

Presupuestos públicos para el cumplimiento de las obligaciones de los derechos humanos

**Diego de la Mora Maurer
Septiembre de 2017**

Contenido

1.Derechos humanos y presupuestos públicos: el artículo 2 del PIDESC

2.El caso del Distrito Federal

Contenido

1.Derechos humanos y presupuestos públicos: el artículo 2 del PIDESC

¿Por qué insistimos en analizar los presupuestos públicos?

El presupuesto público:

- Es uno de los instrumentos de política más amplio y comprensivo del gobierno, porque abarca toda la acción pública;
- Nos ofrece una imagen real de las prioridades del gobierno, más allá del discuso;
- Afecta la vida de toda la población, pero en especial de quienes viven en situación de vulnerabilidad.

Un compromiso gubernamental, marco legal, política pública o programa que carezca de presupuesto, no puede ser instrumentado.

Artículo 2 del PIDESC

El artículo 2 del PIDESC establece las siguientes obligaciones inmediatas:

1. Máximo uso de recursos disponibles;
2. Realización progresiva y no regresión;
3. No discriminación

Si bien el significado de estos conceptos parece evidente, su peso y significado en materia presupuestaria no son tan claros.

¿Qué ha dicho el Comité DESC respecto a estas obligaciones y el gasto público?

Máximo uso de recursos disponibles:

- Los gobiernos deben movilizar recursos al interior del país;
- El gasto del gobierno debe ser eficiente y eficaz;
- La corrupción atenta contra el máximo uso de recursos disponibles.
- Fondos destinados a los DESC no deben ser utilizados en áreas no relacionadas con los DESC,
- Debe ser ejercidos en su totalidad;
- En caso de reducción de fondos, debe demostrar que usó el máximo de los recursos disponibles para evitar este retroceso.
- Gobiernos de países en desarrollo deben asegurar asistencia internacional en áreas donde los recursos nacionales sean insuficientes para realizar los DESC.

Realización progresiva:

- Los gobiernos están obligados a avanzar progresivamente, sin retrocesos, hacia el cumplimiento de los DESC;
- La realización progresiva debe entenderse como mejoras continuas en la realización de los derechos;
- Los recursos para DESC deben aumentar proporcionalmente a los aumentos globales;
- En tiempos de crisis, los gobiernos deben justificar reducciones, demostrando:
 - Que han agotado todos los recursos disponibles;
 - Que han priorizado el cumplimiento con las obligaciones mínimas;
 - Que han aminorado el impacto negativo en grupos vulnerables;
- Después de la crisis, el gasto relacionado con los DESC debe volver a los niveles anteriores.

No discriminación:

- Obligación transversal inmediata;
- Los estados deben eliminar la discriminación formal y la sustantiva
- Para atenuar los efectos de la discriminación, los estados pueden tomar acciones positivas temprales o permanentes.
- Para contrarrestar la discriminación sistémica, puede ser indispensable la asignación de recursos adicionales a la realización de los derechos de los grupos discriminados.
- Fallar en eliminar tratos diferenciados para distintos grupos, con base en insuficiencia de recursos, es inaceptable, a menos que el estado demuestre haber usado el máximo de recursos disponibles.

¿Cómo evaluar el cumplimiento con estas obligaciones en la práctica?

- . Relación entre el **máximo uso de recursos disponibles** y:
 - La estimación de ingresos fiscales (subestimación de ingresos petroleros y uso discrecional de recursos excedentes en México)
 - La recaudación de impuestos (impuesto sobre el ingreso vs. IVA—75% de ingresos tributarios en Guatemala provienen de impuestos al consumo)
 - El pago de la deuda (priorización del pago de deuda sobre gasto social en Brasil)
 - El subejercicio de recursos (fondos para educación temprana en Buenos Aires subejercidos, a pesar de demanda insatisfecha)

¿Cómo evaluar el cumplimiento con estas obligaciones en la práctica?

Relación entre la **realización progresiva y no regresión** y:

- La reasignación de recursos entre secretarías u objetos del gasto, el presupuesto mexicano es reasignado entre 20 y 25% entre el aprobado y el ejercido).
- La asignación de recursos a un programa y la inflación (aporte monetario para familias en pobreza en Sudáfrica permanece inalterado, a pesar de la inflación).
- La reducción de recursos a un programa o sector relevante para la realización de DESC (reducción de recursos a salud 2.5% inferior entre 2015 y 2016 en México).

¿Cómo evaluar el cumplimiento con estas obligaciones en la práctica?

Relación entre la **obligación de no discriminación** y:

- La distribución de recursos entre áreas geográficas (tendencia a asignar mayores recursos a áreas con mayores niveles e indicadores de desarrollo— Guatemala)
- Las fórmulas utilizadas para asignar recursos a distintas zonas (fórmulas que privilegian capacidad instalada, en vez de atender brechas en los servicios)
- El ejercicio de recursos en programas focalizados o etiquetados (falla en ejercer gastos etiquetados para indígenas, mujeres, dalits en la India, etc.)

Contenido

2. El caso del Distrito Federal

El origen

2006: Diálogo entre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en México para desarrollar el proyecto.

2007: Se firma una carta compromiso entre las partes y se empieza a elaborar el diagnóstico.



2008: Presentación del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal.

2009: Presentación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

2010: Se constituye el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa.

Actores clave:



La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México estableció el diálogo entre los tres poderes del gobierno local y la Comisión de Derechos Humanos del DF.

La Comisión de Derechos Humanos del DF construyó la legitimidad para que el gobierno y la sociedad civil pudieran trabajar en la misma mesa.

El Comisé Coordinador tomó las decisiones por consenso y no por mayoría.

Elaboración de Diagnóstico y Programa

Recomendación número 7 del Diagnóstico de Derechos Humanos del DF:

“Crear presupuestos con perspectiva de derechos humanos”

Grupo de trabajo sobre presupuesto:

Integrado por:

- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Fundar
- Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal

Con el apoyo de:

- Subsecretaría de Egresos del Distrito Federal
- Gesoc (Gestión Social y Cooperación A. C.)

El reto

Líneas de acción del programa de DDHH del DF

Teoría de derechos humanos y presupuestos

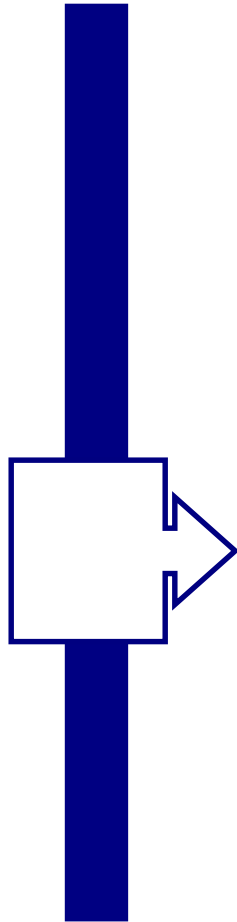
Transformación de la visión de los servidores públicos del presupuesto

Reformas paralelas al presupuesto: género y PbR



Pasos sugeridos

1. Identificar el **derecho humano** en el que se quiere avanzar y su significado a la luz de los **compromisos nacionales e internacionales del Estado Mexicano** en Derechos Humanos, que incluyen, por orden jurídico, al **Gobierno del Distrito Federal**.
2. Identificar las **obligaciones del Estado Mexicano en Derechos Humanos**.
 1. Generar y contar con un **diagnóstico** del derecho relacionado desde la perspectiva de derechos.
 2. Alinear el **proceso de planeación-programación-presupuestación-implementación-evaluación** con objetivos y lenguaje de Derechos Humanos.
 3. **Hacer políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y reflejarlo en el presupuesto.**



Pasos sugeridos

1. Identificar el **derecho humano** en el que se quiere avanzar y su significado a la luz de los **compromisos nacionales e internacionales del Estado Mexicano** en Derechos Humanos, que incluyen, por orden jurídico, al **Gobierno del Distrito Federal**.
2. Identificar las **obligaciones del Estado Mexicano en Derechos Humanos**.
1. Generar y contar con un **diagnóstico** del derecho relacionado desde la perspectiva de derechos.
2. Alinear el **proceso de planeación-programación-presupuestación-implementación-evaluación** con objetivos y lenguaje de Derechos Humanos.
3. **Hacer políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y reflejarlo en el presupuesto.**

**Obligaciones
del Estado:
núcleo central
del derecho**

**Con qué
cuenta el GDF**

**“Foco rojo”
Diagnóstico de
DDHH del DF**

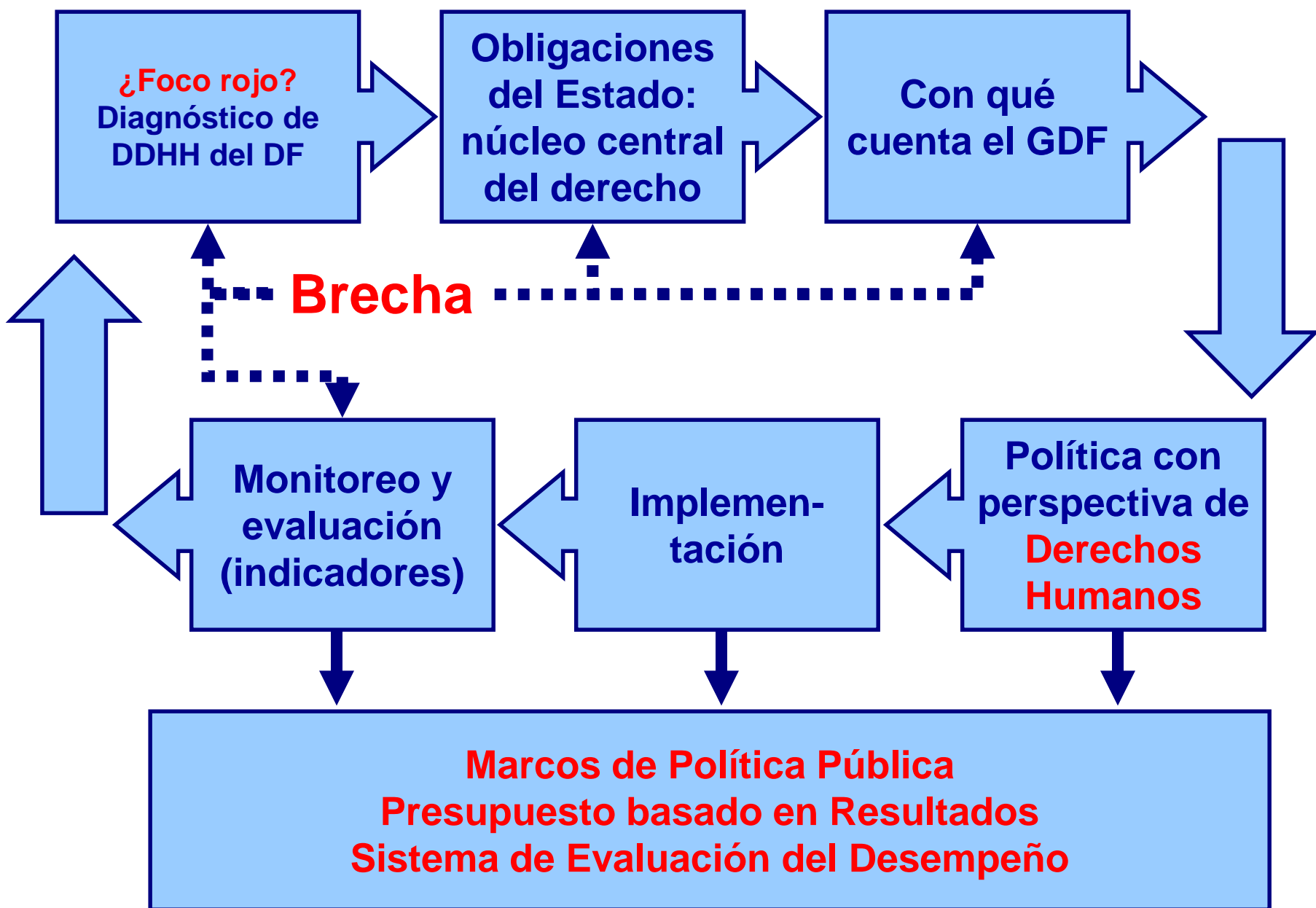
Derecho a la salud:

- Declaración Universal
- Artículo 12 del PIDESC
- Protocolo de San Salvador
- Observación General número 14

- Políticas
- Programas
- Actividades
- Infraestructura
- Presupuesto
- Resultados

- “Las instalaciones y servicios de salud para la población abierta en las zonas periféricas, donde actualmente se concentra la mayoría de la población que vive en situación de pobreza, es en muchos casos insuficiente o inadecuada”.

Brecha



¿Cómo se organizó el trabajo?

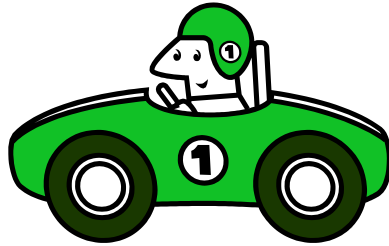
1er año: programa piloto

2o año: integración de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos con las herramientas de programación

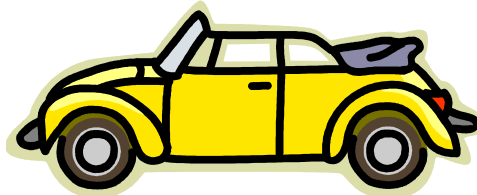
3er año: el mecanismo de seguimiento y evaluación

4º año...: la creación del Anexo 3 en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal

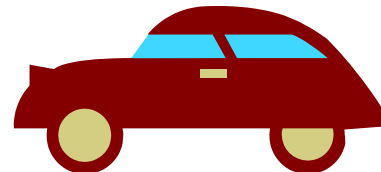
Resultados: primer año



**PAOT (Procuraduría
Ambiental y del
Ordenamiento Territorial)**



**Secretaría de Salud
del DF**



SACM

¿Por qué hubo diferentes resultados?

SACM (Sistema de Aguas de la Ciudad de México):

- Trabajamos con personas que veían su trabajo como algo ajeno a los derechos humanos.
- Las discusiones eran más fundamentales.

Secretaría de Salud y PAOT

- Los doctores y las personas que trabajan con temas ambientales se relacionan más fácilmente con la perspectiva de derechos humanos.
- Las discusiones eran much más técnicas.

Resultados: siguientes años

- Relación de las líneas de acción del programa con los marcos de política pública del GDF.
- Creación de un comité de seguimiento al presupuesto dentro del mecanismo de seguimiento y evaluación del programa.
- Creación del Anexo 3 dentro del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

¿Qué hemos aprendido?

- Un cambio tan radical en acciones del Estado requiere:
 - Estructuras económicas
 - Prácticas administrativas
 - Cultura del servicio público

- Pasar de un estado patrimonialista a un Estado de bienestar garante de derechos.

Retos para el futuro:

- Construir un presupuesto con perspectiva de derechos implica modificar las herramientas de gestión: desde el PND hasta los marcos de política pública.
- Modificar las estructuras del Estado no es suficiente: se tiene que trabajar con las y los servidores públicos para recordarles que su función es promover, respetar, garantizar.

Retos para el futuro:

- La construcción de una política pública con perspectiva de derechos humanos requiere incorporar tanto en las herramientas de gestión como los mecanismos y procesos públicos:
 - Componentes del derecho
 - Principios: niveles mínimos de bienestar, máximo uso de recursos disponibles, no regresión
 - Elementos esenciales del derecho

¡Gracias!

Diego de la Mora Maurer

diego@fundar.org.mx