrático y

deliberativo. La Ley facultará al Ejecutivo para que determine los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El Congreso de la Unión tendrá en sus manos la aprobación del Plan que proponga el titular del Ejecutivo cada seis años. (Poder Legislativo, 2019a)

3. Sobre la participación en el proceso de planeación, ésta recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática. (Poder Legislativo, 2019a)

La Ley de Planeación aporta mayores elementos sobre lo que implica la planeación para el desarrollo y la define como:

la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base [sic] al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”. (Poder Ejecutivo, 2019b: Artículo 3)


Con *ordenación racional y sistemática* se refiere a “fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades; [...] criterios basado en estudios de factibilidad cultural; [...] asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; [...]” (Poder Ejecutivo, 2019b: Artículo 3) coordinación de acciones y evaluación de resultados.

Además de considerar los objetivos del desarrollo, la planeación debe realizarse con base en algunos principios que orientan todas sus fases:

- soberanía, independencia y autodeterminación nacionales en lo político, económico y cultural;
- preservación y perfeccionamiento del régimen representativo, democrático, laico y federal; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el [...] mejoramiento económico, social y cultural del pueblo en un medio ambiente sano;
- [...] igualdad de derechos [...] no discriminación, atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida;
- [...] promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos;
- [...] fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, [...] promoviendo la descentralización de la vida nacional;
- equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;
- perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y
- factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales. (Poder Ejecutivo, 2019b: Artículo 2)

Con base en los elementos normativos establecidos hasta ahora en la legislación y los lineamientos relacionados con el tema, es posible identificar que la Planeación Nacional del Desarrollo cuenta con cinco grandes niveles:

Cuadro 2. Niveles de la Planeación Nacional del Desarrollo



<p>1. Plan Nacional de Desarrollo, “en el que se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país”. (SHCP, 2019:6)</p>
<p>2. Programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales "que derivan del Plan, los cuales se vinculan con éste a través de objetivos prioritarios que definirán la acción gubernamental". (SHCP, 2019:6)</p>
<p>3. Programas presupuestarios: “organización de las asignaciones de recursos de los programas federales para el cumplimiento de los objetivos y metas”. (SHCP, 2019:6)</p>
<p>4. Sistema de Evaluación del Desempeño: (SED) “seguimiento que la SHCP dará a los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas.” (Poder Legislativo, 2019b: Artículo 9)</p>
<p>5. Cuenta pública e informes anuales: serán el medio por los cuales el Presidente de la República informe al Congreso de la Unión "sobre las acciones y resultados obtenidos con la ejecución del Plan y los programas" (Poder Legislativo, 2019b: Artículo 6)</p>

Fuente: Elaboración propia con información de SHCP, 2019 y Poder Legislativo, 2019b.

Sobre las características de estos niveles, la Ley de Planeación menciona que el Plan deberá contener, por lo menos, un diagnóstico general, los ejes generales que agrupen los temas prioritarios identificados en el diagnóstico, los objetivos específicos para atender los temas prioritarios, las estrategias para ejecutar las acciones que permitan el logro de los objetivos específicos y los indicadores de desempeño y sus metas que posibiliten dar seguimiento al logro de los objetivos definidos. (Poder Legislativo, 2019b: artículo 21 Ter)

El Plan “indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados, la sujeción de éstos al mismo y la obligación de las dependencias que los emitan para que su contenido se adecue a una estructura similar”. (Hernández, 2018; Poder Legislativo, 2019b: artículos 22, 23, 24, 25, 26, 26bis).

Como parte de los elementos de la planeación, la normatividad establece dos aristas que son fundamentales para que este proceso se realice, por un lado, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y, por otro, los mecanismos de participación social mediante los cuales los diferentes sectores abonan en la definición del Plan y los programas.

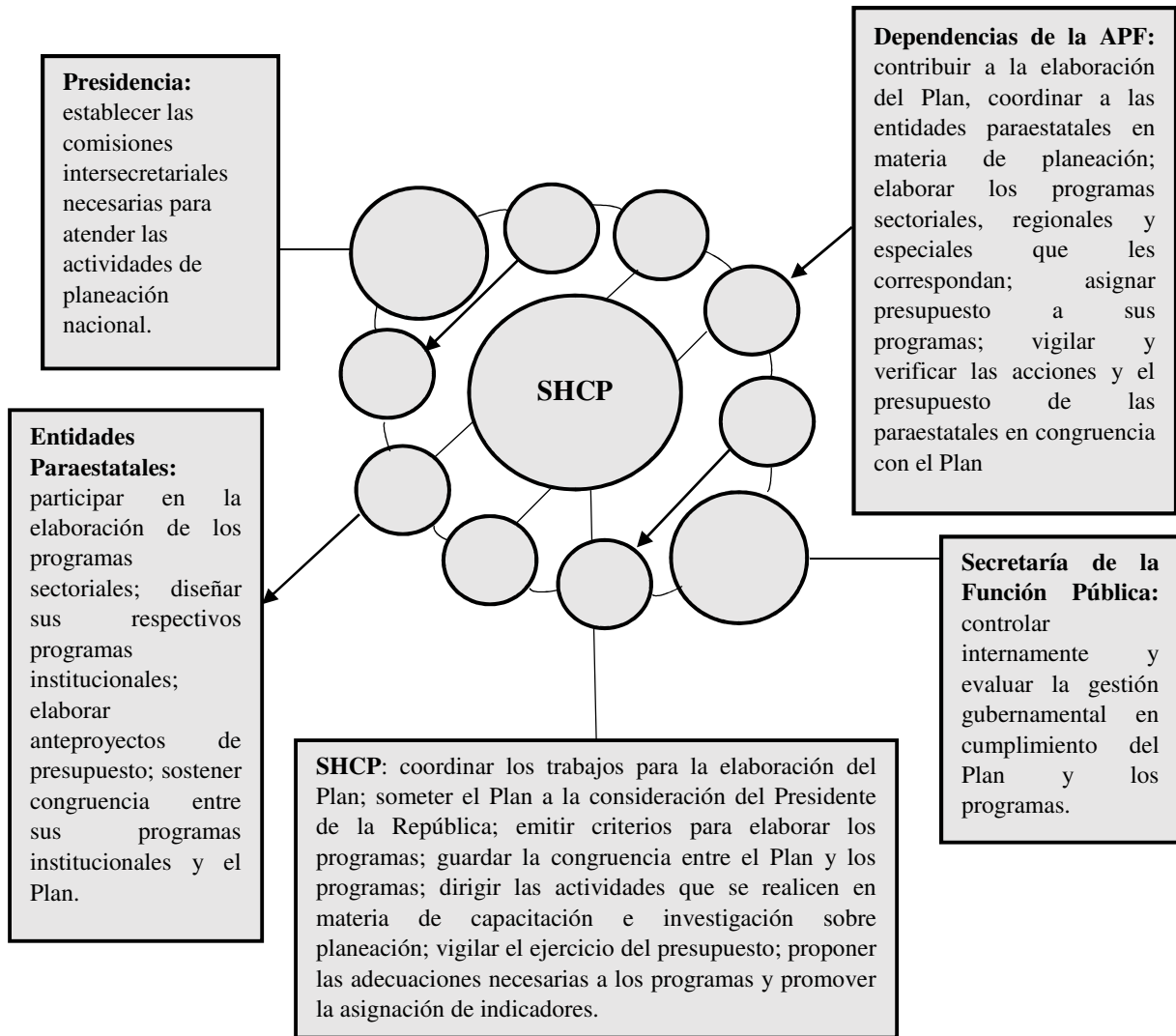
En cuanto al primero, “la estructura del Sistema la conforma una red de vínculos entre dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, e instituciones y organismos de los sectores social y privado que participan en actividades de planeación, coordinadas a través de”: (Montemayor, 1983:22)

- Los responsables de las dependencias de la administración pública federal;
- los responsables de las actividades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal;
- los gabinetes especializados como órganos asesores del sistema;
- las comisiones intersectoriales que se establezcan para coordinar actividades de planeación;
- los responsables de las actividades de planeación estatal o municipal mediante convenios de coordinación, y
- los mecanismos de participación social. (Montemayor, 1983:22)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la dependencia con atribuciones para coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo (Poder Legislativo, 2019b: artículo 14, fracción I), por ello, ha sido la responsable de emitir los lineamientos que organizan a las entidades y dependencias entorno al diseño y seguimiento del Plan y los programas.

Para tener una comprensión general de las funciones que tienen las entidades y dependencias federales que participan dentro del Sistema, se presenta el siguiente diagrama:

Diagrama 1. Funciones de instancias federales dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Planeación, artículos 14, 16, 17, 18.

Sobre la participación social, ésta forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, su objetivo es que los diversos grupos opinen sobre el diseño, la actualización e implementación del Plan y los programas. Entre los sectores mencionados como de consulta permanente se encuentran “los obreros, los campesinos, pueblos y grupos populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos

empresariales [...] diputados y senadores del Congreso de la Unión”. (Poder Legislativo, 2019b, artículo 20)

La participación se dará a través de foros de consulta popular que también se detallarán en las respectivas *disposiciones reglamentarias*, las cuales preverán organización, funcionamiento, formalidades, periodicidad y términos. (Poder Legislativo, 2019b) En el ámbito de la participación también se considera la consulta previa que el Ejecutivo Federal debe realizar a los pueblos y comunidades indígenas que se vean afectado por los programas federales (Poder Legislativo, 2019b: artículo 20bis), así como la aprobación del Plan por parte de la Cámara de Diputados, ésta última característica aprobada en la más reciente reforma que se hizo a la Ley de Planeación en 2018. (Poder Legislativo, 2019b: artículo 5)

Después de este breve recorrido, es posible precisar algunas cuestiones, la primera, es que el Plan Nacional de Desarrollo es el eje principal de articulación tanto de los niveles de planeación como del Sistema Nacional de Planeación Democrática y los mecanismos de participación social, por ello, esta herramienta debe tener una relevancia fundamental para la toma de decisiones dentro de todo el sector gubernamental.²⁰

La segunda es que la SHCP funge como ente responsable de que los instrumentos de planeación se materialicen, por ello, coordina y da seguimiento a todas las instancias que forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática mediante la reglamentación y los lineamientos necesarios, así como la presentación de la propuesta de Plan a la

²⁰ A la fecha, se han publicado siete Planes Nacionales de Desarrollo bajo los parámetros que exige la Ley de Planeación, los mismos que han intentado colocar su perspectiva de prioridades nacionales para alcanzar el desarrollo y, a su vez, decantan en la visión política que quiere imprimir cada administración, sin embargo, a pesar de los diferentes ideologías y afinidades de fondo, es interesante observar que desde el primer Plan de 1983 hasta el más reciente de 2019, se coincide en el diagnóstico: México es un país que requiere los ajustes económicos e institucionales necesarios para atender las profundas desigualdades que prevalecen dentro de su sociedad. Todos los programas, sin excepción, mencionaron la importancia del involucramiento y la participación social para construir el proyecto de Nación que presentan, dicho de esta manera, en la formalidad existe el compromiso de caminar hacia la vigencia y ejercicio de los principios democráticos. En el anexo 1 se presenta un resumen de la estructura y los objetivos de cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo que ha tenido el país desde la aprobación de la Ley de Planeación en 1983.

presidencia de la República. La tercera es que el proceso de planeación no termina con la publicación del Plan, éste es el primer paso para detonar todos los instrumentos que guiarán el actuar gubernamental y mediante los cuales se espera cumplir los objetivos nacionales plasmados en la CPEUM.

La cuarta y última, es que la participación debe darse en las diferentes etapas que entraña el Plan y los programas –elaboración, implementación, seguimiento, ajustes y evaluación–, no sólo en su diseño, lo cual implica un trabajo de revisión permanente e intercambio continuo entre las instancias públicas y los diversos sectores de la sociedad.

5. Planeación para el desarrollo y para los derechos humanos: un ajuste necesario.

El artículo primero de la Constitución Política de México es claro y contundente: “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en [...la] Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que [...la] Constitución establece”.

El principal estamento jurídico-político del país descansa en el paradigma del pleno ejercicio de los derechos de las personas, lo cual, a su vez implica que todo su aparato se organice y articule para asegurar que esta declaratoria se convierta en una realidad de manera progresiva, así lo aterriza el párrafo tercero de ese mismo artículo:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (Poder Legislativo, 2019a)

Cuando la Constitución menciona a *todas las autoridades* se refiere a las personas al servicio del Estado que colaboran en los tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial- y niveles –municipal, estatal y federal- de gobierno y cuando señala *promover, respetar, proteger y garantizar* los derechos humanos alude a las obligaciones generales del Estado en esta materia, las cuales implican:

- utilizar todos los medios a su alcance para materializar derechos (garantizar), incluidos los mecanismos necesarios para investigar las posibles violaciones, sancionarlas si es el caso, reparar los daños a las víctimas y poner en marcha caminos hacia la no repetición de los hechos; (OACNUDH, Unión Europea, Defensoría del Pueblo de Colombia, 2004: 61-81)
- no interferir en la realización de los derechos ya sea por acción u omisión (respetar); (OACNUDH, Unión Europea, Defensoría del Pueblo de Colombia, 2004: 61-81)
- vigilar que agentes no estatales, como empresas u organizaciones particulares, no interfieran con el ejercicio y goce de los derechos (proteger), y; (OACNUDH, Unión Europea, Defensoría del Pueblo de Colombia, 2004: 61-81)
- realizar todas las acciones posibles para fomentar una cultura social e institucional de derechos humanos, así como el impulso a la transformación continua y progresiva de las estructuras económicas, políticas y sociales vigentes que impiden el ejercicio de los derechos (promover).

Los principios a los que hace alusión la Constitución descansan en la idea de que todos los derechos son para todas las personas sin distinción (universalidad); deben mirarse como una integralidad porque en su conjunto abonan a la dignidad de las personas (indivisibilidad); se encuentran interconectados porque el cumplimiento o incumplimiento de un derecho impacta en el ejercicio de otros (interdependencia) y su reconocimiento

implica la asunción de avanzar hacia su cumplimiento y materialización de forma progresiva, jamás en retroceso.

Con estas reformas hechas a la Constitución en 2011 se colocaron las primeras pautas para replantear los objetivos nacionales; ¿qué significa reconocer los derechos de las personas?, ¿qué implicaciones tiene dicho reconocimiento para las autoridades que conforman el Estado mexicano?, tal vez, la magnitud y el alcance de estas modificaciones aún no se dimensionan.

Los derechos humanos, vistos como un paradigma, sugieren transformaciones profundas por lo que, además de buscar su reflejo en lo normativo, deben llevarse al centro de las discusiones políticas, económicas y sociales. Replantear los fines del Estado en función del enfoque de derechos humanos implica, en primera instancia, cuestionar si el aparato gubernamental con el que se cuenta –sus procesos y mecanismos- es el apto para materializarlos, de lo contrario los esfuerzos de reformas jurídicas estarán en peligro de relegarse al discurso. (Fuentes, 2018)

Con la finalidad de abonar en estas reflexiones, a continuación se presentan algunas ideas sobre las conexiones existentes entre los conceptos de desarrollo y derechos humanos, la funcionalidad de la planeación para el desarrollo y el enfoque de derechos humanos como herramientas para la construcción de soluciones a largo plazo, y, finalmente, los aspectos en los que la Planeación Nacional del Desarrollo en México debe poner atención para estar a la altura del nuevo paradigma que la Constitución, pero sobre todo la sociedad, demandan.

5.1. Desarrollo y derechos humanos: conceptos que se retroalimentan.

Como se planteó en los apartados anteriores, los conceptos de desarrollo y derechos humanos han evolucionado con el tiempo, se han transformado de la mano de los cambios sociales e incluso podría decirse que han sido una expresión del mundo occidental

contemporáneo. Mientras el desarrollo fue abordado por el marco teórico de la economía principalmente, los derechos humanos encontraron sus bases explicativas en el derecho, aunque con una expansión en ciernes hacia otras disciplinas.

La dignidad humana es la piedra angular de los derechos humanos, el bienestar es el objetivo del desarrollo, y detrás de ambas concepciones prevalece la constante búsqueda de la justicia social. (Balakrishnan, et. al., 2016: 2-5) Ambos preceptos han sido vehículos para dotar de contenido y coherencia los escenarios más amplios que, de lo contrario, se tornarían vacíos o huecos. Podría decirse que tanto el desarrollo como los derechos humanos son planteamientos que tienen el reto de dirigir a buen puerto los engranajes estructurales que hoy prevalecen, por ejemplo, las finalidades del Estado o los propósitos del mercado.

Los dos han caminado de manera paralela en terrenos comunes, a pesar de sus diferencias constitutivas y los distintos ámbitos de acción en los que interactúan, estas dos nociones convergen más de lo que parece:

Muchos de los conceptos habituales en el lenguaje del desarrollo, como la reducción de la pobreza, la participación, la inclusión, el buen gobierno y la responsabilidad y rendición de cuentas (accountability), se refieren a los mismos temas que en el campo de los derechos son descritos como el alcance de los derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, a la libertad de expresión, a la participación política, a la igualdad y a la no discriminación y al acceso a la justicia, entre otros. En ocasiones, el lenguaje de los derechos ha sido considerado excesivamente político y poco neutral por algunas de las agencias de cooperación, e incluso es vetado por los mandatos de algunas instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial; sin embargo, esto no ha impedido que la agenda de esas instituciones aborde problemas de pobreza o de calidad institucional directamente vinculados con aquellos derechos. (Abramovich, 2006: 38)

Los derechos humanos aluden al desarrollo como un *derecho*, desde esta óptica las implicaciones del desarrollo se desdoblán en tres dimensiones: la individual, la colectiva y

la del ámbito de responsabilidad Estatal, así lo expresa la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986:

1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.
2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.
3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste. (Artículo 2)

Durante varias décadas la perspectiva económica supeditó el desarrollo al crecimiento, era inconcebible alcanzar uno sin impulsar el otro, sin embargo, las nociones sobre los derechos humanos –y otras tantas como la perspectiva social del desarrollo y los estudios sobre las desigualdades- han abonado poco a poco a colocar nuevas preguntas en el centro de las discusiones que devuelven a premisas básicas pero necesarias: ¿crecimiento para qué?, ¿impulsado a costa de quiénes?, ¿y con beneficios directos e indirectos para qué sectores y grupos?

A pesar de las tensiones que pudieran generarse entre estas dos visiones, es ineludible que la entrada de los derechos humanos –desde su arista más transformativa- en el terreno del desarrollo, ha logrado expandir los horizontes de una vía que parecía casi unidireccional hasta hace poco, supeditada a las expectativas del mercado y a los acuerdos globales

generados bajo un esquema neoliberal que hoy se encuentran irremediablemente cuestionadas y debilitadas por los profundos estragos que han ocasionado.

Al mismo tiempo, volvió a colocar la necesaria función del Estado como un ente obligado a entrar en acción para impulsar los contenidos de fondo tanto de los derechos humanos como del desarrollo y aunado a los principios democráticos, reformular el carácter de las intervenciones estatales atendiendo a las nuevas necesidades globales, y dentro de ellas, a los impactos suscitados en los escenarios nacionales.

5.2. Planeación para el desarrollo y enfoque de derechos humanos: dos herramientas para la transformación.

La planeación para el desarrollo y el enfoque de derechos humanos son herramientas, pueden catalogarse de esta forma porque entrañan una serie de procesos que en conjunto intentan –y en algunas ocasiones permiten- aterrizar o materializar el contenido de los conceptos a los que aluden. Los derechos humanos y el desarrollo persiguen fines y se teoriza sobre ellos para explicar la realidad pero, sobre todo, para que funjan como guía hacia un horizonte, hacia un plano a donde se quiere llegar. Al mismo tiempo, estas herramientas comparten la característica de posicionarse desde una visión crítica con base en diferentes disciplinas, entre ellas, la economía, el derecho, la sociología, la ciencia política, la administración pública, las políticas públicas y la historia.

La incursión del enfoque de derechos humanos en la planeación para el desarrollo debe perseguir como propósito principal apoyar en la definición sobre qué idea de desarrollo es el que se quiere alcanzar. Aunque suena obvio, la planeación en sí misma no tendría ninguna utilidad si es que la concepción o el estilo de desarrollo hacia el que se camina no es lo suficientemente claro y conciso, habiendo resuelto esto, entonces es posible dar paso a todo lo posterior que conlleva el proceso de planeación.

Esto no significa que el proceso en sí mismo quede en segundo término, más bien, invita a iniciarlo con pasos firmes definiendo lo fundamental: ¿qué tipo de desarrollo es al que se quiere llegar? Siendo de esta manera, tal vez los pasos posteriores dentro de la planeación podrían verse beneficiados porque teniendo claro cuál es el horizonte entonces se sabrá que caminos son necesarios echar a andar.

Adicional a esto, debe quedar claro que las herramientas de la planeación para el desarrollo y el enfoque de derechos humanos tienen un carácter transformativo porque incursionan en la realidad para cambiarla, coadyuvan en el tránsito de un punto A, a un punto B, y una vez implementadas sus intervenciones es inminente que en mayor o menor medida tendrán impactos en lo económico, político, social y cultural de un determinado Estado o una región.

El reconocimiento de las *personas como sujetas de derechos* que promueve el enfoque de derechos humanos cobra relevancia en el terreno de la planeación para el desarrollo porque durante este proceso no debe perderse de vista que el centro de los fines del desarrollo es el bienestar de las personas y los grupos. Los objetivos y las metas que se establezcan deberán responder de forma sencilla a qué titulares de derechos están dirigidas y cuáles derechos les garantiza, así como los titulares de deberes responsables de implementarlas.

La asunción de *personas como titulares de derechos* implica que las propuestas de soluciones no se limiten a la atención de problemas, (Abramovich, 2016) sino a una visión amplia que involucre el principio de progresividad para especificar la manera en que se irá posibilitando el ejercicio de derechos.

La planeación para el desarrollo no debe asumirse como un proceso rígido y alejado de la negociación, de hecho, la planeación es, en principio, un acto político abierto a escuchar y leer las diferentes posturas y realidades que coexiste dentro de un Estado. Aludiendo a esto, es necesario que la planeación establezca y asegure los canales de *participación efectiva de la ciudadanía* con el fin de robustecer el diálogo e involucramiento constante de las

personas, finalmente, ellas son las principales destinatarias de este proceso y son las autorizadas para legitimarlo o no. Es así que los mecanismos de planeación son los que deben adecuarse a la participación y no al revés, es decir, durante el proceso de planeación es importante identificar cuál es la mejor manera de llevarla a cabo, considerando, por supuesto la diversidad de las personas y grupos que participan.

Para involucrar a las personas y los grupos en las decisiones públicas es necesario *fortalecer sus capacidades para reivindicar sus derechos*, es decir, realizar las acciones necesarias para que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos mediante los cuáles pueden hacerlos exigibles, por ejemplo, impartir conocimientos en materia de derechos humanos; instancias nacionales, regionales e internacionales a las que se puede acudir en caso de alguna posible violación a los derechos y qué implica el proceso de planeación para el desarrollo durante la educación básica

Dentro de las principales aportaciones de estas dos herramientas se encuentra la de fungir como un vehículo de entrada para *la transformación de las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales* en aras de disminuir las desigualdades. Tanto la planeación para el desarrollo como el enfoque de derechos humanos buscan generar un cambio en el orden actual donde prevalecen las inequidades, por ello, es importante asumir y visibilizar que dentro de cada región o Estado existe una amplia diversidad social por lo que las acciones gubernamentales deben ser lo suficientemente sensibles y flexibles para responder a diferentes realidades.

La *atención a grupos en situación de vulnerabilidad* que promueve el enfoque de derechos humanos se refiere a la posibilidad de que los gobiernos reconozcan los aspectos contextuales y particulares que imposibilitan que ciertos segmentos de la población accedan al desarrollo y, por tanto, no disfruten del bienestar. El análisis causa-efecto durante el ejercicio de planeación debe enmarcarse dentro del propósito de identificar *causas estructurales* que posibilitan las desigualdades, de lo contrario se continuará poniendo atención a los efectos, que si bien requieren de acciones, enfrentar sólo éstos no

necesariamente resolverá de fondo las barreras a las que se enfrentan algunos grupos de población.

Como se planteó en los apartados anteriores, el ámbito del desarrollo es lo suficientemente amplio para aproximarse a él desde diferentes visiones, no es suficiente mirarlo desde el aspecto económico porque podría cometerse el error de pensar que las soluciones frente a las inequidades vendrán por sí solas después alcanzar un crecimiento económico sostenido, una subida en el ingreso per cápita o largos periodos de finanzas sanas, aunque actualmente dichos aspectos son relevantes para cualquier Estado, existen otros factores a considerarse entorno al bienestar, por ejemplo, las expresiones sociales de la violencia, la imperante prevalencia de enfermedades crónico-degenerativas en el mundo, la ineludible distribución desigual del ingreso o los nuevos riesgos sociales que enfrentan las personas frente al cambio climático o las migraciones (Fuentes y Arellano, 2016).

Ante ello, el DIDH se ha encargado de caracterizar los retos que afrontan los grupos de población en situación de vulnerabilidad mediante las convenciones y declaraciones que reconocen sus derechos, es decir, el contenido de las mismas, además de expresar qué son los derechos y cuáles son las personas sujetas a ellos, también expresan de alguna manera el contexto al que se enfrenta y los escenarios hacia donde deberían transitar, de tal forma que todo lo aportado y construido por el marco jurídico de los derechos y sus sistemas de protección podría ser una base de referencia para iniciar con los procesos de planeación del desarrollo ya que es un ejercicio prospectivo que implica dilucidar hacia donde se quiere transitar.

Otro de los aspectos que el enfoque de derechos humanos podría aportar a la planeación para el desarrollo son las nociones sobre *redición de cuentas*. Atendiendo a los principios democráticos, las autoridades tienen la obligación de informar sobre las acciones que realizan, los motivos por los que las llevaron a cabo, los recursos que utilizaron y cuáles son los resultados y beneficios que se obtuvieron con ellas.

De acuerdo con Ríos Cázares (2016), un sistema de rendición implica:

1. Gestionar la información para generar evidencia a través de la recopilación, organización y resguardo de documentos sobre lo que se hace y se gasta desde las instancias públicas, lo cual se convierte en un archivo o expedientes de la historia de los asuntos de gobierno.
2. Poner a disposición de las personas las evidencias generadas para que sean consultadas, esto significa hacer la información pública –principio de máxima publicidad- y asumir la obligación de responder de manera oportuna, completa y veraz las consultas que se le realicen.
3. Contar con un sistema de contabilidad gubernamental que permita saber de qué manera se han gastado los recursos y cuáles son los beneficios que se han obtenido con ellos.
4. Fomentar la corresponsabilidad de la población para que monitoree y evalúe si las autoridades han cumplido con lo que prometieron al ocupar los cargos públicos, de esta manera se deben verificar los resultados y los beneficios que éstos han traído a la población.
5. Asignar y gestionar los recursos con base en los principios de transparencia y calidad respecto a las compras que las autoridades realicen para materializar bienes, servicios y obras públicas.
6. Fiscalizar las gestiones y procesos mediante las cuales las autoridades asignaron los recursos con la finalidad de saber cómo, en qué, bajo qué criterios y con qué resultados y beneficios se concluyen sus gestiones.

Además de que las autoridades tienen la obligación de cumplir con lo que han prometido, también deben ser honestos en los alcances de sus intervenciones, es decir, plantear y

explicar claramente cuáles son sus posibilidades reales de acción de acuerdo al contexto, los recursos disponibles y sus capacidades.

5.3. *Los retos de la Planeación Nacional del Desarrollo para afrontar el paradigma de los derechos humanos.*

De acuerdo con la CPEUM el desarrollo nacional del país se logrará a través de la competitividad, el fomento al crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza para que las personas, los grupos y las clases sociales ejerzan su libertad y dignidad. Establece que los fines del desarrollo responderán a las aspiraciones plasmadas en la propia Constitución y, siendo esto así, a partir de las reformas hechas en 2011 el desarrollo debiera supeditarse a la prevalencia y garantía de los derechos humanos desde un enfoque amplio considerando los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.²¹

Lo anterior significa que actualmente las nociones sobre desarrollo se encuentran atravesadas por la obligación que tienen las autoridades de garantizar las condiciones que les permitan a las personas ejercer sus derechos, lo cual, si bien está relacionado en buena medida a aspectos económicos como el empleo, la competitividad, el crecimiento económico y la distribución de la riqueza, es necesario reconocer que existen otra serie de ámbitos que posibilitan o no el ejercicio de las libertades, por ejemplo, el enfoque desde donde se implementan las estrategias de combate a la violencia o las medidas preventivas puestas en marcha ante el incremento de las enfermedades crónico degenerativas, sólo por mencionar algunos ejemplos.

Esta nueva visión a la que debe circunscribirse el desarrollo es sumamente compatible con la *visión social sobre el desarrollo* donde, como lo menciona Streenten (2008), resulta

²¹ A la fecha, el Estado mexicano ha ratificado XX convenciones y XX protocolos tan solo del sistema universal de protección a los derechos humanos, consultar el Anexo 2.

indispensable ir más allá de los logros meramente económicos y apuntalar de qué forma éstos impactan en las personas y los grupos para acceder y ostentar un mayor grado de bienestar. Es así que los derechos humanos juegan un rol fundamental en la redefinición, pero sobre todo en la acepción de lo que significa el desarrollo para el país y las vías que debieran implementarse para alcanzarlo. Desde su concepción más transformadora, el espectro de los derechos humanos podría catalogarse como una especie de marcos orientadores para las consecución de los fines del Estado.

La planeación cobra relevancia en este plano porque es uno de los procesos *clave* para caracterizar lo que significa el desarrollo y determinar las acciones que se llevarán a cabo para materializarlo. Pocos son los espacios como los que se suscitan cada seis años al diseñar un nuevo Plan Nacional de Desarrollo donde las autoridades se enfrentan al reto de realizar un ejercicio en prospectiva donde al menos se conjugan los siguientes cuatro elementos: 1) los estamentos plasmados en la Constitución, 2) el proyecto político planteado por el partido que llega al poder, 3) las expectativas y exigencias sociales acumuladas hasta el momento y 4) el estado que guardan las capacidades gubernamentales para asumir compromisos entorno al desarrollo.

En México, desde el establecimiento de la Ley de Planeación en 1983, este proceso se ha realizado de manera sistemática con el propósito de avanzar en la consecución de los fines emanados de la Constitución, sin embargo, es interesante observar que aunque los marcos de referencia y procedimientos para llevarla a cabo se han afianzado y perfeccionado con el tiempo, resulta complejo identificar claramente la idea o modelo de desarrollo que el Estado mexicano ha perseguido en cada uno de los siete Planes Nacionales de Desarrollo (Ver Anexo 1) que se han publicado hasta el momento, lo cual no es fortuito puesto que una de las primeras reflexiones que surgen al revisar la planeación nacional del desarrollo desde el enfoque de derechos humanos es que, efectivamente, se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la técnica de planeación pero no así los necesarios para reflexionar y construir las características del modelo de desarrollo hacia el cual se quiere caminar.

Las preocupaciones en torno a este punto no pueden ser menores ya que, tomando prestada la analogía que realizó en su momento Gil Antón (2013)²² sobre el camión y el socavón para explicar de qué se trataba la reforma educativa en México, es posible describir al proceso de planeación nacional para el desarrollo como un camión que se encuentra en perfectas condiciones y con todo lo necesario para avanzar por los caminos de terracería que regularmente se le presentan, asimismo, las personas pasajeras y el conductor saben perfectamente cómo opera el camión y cuál es el mantenimiento que deben darle periódicamente para que continúe funcionando, sin embargo, si se les pregunta a las personas tripulantes hacia donde se dirigen difícilmente podrían responder de manera unificada ya que cada una piensa que arribará a lugares distintos.

Con lo anterior se pretende ejemplificar que el proceso de planeación se encuentra lo suficientemente asimilado y estructurado entre el sector público, al menos en los niveles federal y estatal -prueba de ello es que todas las administraciones de esos niveles han publicado sus planes y programas de desarrollo al inicio de su gestión-, pero eso no significa que se cumpla con el propósito de caminar hacia una nueva realidad social en pro del bienestar, es decir, cumplir con los mecanismos y requisitos que entraña la planeación no necesariamente significa que en automático mejorarán los estándares de desarrollo.

De acuerdo con Miklos (1998) la planeación, como proceso en sí mismo, es igual de relevante que los planes y programas que emanen de él, ya que a partir de las deliberaciones que se gestan en ella es posible construir un ideario para la definición de horizontes comunes y reconocer las capacidades reales con las que se cuenta para caminar hacia ese escenario. Es ahí donde la atención al mandato constitucional de los derechos humanos cobra importancia ya que, con base en el contenido de los derechos y las obligaciones que asumen los Estados para con ellos, es posible coadyuvar en el aterrizaje del modelo de desarrollo al que se quiere llegar.

²² La analogía del camión y el socavón de Manuel Gil Antón puede consultarse en la siguiente liga dentro de la plataforma YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=jH6lzKYGgNY>

Las obligaciones generales del Estado sobre respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos no debieran ser un principio de actuación para las autoridades como lo sugiere la Ley de Planeación, sino un mandato claro que guía la manera en que se procede, es decir, asumir que los derechos humanos son el nuevo paradigma para las intervenciones del Estado, lo cual invita a asumir la responsabilidad de hacer una revisión meticulosa sobre las implicaciones que derivan de la reforma de 2011 y una necesaria armonización para caminar hacia la posibilidad de los derechos y, por tanto, del bienestar.

Hasta ahora no existe una ruta clara sobre la manera en que todas las autoridades adoptarán progresivamente las obligaciones y principios de derechos humanos, de hecho, los esfuerzos que se han realizado no necesariamente emanan de un proceso de planeación sino de la atención a circunstancias enfrentadas en la cotidianeidad de la gestión pública. A pesar de ello, las posibilidades de encauzar procesos, acciones y herramientas que permitan el aterrizaje de los derechos es posible ya que que no se tiene que partir de cero, los parámetros establecidos para llevar a cabo la planeación del desarrollo podrían ser el punto de partida para la construcción de soluciones atendiendo al enfoque o paradigma de los derechos humanos.

A continuación se exponen algunas reflexiones sobre la manera en que los elementos de la planeación para el desarrollo podrían retomar nociones sobre el enfoque de derechos humanos y así contribuir al esclarecimiento del modelo de desarrollo tomando en cuenta que el paradigma de los fines del Estado se ha renovado frente a la imperiosa necesidad de garantizar los derechos humanos.

Sobre el Sistema Nacional de Planeación Democrática, si bien ésta es una red de coordinación que se ha consolidado con el paso del tiempo, hoy resulta complejo explicar detalladamente cuáles son sus componentes, procesos y alcances. La institucionalización de una serie de instancias tanto federales como estatales y municipales que le dan vida al Sistema ha tenido como principal logro impulsar la elaboración de planes y programas de desarrollo a lo largo de todo el país.

El ejercicio que conlleva la publicación de un plan o programa de desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, denota la existencia de un proceso previo en el que se dialogó con diversos sectores sobre las rutas o caminos a seguir para la transformación social, sin embargo, una vez publicado el plan o programa dicho Sistema pareciera diluirse poco a poco conforme pasa el periodo administrativo.

Dentro de los objetivos iniciales del Sistema Nacional de Planeación Democrática se encontraba lograr que la misma planeación “[...trascendiera] la mera elaboración de documentos y [...consiguiera] normar de manera efectiva el proceso cotidiano de toma de decisiones y de asignación de recursos que realiza la administración pública y a la vez [...permitiera] orientar las actividades de los sectores social y privado”. (Montemayor, 1983:32) Sin embargo, sería impreciso decir que a 35 años de su existencia el Sistema ha logrado dicho propósito, sólo basta observar los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción que para su análisis 2018 colocó a México “entre los cinco países con la calificación más baja en la región de las Américas. Solo 10 puntos por arriba de Venezuela, último lugar en la zona. México se ubica en el puesto 138 de 180, con una calificación de 28, tres lugares por debajo del mismo estudio realizado en 2017.” (IMCO, 2019)

Las fuentes utilizadas para construir el índice miden la corrupción del sector público, o ciertos aspectos de la misma, incluyendo:

soborno; desvío de fondos públicos; uso del cargo público para beneficio privado; nepotismo en la función pública; captura del Estado; incapacidad del gobierno para hacer cumplir los mecanismos de integridad; enjuiciamiento efectivo de los funcionarios corruptos; burocracia y la excesiva carga burocrática; existencia de leyes adecuadas sobre divulgación de información financiera, prevención de conflictos de intereses y acceso a la información y protección legal para denunciantes, periodistas e investigadores. (Transparencia Internacional España, 2019)

Algunos de estos aspectos se encuentran relacionados con lo que precisamente el Sistema Nacional de Planeación pretendía regular y, en dado caso, prevenir. Ante ello, una de las primeras acciones que podrían llevarse a cabo frente a los nuevos paradigmas en materia de derechos humanos es realizar un análisis minucioso sobre las capacidades actuales del Sistema para determinar en qué medida y bajo qué ajustes éste sería un vehículo apropiado para asegurar el cumplimiento de los derechos que la Constitución ya reconoce. Por otro lado, el aterrizaje de los principios de indivisibilidad e interdependencia en el ámbito ejecutivo requieren de mecanismos institucionales que permitan mirar de manera integral los derechos, por lo que a través del proceso de planeación que ya tienen un andamiaje institucional construido se podrían alcanzar reflexiones mucho más consistentes en este sentido.

Sobre el papel de la SHCP, en principio, el artículo artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a ésta le corresponde, entre otros asunto, “proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente, sin embargo, como se explicó en el apartado anterior, su función dentro de la Planeación Nacional del Desarrollo ha sido crucial puesto que no solamente coordina las acciones de las instancias públicas federales para el diseño del Plan, sino que también ha construido en buena medida las herramientas y mecanismos que le dan vida al sistema y los niveles de planeación, igualmente ha promovido la adopción de estos elementos en los diferentes ámbitos y niveles de gobierno.

Teniendo en sus manos esta responsabilidad, será necesario que la dependencia clarifique cuáles son las acciones que se están poniendo o se pondrán en marcha para atender el nuevo paradigma del Estado frente al cumplimiento de los derechos humanos. Esto significa asumir que orientar las decisiones y acciones hacia el desarrollo implican, además de prospectivas y análisis económicos, una profunda definición sobre las estrategias que han de impulsar para atender las desigualdades y las causas estructurales que posibilitan las violaciones a los derechos humanos. Tal vez, es momento de consolidar un área exclusiva y

permanente dentro de la dependencia que se haga cargo de actualizar y reformular el sistema de planeación vigente considerando las perspectivas multidisciplinarias que dicha empresa requiere.

Sobre el Plan Nacional de Desarrollo y la participación social, como ya se señaló en múltiples ocasiones, el Plan es el documento *clave* dentro de todo el Sistema Nacional de Planeación Democrática, de él se desprende la guía u hoja de ruta respecto a la manera de proceder de las personas funcionarias públicas –individual y colectivamente- durante cada periodo administrativo. Los esfuerzos que se realizan para diseñar y publicar esta herramienta cada seis años no están en tela de juicio, sin embargo, la forma en que se hace uso de la misma a lo largo del sexenio sí podría ser cuestionable.

Si bien los ejercicios de presentación de la Cuenta Pública²³ ante la Cámara de Diputados y los Informes Anuales de Gobierno son algunas de las vías para valorar la implementación del Plan, resulta complejo hacer un análisis integral con base en ellos entorno a cuestionamientos básicos, por ejemplo: ¿se logró un mejor y mayor nivel de bienestar para las personas y los grupos al finalizar el periodo administrativo?, de ser así ¿cuáles son las evidencias de ello?, ¿el modelo de desarrollo y los objetivos de bienestar bosquejados al inicio del periodo administrativo fueron los adecuados?, ¿sería pertinente continuar caminando en esa dirección?

La invitación a reflexionar sobre la planeación para el desarrollo desde el enfoque de derechos humanos no es otra cosa que regresar a los planteamientos básicos, es decir,

²³ Artículo 74 constitucional, fracción VI: Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. A la SHCP le corresponde en esta materia: (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 31)

XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIX. Coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la validación de los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables; y,

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

priorizar la atención a los retos de fondo más que a lo sofisticado de un sistema con múltiples recursos. El proceso de planeación es virtuoso en sí mismo porque permite el diálogo y la interacción entre los diferentes sectores del Estado, evoca al entendimiento y la generación de acuerdos ante realidades divergentes, sin embargo, no perder de vista que el objetivo común es transformar los contextos y las propias vidas de las personas y grupos como sujetos de derechos, es el mayor reto que presentan este tipo de mecanismos actualmente.

En México, una sintética muestra de ello podría ser lo acontecido en el último proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 donde, ante el ejercicio de la facultad de aprobación del instrumento por parte de la Cámara de Diputados, en el mes de abril fueron enviados a revisión dos versiones de Plan: uno desde la Oficina de la Presidencia de la República y otro desde la SHCP, situación que generó confusión ya que no se aclaró con oportunidad –hasta algunos meses después- a qué lógica obedeció este suceso.

Las dudas concluyeron una vez que el 12 de julio de 2019 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la versión definitiva de Plan, la cual correspondió a la enviada por la Oficina de la Presidencia de la República y fue la aprobada por la Cámara de Diputados. Dichos acontecimientos podrían leerse como anecdóticos, sin embargo, es una pequeña muestra de cómo el *proceso de planeación* sustituyó –por no decir opacó- al *objetivo de la planeación*, dejando de lado el consenso, la investidura y la legitimidad que esta herramienta debe tener frente a la sociedad y, de manera apremiante, ante las personas que colaboran en el sector público, ya que ellas son las responsables de implementarlo.

Esta divergencia que se dio al interior del gobierno federal salió a la luz a través de las opiniones vertidas por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Urzúa, en dos columnas del periódico El Universal publicadas el 22 y 29 de julio. En ellas, el ex funcionario aclamó contundentemente: “No, no se puede escribir a vuela pluma un Plan Nacional de Desarrollo”, (Úrzua, 2019 a) y con esto, de manera indirecta se refirió a que el

PND que finalmente fue publicado no atendió en su construcción a lo estipulado en los artículos 2 y 26 de la CPEUM donde por un lado, se establecen las obligaciones generales del Estado respecto a la planeación para el desarrollo y, por otro, el reconocimiento a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, el cual les ostenta la relevancia de participación en los procesos de consolidación de la visión del desarrollo nacional.

Al mismo tiempo mencionó que el PND publicado no atiende los requerimientos establecidos en el artículo 21 de la Ley de Planeación donde se encuentran descritos los contenidos mínimos del mismo:

[El Plan] precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

Urzúa también colocó la relevancia del proceso participativo que emprendió la SHCP junto con las Secretarías de Estado en los primeros meses del sexenio para elaborar el Plan, el cual calificó como exitoso por los siguientes motivos:

- Se organizaron en total más de veinte decenas de foros de consultas ciudadanas y más de ocho docenas de mesas sectoriales con especialistas.
- En cada foro se invitaba a todos los mexicanos fueran jóvenes o adultos a emitir su opinión respecto al Plan.
- Pudo organizarse un foro en cada entidad federativa, para dar un total de 32.
- Se organizó un foro nacional y 13 foros en los Estados Unidos.

- Se organizó una encuesta ciudadana por internet que recibió la opinión de alrededor de 7,500 personas mexicanas.
- Se organizó una encuesta para la niñez y adolescencia mexicana donde participaron 11,256 personas de entre 12 y 17 años. El mayor reclamo de este grupo fue erradicar la corrupción y fomentar el valor de la honestidad entre las niñas y niños.
- El Instituto Nacional de Pueblos Indígenas organizó 25 foros entre la población originaria y afromexicana, los cuales registraron 10,536 asistentes con la representación de los pueblos Cucapá, Kiliwa, Kumiai, Ku'ahl, Paipai, Amuzgo, Cuiucateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal de Oaxaca, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Nahua, Triqui, Zapoteco y Zoque. (Úrzua 2019 a y 2019 b)

Finalmente, el ex funcionario expuso que atinó advertir al Presidente que la propuesta emanada desde su Oficina no atendía los lineamientos establecidos en la normatividad sobre planeación para el desarrollo y que, en dado caso, ésta podría catalogarse como un *largo manifiesto político* que debía colocarse como una larga *introducción* al Plan que se había construido desde la SHCP en coordinación con las Secretarías de Estado.

Como se expuso en apartados anteriores, tanto la planeación para el desarrollo como el enfoque de derechos humanos debieran ser concebidos como herramientas, es decir, como una serie de mecanismos, recursos y procesos que permiten aterrizar acuerdos y marcar las pautas para que éstos se materialicen y se conviertan en transformaciones sociales encaminadas al bienestar de las personas y grupos y el ejercicio de sus libertades. El devenir que sustenta a estas herramientas, además de utilizar técnicas y metodologías de orden lógico-causal, también atienden a ideologías políticas –cómo se planteó en el primer apartado del presente ensayo- por lo que resulta necesario encontrar puntos medios que permitan hacer dialogar el *deber ser* que marca la teoría con el *ser* que permite la práctica.

En esta ocasión dicho equilibrio no fue alcanzado y se comprueba que resulta más complejo de lo esperado hacer funcionar las herramientas entorno a los objetivos planteados. Desde

el enfoque de derechos es posible asegurar que, efectivamente, el proceso de planeación para el desarrollo es un ejercicio político y esto no debería causar escozor entre las personas tomadoras de decisiones en el ámbito público, al contrario, debe ser un aliciente para entrar al debate con una mentalidad lo suficientemente amplia y receptiva de posturas diversas e incluso contrarias a las que ya se tienen como establecidas.

Así lo propone Boaventura (2002) al señalar que para alcanzar consensos sobre cómo caminar hacia la vigencia de los derechos humanos es necesario establecer primero un ejercicio de hermenéutica diatópica que refiere a propiciar un dialogo entre las culturas para identificar sus similitudes dentro sus profundas diferencias, el autor concibe a los derechos humanos desde el ámbito cultural, considerando que en ésta las sociedades arraigan sus diferencias respecto a concepciones de vida y parámetros de conducta y, considerando que tanto la planeación para el desarrollo como el enfoque de derechos buscan incidir en la conducta gubernamental, tal vez haciendo un trabajo más profundo en este sentido podrían alcanzarse mayores consensos de hacia dónde caminar y por qué.

Por otro lado, construir mecanismos y herramientas sólidas que permitan el aterrizaje de la planeación es fundamental, sin embargo, éstas no deben resumirse a la mera contabilización de número de foros realizados o personas consultadas, ni a la supremacía jerárquica de la oficina desde donde se coordina la elaboración de planes y programas -de hecho, eso ya se encuentra reglamentado en la CPEUM y la Ley de Planeación-, lo relevante de todo ello es saber qué consensos resultaron de dichos ejercicios, la excepcionalidad del proceso no sustituye a los resultados del mismo, y si algo hace falta en el proceso de planeación nacional del desarrollo es claridad de rumbo para saber hacia dónde se camina y, por tanto, qué es exactamente lo que se está vigilando se implemente.

Por último, desde el enfoque de derechos humanos la participación social es crucial, no sólo dentro del proceso de planeación para el desarrollo, sino para todo aquel acto de autoridad que pretenda ser legítimo, por ello, considerar los hallazgos y evidencias que se ha generado desde los movimientos que reivindican los derechos podría ser una manera de

fortalecer los ejercicios prospectivos respecto al desarrollo, por ejemplo, las sentencias emanadas del poder judicial que examinan casos de violaciones a los derechos humanos o los casos paradigmáticos de esta misma índole que no han llegado a procesos judiciales pero que se encuentran impecablemente documentados por diversas organizaciones sociales.

Anexos.

Anexo 1.

Objetivos y estructuras de los Planes Nacionales de Desarrollo en México, 1983-2019
<u>Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Miguel De la Madrid</u>
Objetivos establecidos: Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. (Poder Ejecutivo, 1983:31)
Comentarios sobre estructura: Este programa fue el primero luego de la publicación de la Ley de Planeación. Hizo hincapié en los mecanismos de consulta que legitiman el plan. Asimismo, sostuvo que el Sistema Nacional de Planeación delimita claramente las responsabilidades sobre quién y cómo se debe instrumentar la planeación. Se conforma de tres apartados: el primero, principios políticos, diagnóstico y estrategia, menciona a manera de sustento jurídico, un resumen de las características políticas y normativas del Estado mexicano. Hace hincapié en la institucionalidad y gobernabilidad, contiene un diagnóstico donde se reconoce expresamente la inadecuada distribución de los beneficios de desarrollo. También plantea estrategias para cumplir con los objetivos establecidos en este apartado. En el segundo apartado se plantean los objetivos específicos y las líneas de acción y función de 3 ejes: política económica, social y sectorial. El tercer apartado alude a los mecanismos de participación ciudadana en la construcción del Plan que se derivaban de la Ley de Planeación. La construcción de mecanismos de seguimiento y evaluación son aspectos a mejorar en este Plan. No contiene un listado de los programas derivados del mismo, más bien se mencionan como aislados del apartado dos.
<u>Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Carlos Salinas de Gortari</u>
Objetivos: La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática; la recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. (Poder Ejecutivo, 1989:36)
Comentarios sobre estructura: Este Plan se articuló a partir de una estrategia total centrada en la modernización de México. Es interesante el énfasis que hizo en la seguridad y soberanía nacional como motores de desarrollo. En cuanto a diagnóstico, reconoce la existencia de brechas entre mujeres y hombres, jóvenes y adultos, personas indígenas y personas en situación de pobreza Las líneas generales de acción no necesariamente se convirtieron en mecanismos de trazabilidad y seguimiento. Incluyó una lista de “programas de mediano plazo”. La consulta social se consideró crucial para el establecimiento de los contenidos de este Plan.
<u>Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Ernesto Zedillo Ponce de León</u>
Objetivo estratégico- promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia (Poder Ejecutivo, 1995:70). Objetivos - El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía (Poder Ejecutivo, 1995:12); construir un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho (Poder Ejecutivo, 1995:22); desplegar la democracia en todas las esferas de la vida de la República (Poder Ejecutivo, 1995:30); desarrollo social, propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales (Poder Ejecutivo, 1995:48);
Comentarios sobre estructura: Este Plan ostentó que la soberanía y la seguridad nacional son puntos torales de la estrategia de desarrollo -resulta interesante que la seguridad nacional continuó teniendo un peso importante en la articulación del discurso sobre desarrollo-. No planteó una hoja de ruta sobre el seguimiento a los objetivos plasmados; se optó porque la articulación se desarrollara en el marco de los objetivos de los programas derivados del Plan, cuyo listado se incluyó en el cuerpo del texto. Se volvió a

<p>declarar la importancia de la participación a través de los foros de consulta, sin embargo, no quedó claro hasta qué punto dichos mecanismos tuvieron incidencia en el documento final.</p>
<p>Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Vicente Fox Quesada</p>
<p>Objetivos: Desarrollo social- mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital sociales; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones (Poder Ejecutivo, 2001:61). Desarrollo económico- conducir responsablemente la marcha económica del país; elevar y extender la competitividad del país; asegurar el desarrollo incluyente; promover el desarrollo económico regional equilibrado; crear condiciones para un desarrollo sustentable (Poder Ejecutivo, 2001:80). Orden y respeto- defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales; diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional; contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática; construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo; fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial; abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal; garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana; garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos. (Poder Ejecutivo, 2001:104).</p>
<p>Comentarios sobre estructura: Quizá uno de los cambios más notorios de este Plan con respecto a sus antecesores fue el no considerar como pilar del desarrollo a la seguridad nacional, es el primero que es propuesto por una administración pública emanada de un partido político distinto al PRI. El empleo de la palabra “humanismo” podría entenderse también como un posicionamiento político diferente. Es de resaltar que sólo se enunciaron los temas para los que se construirían programas sectoriales y no los programas sectoriales en sí mismos. Las líneas de acción siguen siendo genéricas y la organización del PND es algo más desordenada que la de su antecesor.</p>
<p>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Felipe Calderón Hinojosa</p>
<p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia. 2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica. 3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida. 4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas. 5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución. 6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación. 7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.

<p>8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.</p> <p>9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.</p> <p>10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones. (Poder Ejecutivo, 2007:4-5)</p> <p>Cinco ejes de trabajo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estado de Derecho y seguridad. 2. Economía competitiva y generadora de empleos. 3. Igualdad de oportunidades. 4. Sustentabilidad ambiental. 5. Democracia efectiva y política exterior responsable. (Poder Ejecutivo, 2007:7)
<p>Comentarios sobre estructura: El Plan de Felipe Calderón contó con líneas de acción y estrategias que podrían considerarse de mayor puntualidad, por ejemplo: “promover el desarrollo de infraestructura tecnológica de conectividad que permita alcanzar una penetración superior al 60 % de la población, consolidando el uso de la tecnología de los servicios en cualquier lugar, desarrollando contenidos de interés y de alto impacto para la población” (Poder ejecutivo, 2007: 50), es una estrategia que permite avizorar la construcción de un indicador sobre el cual, posteriormente, se podría valorar su cumplimiento. Asimismo, como en el caso del Plan anterior, no se establecieron de manera puntual los programas que se derivarían de este instrumento.</p>
<p>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Enrique Peña Nieto</p>
<p>Objetivo general: Llevar a México a su máximo potencial a través de cinco metas nacionales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. México en paz. 2. México incluyente. 3. México con educación de calidad. 4. México próspero 5. México con responsabilidad global <p>Y tres estrategias transversales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Democratizar la productividad 2. Gobierno cercano y moderno 3. Perspectiva de género. (Poder Ejecutivo, 2013:9)
<p>Comentarios sobre estructura: Este Plan cuenta con diagnósticos temáticos robustos y contruidos con base en datos actualizados. Estableció estrategias y líneas de acción suficientemente estructuradas y, por primera vez, se incluyó un apartado de indicadores. Se retomó la relación puntual de los programas derivados del Plan que no se veía desde el sexenio de Ernesto Zedillo. También incluyó la presentación del ya obligado apartado sobre participación ciudadana.</p>
<p>Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Andrés Manuel López Obrador</p>
<p>Objetivo general:</p> <p>En julio de 2018 el pueblo mexicano expresó de manera contundente en las urnas su anhelo de construir un México justo, pacífico, libre, solidario, democrático, próspero y feliz. Tal es el mandato para el sexenio 2018-2024 y durante los próximos seis años la Presidencia de la República y el gobierno federal en su conjunto trabajarán sin descanso para articular los esfuerzos sociales para lograr ese objetivo.</p> <p>La economía deberá haber crecido para entonces más del doble que el crecimiento demográfico. De tal manera, en 2024 el país habrá alcanzado el objetivo de crear empleos suficientes para absorber la demanda de los jóvenes que se estén incorporando al mercado laboral. (Poder Ejecutivo, 2019).</p> <p>Principios rectores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Honradez y honestidad

2. No al gobierno rico con pueblo pobre
3. Al margen de la ley, nada; por encima de la ley nadie
4. Economía por el bienestar
5. El mercado no sustituye al Estado
6. Por el bien de todos, primero los pobres
7. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera
8. No puede haber paz sin justicia
9. El respeto al derecho ajeno es la paz
10. No más migración por hambre o por violencia
11. Democracia significa el poder del pueblo
12. Ética, libertad, confianza

Tres ejes rectores:

1. Política y gobierno
 - a. Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad
 - b. Recuperar el estado de derecho
 - c. Separar el poder político del poder económico
 - d. Cambio de paradigma en seguridad
 - e. Hacia una democracia participativa
 - f. Revocación del mandato
 - g. Consulta popular
 - h. Mandar obedeciendo
 - i. Política exterior: recuperación de los principios
 - j. Migración: soluciones de raíz
 - k. Libertad e Igualdad
2. Política social
 - a. Construir un país con bienestar
 - b. Desarrollo sostenible
 - c. Derecho a la educación
 - d. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García
 - e. Salud para toda la población
 - f. Instituto Nacional de Salud para el Bienestar
 - g. Cultura para la paz, para el bienestar y para todos
3. Economía
 - a. Detonar el crecimiento
 - b. Mantener finanzas sanas
 - c. No más incrementos impositivos
 - d. Respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada
 - e. Rescate del sector energético
 - f. Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo
 - g. Creación del Banco del Bienestar
 - h. Construcción de caminos rurales
 - i. Cobertura de Internet para todo el país
 - j. Proyectos regionales
 - k. Ciencia y tecnología
 - l. El deporte es salud, cohesión social y orgullo nacional (Poder Ejecutivo, 2019).

Comentarios sobre estructura: El Plan del presente sexenio es diferente a los anteriores en el sentido de que socializa la posición ideológica de la nueva administración, sin embargo, no se expresa con la suficiente claridad la hoja de ruta que permitirá la vinculación de éste con los programas de gobierno. Los principios rectores y los ejes de acción se desarrollan con generalidad. Es así que la hoja de ruta en materia de planeación –o, como se diría coloquialmente: los pasos siguientes- debe completarse en otros documentos, por ejemplo, “El Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024” presentado ante el Instituto Nacional Electoral como plataforma electoral y proyecto de gobierno del partido político Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA.

Anexo 2.

Instrumentos del Sistema Internacional de Protección a los Derechos Humanos ratificados por México		
Instrumentos	Fecha de firma	Fecha de la ratificación, Fecha de adhesión
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	18 mar 1985	23 ene 1986
Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	23 sep 2003	11 abr 2005
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos		23 mar 1981 (a)
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte		26 sep 2007 (a)
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	06 feb 2007	18 mar 2008
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	17 jul 1980	23 mar 1981
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	01 nov 1966	20 feb 1975
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales		23 mar 1981 (a)
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	22 may 1991	08 mar 1999
Convención sobre los Derechos del Niño	26 ene 1990	21 sep 1990
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	07 sep 2000	15 mar 2002
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	07 sep 2000	15 mar 2002
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	30 mar 2007	17 dic 2007

Referencias

Abramovich, V., (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, no. 88, abril, pp. 35-50, [consultada el 10 de agosto de 2019], disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/11102-aproximacion-al-enfoque-derechos-estrategias-politicas-desarrollo>>.

Aguirre Román, J. O., (2010) “Hannah Arendt y Carlos Marx: un debate acerca de los derechos humanos y el discurso de los derechos”, en *Opinión Jurídica*, vol. 9, no. 17, enero-junio, Colombia: Universidad de Medellín, pp. 35-54, [consultado el 25 de abril de 2019], disponible en: <<http://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/78>>.

Aguirre-Pabón, J. O., (2011) "Dignidad, derechos humanos y la filosofía práctica de Kant", en *Vniversitas*, núm.123, pp. 45-74, [consultado el 23 de septiembre de 2019], disponible en: <<http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n123/n123a03.pdf>>

Alvarado, V., (2006) “Ética y filosofía del derecho en Kant y su influencia en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en *Revista de Ciencias Jurídicas*, año 110, mayo-agosto, pp. 149-167, [consultado el 6 de abril de 2019], disponible en: <<file:///C:/Users/Vostro/Downloads/14129-24612-1-SM.pdf> >.

Amnistía Internacional Catalunya, (2019) “Los siglos XVII y XVIII. Las grandes declaraciones”, en *Historia de los derechos humanos*, [consultado el 7 de mayo de 2019], disponible en <<http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/inf-s18.html>>.

Arias Marín, A., (2015) “Tesis sobre una teoría crítica de los derechos humanos”, en *Open Insight*, vol. 6, no. 9, enero-junio, pp. 11-33, México: Centro de Investigación Social Avanzada, A.C., División de Filosofía, [consultado el 10 abril de 2019], disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-24062015000100002>.

Atienza, M., (1982), “Marx y los derechos humanos”, en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, España: Biblioteca Digital de la Universidad de Illes Balears, pp. 13-33, [consultado el 9 de junio de 2019], disponible en: <http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cuadernosFacultadDerecho/index/assoc/Cuaderno.dir/Cuadernos_1982v001p015.pdf>.

Balakrishnana, D., Heintz, J., Elson, D., (2016) *Rethinking economic policy for social justice. The radical potencial of human rights*. Inglaterra: Routledge.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2006) *La política de las políticas públicas*, México: BID/ Planeta.

Bértola, L., (2015) “Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina”, en: Bárcena, A., Prado, A. Ed. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, no. 132, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pp. 261-297.

Bodenheimer, S., (1970) *Dependency and Imperialism: The roots of Latin American underdevelopment*, New York: NACLA, pp. 49-53.

Canto Chac, M., (2019) “Políticas públicas y derechos humanos”, en: *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria*, México: UNAM, FLACSO, CISAN, pp. 79-109.

Carrasco Licea, R. P., (1984) *Tesis: Planeación en México 1977-1984. Límites y posibilidades*, México: UNAM, [consultada el 23 de septiembre de 2019], disponible en: <http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/TV1CNPLNV8HA8XX2L968UFQUDDGV6V1996MRA1QAP4NVG6X6E1-11178?func=full-set-set&set_number=012253&set_entry=000002&format=999>.

Ceceña Cervantes, J., L., (1983) *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista: el caso de México*, México: UNAM.

Cechinni, et al. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL.

Ciriza, A., (2000) “A propósito de Jean Jaques Rousseau. Contrato, educación y subjetividad”, en *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 77-99, [consultado el 25 de abril de 2019], disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/moderna/moderna.html>>.

Color Vargas, M., (2009) “Por el derecho de resistir a los irresistibles derechos humanos”, en Caballero, J. L., *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Reflexiones en torno a su 60 aniversario*, México: Editorial Porrúa, pp. 429-444.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (1996) *Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*, México.

Comité Ejecutivo Nacional del PRI, (1939) “Segundo Plan Sexenal 1941-1946”, en *Memoria política de México*, México: Comisión Nacional Editorial, [consultado el 19 de agosto de 2019], disponible en <<https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1939II%20PlanSex.html>>

Boaventura, De Sousa Santos, (2002) “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos” en: *El Otro Derecho*, no. 28 Colombia: ILSA, pp. 59-83, [consultado el 10 de abril de 2019], disponible en: <http://www.uba.ar/archivos_ddhh/image/Sousa%20-%20Concepci%C3%B3n%20multicultural%20de%20DDHH.pdf>.

Ferrer, M., (2005) *La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional*, Series de Población y Desarrollo, no. 60, Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Fuentes, M. L., (2018) “El desarrollo centrado en los derechos humanos” en: Cordera Campos, R., y Provencio Durazo, E., (Coords), *Informe del Desarrollo en México. Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*, México: UNAM, pp. 51-59.

Fuentes, M. L., y Arellano, S., (2016), “Los riesgos sociales”, en *Informe del desarrollo en México 2015*, México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM., pp. 157-184.

Gil Antón, M., (2013) *La reforma educativa*, México: COLMEX, [consultado el 10 de octubre de 2019], disponible en: < <https://www.youtube.com/watch?v=jH6lzKYGgNY>>

González, H., (1988) “Fundamentos filosóficos de los derechos humanos ¿Personalismo o transpersonalismo?”, en *Jurídica Ibero, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, no.19, 1988-1989, México: Universidad Iberoamericana, pp. 325-341, [consultado el 17 de abril de 2019], disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/19/pr/pr20.pdf>>.

Hernández Estrada, R., (2018) “El PND al Congreso”, en: *Nexos*, diciembre, versión electrónica, [consultado el 12 de julio de 2019], disponible en: < <https://www.nexos.com.mx/?cat=3404>>.

Hobsbawn, E., (1998) *La historia del siglo XX, la era de los externos*, Argentina: Grijalbo.

IMCO, (2019) *Índice de la percepción de la corrupción 2018, vía Transparencia Internacional*, [consultado el 29 de septiembre de 2019], disponible en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/

Martínez-Franzoni, J., (2008) “Capítulo I. Bienestar y regímenes de bienestar, ¿qué son y por qué abordarlos?”, en: *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 23-51, [consultado el 12 de junio de 2019], disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/franzoni/03Cap1.pdf>>.

Máttar, J., Perrotti, D., (2014a) *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Máttar, J., Perrotti, D., (2014b) *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Miklos, T., (1998) *Criterios básicos de planeación. Cuadernos básicos de orientación metodológica*, México: Instituto Federal Electoral.

Montemayor, R., (1983) “El sistema nacional de planeación democrática”, en *Revista de Administración Pública*, julio-diciembre, México: INAP, pp. 21-33.

Montoya, J., (1989) “Rousseau y los derechos del hombre”, en *Anuario de filosofía de derechos IV*, Valencia, pp. 33-43, [consultado el 22 mayo de 2019], disponible en: <[file:///C:/Users/Vostro/Downloads/Dialnet-RousseauYLosDerechosDelHombre-1985288%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Vostro/Downloads/Dialnet-RousseauYLosDerechosDelHombre-1985288%20(2).pdf)>.

Moreno-Bonett, M., (2005) *Los derechos humanos en perspectiva histórica. De los derechos individuales a los derechos sociales 1857-1917*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Movimiento de Regeneración Nacional, Partido Político, (2018) *Proyecto Alternativo de Nación*, México: Instituto Nacional Electoral, [consultado el 1 de septiembre de 2019], disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>

OACNUDH, (2006) *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra: ONU.

OACNUDH, Unión Europea, Defensoría del Pueblo de Colombia, (2004) *Manual de calificación de conductas violatorias. Derechos humanos y derechos internacional humanitario*.

ONU, (1986) Declaración sobre el derecho al desarrollo, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>

ONU, (2003) *Enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos*, [consultado el 12 de septiembre de 2019], disponible en <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies#footer>.

ONU, (2019) *Carta de las Naciones Unidas. Nota de Introducción*, [consultado el 12 de mayo de 2019], disponible en <http://www.un.org/es/sections/un-charter/introductory-note/index.html>.

Poder Ejecutivo, (1983) “Ley de Planeación”, en *Diario Oficial de la Federación*, [consultado el 10 de agosto de 2019], disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=1983&month=01&day=05>.

Poder Ejecutivo, (1983) “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, en *Diario Oficial de la Federación*, [consultado el 15 de agosto de 2019], disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Poder Ejecutivo, (1989) “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, en *Diario Oficial de la Federación*, [consultado el 15 de agosto de 2019], disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Poder Ejecutivo, (1995) “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, en *Diario Oficial de la Federación*, [consultado el 15 de agosto de 2019], disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Poder Ejecutivo, (2001) “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, en *Diario Oficial de la Federación*, [consultado el 15 de agosto de 2019], disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Poder Ejecutivo, (2007) “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, en *Diario Oficial de la Federación*, [consultado el 15 de agosto de 2019], disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>>

Poder Ejecutivo, (2013) “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, [consultado el 15 de agosto de 2019], disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>>

Poder Ejecutivo, (2018) “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación”, en: *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, pp. 17-22, [consultado el 10 de agosto de 2019], disponible en: <<https://bit.ly/2FDjWac>>

Poder Ejecutivo, (2019) “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, en *Diario Oficial de la Federación*, [consultado el 15 de agosto de 2019], disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>>

Poder Legislativo (2019) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, [consultada el 5 de octubre de 2019], disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>>.

Poder Legislativo, (2019a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [consultado el 19 de agosto de 2019], disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>

Poder Legislativo, (2019b) *Ley de Planeación*, [consultado el 24 de agosto de 2019], disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>>.

Polo, M. A., (2005) “Ética y política en Locke. De los derechos humanos a los humanos sin derechos”, en *Escritura y pensamiento*, año VII, no. 17, pp. 39-65, [consultado el 12 de mayo de 2019], disponible en: <http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/Escri_pensam/n17/a03.pdf>.

Rangel, A., (2016) “La planeación en México: una historia de ensayo y error”, en *El Universal*, versión electrónica, [consultado el 7 de agosto de 2019], disponible en: <<http://www.eluniversalqueretaro.mx/content/la-planeacion-en-mexico-una-historia-de-ensayo-y-error>>.

Reyes, G., (2001) “Principales teorías sobre el desarrollo económico y social”, en *Nómadas, Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, no.4, julio-noviembre, España: Universidad Complutense de Madrid, [consultado el 23 de mayo de 2019], disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18100408>>.

Ríos Cázares, A., (2016) “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas*, México: CIDE, CONACYT, [consultado el 10 de octubre de 2019], disponible en: <<http://pirc.cide.edu/vertientes/item/2-https-youtu-be-5-lnspjwlm>>.

Rubio, J., (1999) “¿Derechos liberales o derechos humanos?” en *La Laguna*, no. 94, pp. 34-39, [consultado el 7 de abril de 2019], disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=151335>>.

Sánchez Luna, G., (1996) “Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [consultado el 12 de agosto de 2019], disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/95>>

SEGOB, SRE y OACNUDH México, (2013-2018) *Programando con perspectiva de derechos humanos en México*, [consultado el 19 de julio de 2019], disponible en: <<https://www.gob.mx/publicaciones/es/articulos/programando-con-perspectiva-de-derechos-humanos-en-mexico?idiom=es>>

SHCP, (2019) *Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, [consultado el 5 de septiembre de 2019], disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Guia_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf>.

Streeten, P., (2008) "The Meaning and Measurement of Development", en: *International Handbook of Development Economics*, volúmenes 1 y 2, capítulo 1, Edward Elgar Publishing, pp. 3-15.

Transparencia Internacional España (2019), *¿Cómo se calcula el índice de Percepción de la Corrupción?*, [consultado el 29 de septiembre de 2019], disponible en: <https://medium.com/integridad-y-transparencia/c%C3%B3mo-se-calcula-el-%C3%ADndice-de-percepci%C3%B3n-de-la-corrupci%C3%B3n-f81f3827c5a5>

Úrzua, C. M., (2019 a) “El asunto del Plan Nacional del Desarrollo (I)”, en *El Universal*, [consultado el 23 de octubre de 2019], disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-m-urzua/nacion/el-asunto-del-plan-nacional-de-desarrollo-i>>.

Úrzua, C. M., (2019 b) “El asunto del Plan Nacional del Desarrollo (II)”, en *El Universal*, [consultado el 23 de octubre de 2019], disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-m-urzua/nacion/el-asunto-del-plan-nacional-de-desarrollo-ii>>.

Vázquez, D., y Serrano, S., (2011) *Los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad en la Reforma Constitucional de 2011: Apuntes para su Aplicación Práctica*, Documento de Trabajo, México.

Villareal, H., (2013) “Planes Nacionales de Desarrollo, una historia de racionalidad y fracasos”, en: *Letras Libres*, no. 174, versión electrónica, [consultada el 28 de julio de 2019], disponible en: <<https://www.letraslibres.com/mexico-espana/planes-nacionales-desarrollo-una-historia-racionalidad-y-fracasos>>.

Zizek, S., (2011) “En contra de los derechos humanos”, en *Suma de negocios*, vol. 2, no. 2, diciembre, pp. 115-125, Colombia, [consultado el 3 de mayo de 2019], disponible en: <<http://publicaciones.konradlorenz.edu.co/index.php/SumaDeNegocios/article/viewFile/879/610>>.