razones FUNDAR

Transparencia fiscal y presupuestaria

Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos

Diego de la Mora Maurer / diego@fundar.org.mx

Cada vez es más evidente que el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos a las que se ha comprometido el Estado mexicano requieren de la implementación de políticas públicas orientadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas. Sin embargo, aunque éste parece ser un acuerdo de la sociedad mexicana y de las fuerzas políticas, lo que no está claro es cómo son las políticas y los presupuestos públicos con perspectiva de derechos humanos. ¿Cómo tienen que estar diseñadas?, ¿cuáles son los mecanismos para implementarlas?, ¿cómo puede evaluarse si una política pública tiene esta perspectiva?, o ¿cómo debe ser un presupuesto público que refleje políticas públicas con esa perspectiva? son sólo algunas de las preguntas que aún se están debatiendo.

Para responder a estas preguntas, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) (que comprende los tratados y convenciones internacionales, observaciones de los comités especiales de las Naciones Unidas, opiniones consultivas y sentencias de los órganos jurisdiccionales internacionales) es la fuente principal que provee las definiciones de cada derecho y que proporciona los lineamientos para generar herramientas de gestión y administración pública con perspectiva de derechos humanos. En otras palabras, en el DIDH se encuentran directrices planteadas en forma de obligaciones, principios y elementos que sirven de guía para que los Estados incorporen a sus propias políticas, marcos legales y prioridades de gasto, el mandato del cumplimiento de los derechos.

Por otro lado, en el plano nacional ya se cuenta con experiencias que nos permiten empezar a sistematizar el conocimiento sobre cómo se han adaptado las obligaciones internacionales en esta materia al ámbito local, como es el caso del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. De manera similar, el trabajo de algunas organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales y, de manera central, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, delinean una ruta clara de implementación de los principios que han de guiar el diseño, ejecución, evaluación y fiscalización de políticas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos.

Aunque existen otras fuentes del derecho internacional en derechos humanos que amplían las obligaciones del Estado mexicano, el cumplimiento de los derechos humanos a través de las políticas y presupuestos públicos se expresa de manera precisa en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

> adoptar medidas… especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Las obligaciones de usar hasta el máximo los recursos disponibles, de hacerlo de una manera progresiva y de no discriminar se complementan y adquieren mayor sentido cuando se relacionan con otra obligación inmediata, que es la de alcanzar niveles mínimos de bienestar. Estos niveles establecen un piso básico del cumplimiento de cada derecho, a partir del cual debe ampliarse su goce progresivamente.

A partir del cumplimiento de niveles mínimos de bienestar es posible incorporar la perspectiva de derechos en cada una de las etapas de los ciclos del presupuesto y de las políticas públicas. Para ello, se tiene que empezar por incorporar las obligaciones, principios y elementos de los derechos humanos establecidos en el DIDH, en los planes nacionales de desarrollo, los planes sectoriales, programas específicos y sus reglas de operación, pasando por las herramientas de programación y gestión más cercanas a los implementadores, así como los marcos de política pública o las matrices de marco lógico.

Por su parte, la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en los presupuestos públicos requiere implementar cada uno de los principios mencionados anteriormente en las distintas etapas del ciclo presupuestario: desde la recaudación y la conformación de la política de ingresos, hasta la formulación, discusión-aprobación, ejecución y evaluación-fiscalización de los recursos públicos. La alineación del ciclo presupuestario con la perspectiva de los derechos humanos hace que la administración y gestión de los recursos públicos tenga un sentido más claro de su utilidad para solventar las inequidades sociales y mejorar la vida de las personas.

Propuestas

1. En cuanto a las políticas públicas, es necesario diseñar las herramientas de gestión pública —planes nacionales de desarrollo, planes sectoriales, reglas de operación de programas, matrices de marco lógico o marcos de política pública— a partir de las obligaciones, componentes, principios y elementos esenciales de los derechos humanos. Si el plan nacional de desarrollo, por ejemplo, se diseña con una perspectiva de derechos humanos, y los objetivos de esta administración sexenal se orientan al cumplimiento de derechos, los recursos con los que cuenta el Estado se podrían orientar de manera más ordenada hacia esos objetivos.

En el manejo del presupuesto público, el principio de la utilización del máximo de recursos disponibles –económicos, técnicos, legislativos y de otra índole– implica garantizar que se estén ingresando todos los recursos fiscales posibles de manera progresiva (quién tiene más aporta más), así como resolver problemas de subejercicios, de fugas en el gasto de recursos y, sobre todo, priorizar la asignación de recursos para asegurar que se gaste lo suficiente para el cumplimiento de derechos.

2. Esto a su vez requiere de dotar de contenido de derechos a las características del gasto público especificadas en el artículo 134 de la Constitución: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Estas características no pueden ser comprendidas sólo en términos de austeridad y uso eficiente de los recursos, sino que el uso de recursos públicos debe servir para materializar los elementos de los derechos humanos, tales como calidad, accesibilidad, disponibilidad y aceptabilidad de los servicios y los bienes que provee el Gobierno para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.