

PROMESAS QUE CUMPLIR

El presupuesto público como
herramienta para promover
los derechos económicos,
sociales y culturales



Reporte de Conferencia

PROMESAS QUE CUMPLIR

EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO HERRAMIENTA PARA PROMOVER LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Jim Shultz
Centro para la Democracia
Cochabamba, Bolivia

Reflexiones y estrategias basadas en un diálogo de tres días entre activistas internacionales de derechos humanos y presupuesto, convocado por la oficina de la Fundación Ford en la ciudad de México y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Cuernavaca, México, enero de 2002.



Jim Shultz, autor de este informe, es el director ejecutivo del Centro para la Democracia, en Cochabamba, Bolivia, y autor de The Democracy Owners' Manual – A Practical Guide to Changing the World , Rutgers University Press (Manual del Usuario de la Democracia – Una guía práctica para cambiar el Mundo).

Este informe no apareció de la nada, ni es producto de la investigación del autor. Este informe se desprende de la decisión ingeniosa de unir por tres días a un grupo internacional de activistas en materia de derechos humanos y presupuestos, para discutir cómo podría estar vinculado su trabajo. Las ideas aquí expuestas son el producto de la vívida interlocución de los participantes de esta reunión. Una lista de éstos aparece al final de este informe. También hay que reconocer a la Fundación Ford, por convocar y realizar la reunión, y encargar este informe. Ante todo, debe mencionarse a las tres personas que tuvieron la visión de convocar tal reunión y hacerla posible: Kimberli Keith-Brown, de la oficina de la Fundación Ford en la ciudad de México, Helena Hofbauer, de la ONG mexicana FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, y Luz-Paula Parra, también de la Fundación Ford en México.

| | |
|---|----|
| RESUMEN EJECUTIVO | 7 |
| I. INTRODUCCIÓN | 13 |
| II. DERECHOS HUMANOS – TRADUCIENDO LA DIGNIDAD HUMANA EN LEY | 15 |
| • Derechos Económicos, Sociales y Culturales | 15 |
| • DESC: Algunos Acuerdos Internacionales de Importancia | 18 |
| • Cumplimiento Progresivo: Asegurando los Derechos Humanos Paso a Paso | 19 |
| • La No Discriminación: Un Parámetro de Referencia Inmediato | 21 |
| • El Arte del Activismo en Derechos Humanos | 22 |
| • Retos que Enfrenta el Movimiento por los Derechos Humanos | 27 |
| III. EL MOVIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN TORNO AL PRESUPUESTO | 31 |
| • Elementos Clave para un Trabajo Efectivo de la Sociedad Civil en Materia de Presupuesto | 32 |
| • Los Tipos de Análisis Presupuestal Desarrollados por la Sociedad Civil | 37 |
| • Retos que Enfrenta el Movimiento de la Sociedad Civil en torno al Presupuesto | 39 |
| IV. CONSTRUYENDO PUENTES ENTRE DERECHOS HUMANOS Y PRESUPUESTOS | 45 |
| • ¿Por qué la Colaboración? | 45 |
| • Estrategias para Desarrollar el Vínculo entre Derechos Humanos y Presupuestos | 49 |
| • Retos Futuros | 52 |

| | |
|--|----|
| V. CONCLUSIÓN | 57 |
| ESTUDIOS DE CASO | 59 |
| • Nueva York: El Hambre no es Producto de la Casualidad | 59 |
| • México: La Brecha en la Atención a la Salud | 61 |
| • Argentina: Protegiendo un Programa Nacional de Nutrición | 63 |
| • Sudáfrica: El Presupuesto para la Niñez en Sudáfrica | 65 |
| Lista de los participantes en la conferencia | 68 |
| Notas | 69 |

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son obligaciones legales de los gobiernos, establecidas en una variedad de acuerdos sobre derechos humanos. Los presupuestos son mecanismos para la asignación de recursos públicos, y consecuentemente, instrumentos clave para el cumplimiento de estos derechos. Este informe se desprende de una conferencia de tres días llevada a cabo en Cuernavaca, México, en enero de 2002, en la cual activistas internacionales de derechos humanos y de presupuestos se sentaron a examinar juntos los vínculos entre estos dos importantes ámbitos de actividad, para dar un mayor impulso a los derechos económicos, sociales y culturales.

El Movimiento de Derechos Humanos

A lo largo de décadas, nuestro entendimiento global de los derechos humanos se ha ampliado consistentemente. Hace algún tiempo, estos derechos incluían principalmente derechos civiles y políticos; limitaciones al abuso físico y legal de los gobiernos en contra de sus pueblos. Sin embargo, desde hace casi un siglo, las definiciones globales de estos derechos se han extendido para incluir los “derechos económicos, sociales y culturales” (el derecho a la alimentación, salud, educación y vivienda, entre otros), los cuales han sido apuntalados en un conjunto de acuerdos internacionales en materia de derechos humanos. Entre los acuerdos más importantes destacan: La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN); y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

El cumplimiento de estas obligaciones por parte del gobierno requiere de tres componentes principales: Primero, los gobiernos deben respetar estos derechos, por ejemplo, al no obstaculizar físicamente envíos de comida a lugares donde se necesita alimento. Segundo, los gobiernos deben proteger estos derechos, particularmente en contra de la violación por parte de actores no estatales, como las corporaciones. Tercero, los gobiernos tienen la obligación de cumplir estos derechos, principalmente por medio de la asignación de los recursos públicos

necesarios para proveerlos, pero también estableciendo los mecanismos legales necesarios para su cumplimiento.

El marco internacional para la protección de los derechos humanos también reconoce que, independientemente del país, no pueden cumplirse todos los derechos de la noche a la mañana. En lo que toca a los DESC, se ha establecido el principio del “cumplimiento progresivo”, que implica que los estándares alcanzados fijan parámetros de referencia que no permiten retrocesos deliberados. Al mismo tiempo, los gobiernos deben procurar la “plena utilización de los máximos recursos disponibles”. Cuando a un amplio grupo de personas se les niega el acceso a estos derechos, debe asumirse que el gobierno no está haciendo todo lo que puede. Por último, los gobiernos no deben discriminar con base en el género, nivel de ingreso, raza, etc., en la provisión de estos derechos.

Los defensores de derechos humanos presentes en la reunión señalaron un conjunto de tácticas que utilizan para forzar al gobierno a cumplir con estas obligaciones. En primer lugar, trabajan para educar a la gente acerca de sus derechos humanos, permitiéndoles convertirse en defensores de sus propios derechos. Los grupos de derechos humanos también buscan ejercer presión pública sobre el gobierno por medio del monitoreo y enviando reportes de la situación a foros internacionales de derechos humanos, llamando la atención de los medios de comunicación, y por medio de la presión directa de los ciudadanos enfocada a los funcionarios del gobierno. Donde es necesario y posible, los activistas ejercen acción legal para forzar el cumplimiento de los derechos, opción todavía limitada en los acuerdos internacionales, pero que es posible bajo algunas constituciones y leyes nacionales.

Asimismo, los promotores de derechos humanos identificaron un conjunto de retos importantes a su desempeño. Los derechos humanos dependen de un amplio consenso público que suele ser frágil, y puede reducirse por tendencias desfavorables, como la “guerra contra el terrorismo”. El movimiento carece de herramientas suficientes para obligar a los gobiernos a actuar, incluso cuando los derechos están

legalmente establecidos. En tanto que es un movimiento a menudo impulsado por profesionistas y abogados, corre el riesgo de no representar ni rendir cuentas a quienes se ven directamente afectados. Por último, los Estados Unidos representan un problema peculiar, ya que tienen un historial de no ratificar o simplemente ignorar acuerdos fundamentales.

El Movimiento para Involucrar a la Sociedad en Torno al Presupuesto

Los activistas del movimiento para involucrar a la sociedad civil en el presupuesto ilustraron el aumento significativo de grupos ciudadanos que buscan monitorear e influenciar la asignación presupuestal de los gobiernos. Impulsado por el doble objetivo de mejorar la gobernabilidad y las condiciones de quienes viven en pobreza, la naturaleza de este tipo de trabajo varía de país a país. Sin embargo, los activistas identificaron un conjunto de elementos clave en prácticamente todo tipo de trabajo en materia de presupuestos. En primer lugar, señalaron que el trabajo debe tener una orientación estratégica, enfocándose a objetivos específicos de política y no sólo reportando lo que dice el presupuesto. En segundo lugar, los grupos que hacen trabajo de análisis presupuestario deben desarrollar una capacidad analítica sólida e incuestionable. Adicionalmente, los grupos de presupuesto deben estar involucrados de alguna forma en cada una de las etapas del proceso presupuestal—en la elaboración, discusión legislativa, el ejercicio y la fiscalización. Los esfuerzos en materia presupuestal buscan transformar el trabajo analítico en una base para involucrar a los funcionarios públicos, así como para educar a la población en general.

El tipo de análisis desarrollado por activistas en materia presupuestaria varía en función del contexto. En algunos países los grupos se enfocan en asuntos de transparencia y acceso al proceso presupuestario. Otros se abocan a un análisis amplio de las asignaciones generales para comparar el gasto por área (educación vs. militar, por ejemplo). Algunos grupos examinan áreas específicas del gasto y otros estudian el presupuesto desde la perspectiva de un sector de

población específico (niños y mujeres, por ejemplo). Un área menos desarrollada es el estudio de la efectividad y del impacto del gasto público.

Al igual que los defensores de derechos humanos, los activistas en materia de presupuesto presentes en la reunión señalaron un conjunto de retos para su trabajo. La transparencia y el acceso a la información y al proceso presupuestario es un problema en la mayoría de los países pobres. Los grupos que estudian el presupuesto tienen que discernir entre involucrarse con el gobierno “desde dentro” y ejercer una crítica sólida y fuerte “desde fuera”. Existen inquietudes acerca de cómo utilizar de manera óptima una capacidad técnica limitada y cómo utilizar el trabajo técnico desarrollado para fortalecer el trabajo de base. Los grupos que estudian el presupuesto tienen que enfrentarse a decisiones difíciles entre diversas alternativas de política, dada la escasez de recursos públicos. Además, en países en desarrollo deben pugnar contra restricciones presupuestarias impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Construyendo Puentes entre el Trabajo en Materia de Presupuesto y el Trabajo en Derechos Humanos

Los activistas de ambos grupos acordaron que cada movimiento puede beneficiarse de manera importante de la colaboración con el otro. La combinación del rigor analítico financiero del análisis presupuestario con el peso moral y legal del trabajo en derechos humanos podría, entre otras cosas, llevar al desarrollo de herramientas más concretas para evaluar si los gobiernos cumplen sus obligaciones en materia de los DESC. Mediante el trabajo conjunto, estos dos grupos podrían crear nuevos métodos para el análisis, la investigación y para sacar a la luz pública hechos y datos importantes. Ambos movimientos tienen conocimientos, experiencia y recursos que se complementan, así como un fuerte interés en la transparencia gubernamental y en la lucha contra la corrupción.

Los vínculos entre estos dos movimientos deben establecerse en distintos niveles: comunitario, nacional, e internacional. Los participantes identificaron un espectro inicial para el trabajo conjunto:

impulsar la definición de contenidos más específicos en los acuerdos de DESC; realizar trabajo analítico que permita medir las asignaciones presupuestales en función de obligaciones legales en materia de derechos; desarrollar capacidades y actividades de vinculación, tales como talleres y materiales que ayuden a los activistas a entender los vínculos entre estas dos aproximaciones.

Construir los puentes entre estos dos movimientos también implica algunos retos. La incidencia en materia presupuestaria conlleva relacionarse con el gobierno y enfrentar decisiones difíciles de priorización. El trabajo de derechos humanos involucra demandas que son esenciales, y con respecto a las cuales el compromiso y la negociación enfrentan resistencias. En la medida en que estas dos perspectivas estudien juntas los presupuestos, habrá asuntos difíciles de resolver, relacionados, por ejemplo, a la competencia por fondos entre diferentes bienes públicos (educación vs. salud). Adicionalmente, el trabajo conjunto seguirá afrontando la falta de transparencia en el gobierno y la falta de herramientas necesarias para obligar a los gobiernos a cumplir con sus compromisos.

A pesar de los retos, ambas partes coinciden en que el potencial para una colaboración efectiva entre estos dos movimientos es sustancial. Los grupos que estudian presupuestos deberían conocer, al menos, los acuerdos que constriñen a los gobiernos en materia de los DESC para darle un mayor peso moral a su trabajo; mientras que los defensores de derechos humanos deberían examinar la forma en que el análisis presupuestal puede aportar mayor precisión y claridad a sus demandas. El potencial de tender este puente representa una oportunidad para unir dos esfuerzos importantes empeñados en lograr un mismo objetivo: la justicia social y económica.

La dignidad humana es un derecho inherente de todas las personas. Los derechos humanos son promesas que las sociedades le han hecho a sus miembros para asegurar esa dignidad. Sin embargo, estos derechos van más allá de ser meras promesas ya que, tanto a nivel nacional, como en acuerdos internacionales, se les ha concedido el estatus de ley. La manera en que esas promesas son reconocidas y resguardadas por el derecho ha variado con el paso del tiempo y de nación a nación. Originalmente, los derechos humanos implicaban principalmente la protección de las libertades civiles—la libertad de expresión, de imprenta y religión, así como la libertad en contra de la tortura y el abuso—, es decir, restricciones a los excesos del gobierno en contra de los individuos. Con el transcurso del siglo XX, nuestras definiciones de derechos humanos se han extendido para incluir derechos económicos y sociales—el derecho a la salud, a la alimentación, al ingreso, a la vivienda y a otras necesidades básicas que los gobiernos deben garantizar.

Los presupuestos públicos son los instrumentos por medio de los cuales los gobiernos recaudan y asignan los recursos financieros del Estado. Son, asimismo, los medios que el gobierno utiliza para proveer las necesidades básicas relacionadas con los derechos humanos. Más que una compilación de números, los presupuestos públicos son una declaración de las prioridades de una comunidad o nación. Desde una perspectiva de derechos humanos, los presupuestos son los medios concretos en virtud de los cuales los gobiernos satisfacen o violan los requerimientos en materia de derechos humanos. De la misma manera en que, desde hace muchos años, ciudadanos de todo el mundo han unido fuerzas para defender y extender nuestros derechos humanos, hoy existe un esfuerzo global que busca potenciar el papel de la ciudadanía para monitorear e influenciar la forma en que los gobiernos asignan sus presupuestos.

En enero de 2002, la Fundación Ford, en colaboración con la organización civil FUNDAR, reunieron a más de una docena de activistas de estos dos ámbitos para un diálogo de tres días en Cuernavaca, México. Provenientes de África, Asia, América Latina, Estados Unidos y Europa, los grupos exploraron la forma en que estos dos vigorosos movimientos públicos podían estrechar las manos en aras de un objetivo

común: la justicia económica y social. Previamente, en la tercera reunión del International Budget Project (IBP por sus siglas en inglés, o Proyecto Internacional de Presupuesto) en Bombay, India, en noviembre de 2000, estos vínculos habían sido explorados con un diálogo preliminar entre activistas en materia de presupuestos. Al reunir líderes de alto nivel en ambas áreas, la reunión de Cuernavaca buscó profundizar aquella exploración e identificar formas estratégicas y concretas para desarrollar esos vínculos.

La conferencia incluyó una revisión general de cada campo de actividad, a cargo de Ann Blyberg, del International Human Rights Internship Program (Programa Internacional para la Práctica Profesional en Derechos Humanos) y Warren Krafchik, del IBP. También incluyó la presentación y discusión de cuatro estudios de caso—de Sudáfrica, México, Argentina y la ciudad de Nueva York—que vinculan las dos áreas (al final de este informe se presenta una sinopsis de cada uno). Las presentaciones también incorporaron “reportes de campo”, para ilustrar la dinámica del trabajo e incidencia que realizan activistas en materia de presupuestos y derechos humanos día a día en Kenia, Irlanda del Norte y la India (se incluyen sinopsis en el desarrollo de este informe).

Este informe es un esfuerzo por capturar la exploración de cómo estos dos campos de actividad pública—la defensa de los derechos humanos y el trabajo ciudadano en materia de presupuestos públicos—podrían colaborar. Es una síntesis de las observaciones compartidas por más de una docena de participantes muy diversos en torno a cómo fortalecer y vincular el trabajo de las dos disciplinas, con el objetivo de imprimirles una fuerza mayor y avanzar hacia la plena realización de la dignidad humana.

El término “derecho humano” es más que una mera afirmación moral, un concepto legal con significados y ramificaciones muy específicas. En primer lugar, al declarar que algo es un derecho, se declara que es esencial, inviolable y universal. Al igual que el “punto Arquimedeo” en geometría, que establece un punto de referencia básico, una vez que declaramos legalmente que algo es un derecho, éste se convierte en un punto de referencia clave para el resto de las obligaciones del gobierno. En segundo lugar, los derechos deben concederse sin discriminación, y garantizarse a cada hombre, mujer, niño y niña, sin importar quiénes son, dónde viven o bajo qué circunstancias económicas se encuentran. En tercer lugar, las instituciones a las que tradicionalmente se les atribuye garantizar estos derechos son los gobiernos—no los individuos, las iglesias, empresas u organizaciones sociales ni civiles. Por último, a diferencia de las “necesidades” o los “principios”, un derecho es algo que puede ser legalmente reclamado; bajo el imperio de la ley, si se viola un derecho los gobiernos están obligados a realizar acciones correctivas y, en algunos casos, pueden ser forzados a hacerlo por medios legales.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, a ella y a su familia; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, viudez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad (artículo 25)”

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Fuera del ámbito de actividad de los defensores de derechos humanos, muchas personas asocian los derechos humanos con derechos civiles, es decir, con aquellas limitaciones contra el abuso de los gobiernos—encarcelamiento, tortura, procesos judiciales injustos, etc. Para ser claros, los derechos humanos civiles son básicos y urgentes, y siguen siendo violados recurrentemente en muchos lugares del mundo. Sin embargo, desde hace casi un siglo, la definición de los derechos

humanos se ha extendido para incorporar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En general, los grupos de derechos humanos ofrecen la siguiente clasificación (cuyas categorías se empalman comúnmente)¹:

Derechos Económicos: El derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo y al ingreso.

Derechos Sociales: El derecho a la seguridad social, a la salud física y mental.

Derechos Culturales: El derecho a la educación y los derechos de grupos minoritarios.

Estos derechos han sido impulsados y definidos de manera más específica en un conjunto de acuerdos internacionales sobre derechos humanos (ver recuadro). Desde la perspectiva de la defensa de los derechos humanos, destacan los siguientes acuerdos: La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN); y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). El contenido de estos acuerdos ha sido desarrollado de manera más específica a través de una serie de ‘comentarios’ emitidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y por el Comité de los Derechos del Niño, así como en resoluciones judiciales.

Este conjunto de leyes internacionales sobre derechos humanos marca la obligación de los gobiernos de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales por medio de tres vías: respeto, protección y cumplimiento.

El respeto de los Derechos Humanos

Los gobiernos no deben realizar acciones que interfieran con ninguno de los derechos mencionados. Que un gobierno intente bloquear físicamente el envío de alimento a personas que sufren de hambre, por ejemplo, es una clara violación del derecho a la alimentación. En uno de los estudios de caso presentados en la conferencia, activistas

que luchan contra la pobreza en la ciudad de Nueva York hicieron referencia a este tipo de violación de los derechos humanos por parte de funcionarios locales encargados de la instrumentación del programa de vales de despensa. El Welfare Reform and Human Rights Documentation Project (Proyecto de Seguimiento a las Reformas del Programa de Desempleo y Derechos Humanos) encontró que la ciudad había establecido barreras burocráticas para impedir que las familias necesitadas pudieran solicitar y recibir los beneficios de los vales de despensa (ver estudio de caso al final de este informe).

La protección de los Derechos Humanos

Los gobiernos tienen la obligación legal de prevenir las violaciones de los derechos humanos por parte de actores “no estatales”, como las corporaciones. En 1993 en Ecuador, por ejemplo, grupos de derechos humanos locales e internacionales argumentaron una violación de los derechos humanos y demandaron la intervención del gobierno cuando una exploración de recursos petroleros realizada por la corporación ARCO amenazó las tierras y las fuentes de alimentación de comunidades indígenas.²

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer – CEDAW (adoptada en 1979 por la Asamblea General de la ONU): Los Estados signatarios condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y acuerdan seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y... a consagrar ... en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada, el principio de la igualdad del hombre y de la mujer, y asegurar por ley u otros medios apropiados el cumplimiento de dicho principio (artículo 2).” Texto completo disponible en:
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm

El cumplimiento de los derechos humanos

Los gobiernos también tienen la obligación de trabajar activamente para asegurar que las políticas públicas contribuyan a que

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. CUATRO ACUERDOS INTERNACIONALES DE IMPORTANCIA

(Y algunos requerimientos clave relacionados con el gasto público)

La Declaración Universal de los Derechos Humanos –DUDH (ratificada por la Asamblea General de la ONU en 1948): “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Asimismo, tiene derecho a los seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad (artículo 25)”. Texto completo disponible en: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC (ratificado por la Asamblea General de la ONU en 1966, entró en vigor en 1976): “Los Estados signatarios del presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua en las condiciones de vida. (Artículo 11).” Texto completo disponible en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm

Convención de los Derechos del Niño – CDC (ratificada por la Asamblea General en 1989, entró en vigor en 1990): “Los Estados signatarios asegurarán la plena aplicación [del derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud] y ... adoptarán las medidas apropiadas para ... combatir las enfermedades y la malnutrición ... mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados ... Los Estados signatarios reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. ... Los Estados signatarios ... en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. (Artículos 24 y 27).” Texto completo disponible en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2cnc_sp.htm

los DESC sean plenamente garantizados. El PIDESC, por ejemplo, establece que los gobiernos están obligados a promover el cumplimiento de estos derechos “por todos los medios apropiados, incluyendo la adopción de medidas legislativas”.³ En su comentario formal al “Derecho a una Alimentación Adecuada”, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró que “cuando no exista otra posibilidad” para que la gente procure su propia alimentación, los gobiernos están obligados a proveerles de subsidios directos u otras formas de asistencia.⁴

Los participantes de la conferencia señalaron que el principio que subyace a los DESC es claro. Si permitimos que sean sólo el mercado o la caridad quienes provean los recursos para satisfacer las necesidades básicas de las personas—salud, alimentación, vivienda, etc.—los derechos de millones de personas alrededor del mundo seguirán siendo ignorados. Hemos llegado a un punto en el que hemos acordado, al menos en el papel, cuáles son las necesidades y derechos básicos que nuestros gobiernos deben garantizar. Ann Blyberg, del International Human Rights Internship Program (Programa Internacional para la Práctica Profesional en Derechos Humanos), subrayó que “los gobiernos tienen obligaciones y la responsabilidad legal de cumplirlas”. Fortalecer la naturaleza de esas obligaciones, y desarrollar mecanismos más efectivos para hacer que el gobierno las cumpla, es la esencia del trabajo internacional en materia de derechos humanos.

Cumplimiento Progresivo:
Asegurando los Derechos Humanos Paso a Paso.

Si bien es cierto que la batalla para convertir los DESC en ley puede haberse ganado, aún falta un largo camino para hacerlos realidad. Esto no ocurrirá de la noche a la mañana; para ello, “los gobiernos necesitan un plan detallado de lo que se va a hacer para avanzar hacia su cumplimiento”, opinó Larry Cox, oficial de programa en materia de derechos humanos para la Fundación Ford. “El sistema de protección de los derechos humanos ha adoptado un método—el ‘cumplimiento progresivo’—para impulsar a los gobiernos a garantizar universalmente estos derechos.” Al amparo de este sistema, el cumplimiento de los

DESC puede medirse, en parte, por tres importantes parámetros que se explican a continuación:⁵

No retroceder deliberadamente

El indicador más importante que muestra los avances de un gobierno en materia de derechos humanos es la obligación de no retroceder en su cumplimiento, particularmente debido a políticas visibles y específicas. Fue precisamente esta forma de retroceso deliberado lo que encontró el Welfare Reform and Human Rights Documentation Project en Nueva York con el recorte de vales de despensa. Activistas en materia de alimentación en Argentina también identificaron un retroceso deliberado similar, cuando el gobierno nacional propuso amplios recortes a importantes programas de nutrición para los pobres (ver estudio de caso al final de este informe).⁶

Plena utilización del máximo de recursos disponibles

Si bien el marco legal de los derechos humanos reconoce que los gobiernos pueden no contar con los recursos financieros necesarios para satisfacer todos los derechos de manera inmediata, la falta de recursos, por sí misma, no es justificación legal para no proveer las necesidades básicas. De acuerdo con la doctrina de los derechos humanos, los gobiernos están obligados a la “plena utilización del máximo de los recursos disponibles”.⁷ De nueva cuenta, en el caso de los vales de despensa en Nueva York, los defensores de derechos humanos identificaron una clara violación de este principio, cuando la legislatura estatal usó los ahorros generados por los programas de desempleo para recortar impuestos, en vez de satisfacer las necesidades de familias que padecen hambre.

Violación implícita: grupos numerosos que carecen de lo básico

Como declaró el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en uno de sus comentarios relativos al PIDESC, “un Estado miembro en el cual un número significativo de individuos no tenga cubiertas sus necesidades esenciales de alimentación, salud,

vivienda, o la forma más básica de educación, está fallando, prima facie, con el cumplimiento de las obligaciones acordadas”.⁸

En esencia, estos parámetros plantean la pregunta, ¿el gobierno está haciendo todo lo que puede? Como se discutirá en detalle más adelante, es en la creación de mecanismos claros y específicos para medir el progreso donde puede cristalizar el potencial de la vinculación del trabajo en materia de derechos humanos con el trabajo ciudadano en materia de presupuestos públicos.

La No Discriminación: Una referencia inmediata

Si bien el marco legal de los derechos humanos anticipa que la mayoría de los DESC se cumplirán en el mediano o largo plazo, los gobiernos están obligados a satisfacer algunos aspectos de estos derechos inmediatamente; por ejemplo, la no discriminación, que es la obligación de otorgar un trato igual a todas las personas. Asimismo, en lo que respecta al derecho a la alimentación en el PIDESC, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU ha declarado que:

Cualquier tipo de discriminación en el acceso a los alimentos, así como a otros medios que garantizan su procuración, con base en la raza, color, sexo, lengua, edad, religión, opinión política o de otro tipo, origen social o nacional, nacimiento o cualquier otra condición...constituye una violación del Pacto [de derechos económicos, sociales y culturales].⁹

De manera análoga, la Constitución de la Organización Mundial de la Salud declara que:

... el goce del grado máximo de salud que se puede lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.¹⁰

Los activistas en Nueva York apelaron a esta prohibición de la discriminación, al encontrar que el programa de vales de dispensa de la ciudad imponía barreras al acceso de hablantes de lenguas extranjeras (principalmente migrantes). La ONG mexicana FUNDAR, en un ensayo preliminar presentado durante la reunión, recurrió a la Constitución de la OMS para sustentar una violación de la no-discriminación por parte del gobierno mexicano, con base en la amplia desigualdad existente entre ricos y pobres en la provisión de servicios públicos de salud (ver estudio de caso al final de este informe). Dado que los gobiernos tienen la obligación inmediata de remediar las violaciones en materia de discriminación, evidencias como éstas tienen un peso sustancial bajo las leyes internacionales sobre derechos humanos.

El arte de la defensa de los derechos humanos

La defensa de los derechos humanos persigue dos objetivos de manera simultánea: extender de manera continua el alcance de los derechos humanos (al ampliar los acuerdos de derechos humanos y otorgarles un carácter más específico), y fortalecer los medios para presionar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Los participantes en la reunión de Cuernavaca subrayaron un conjunto de tácticas que utiliza el movimiento para generar esa presión, que se desarrollan a continuación:

Educación y fortalecimiento de las capacidades (empoderamiento)

La primera línea de defensa de los derechos humanos consiste en proveer educación básica y general acerca de éstos a los individuos y comunidades directamente afectadas. La manera más precisa de descubrir violaciones a los derechos humanos es que los afectados conozcan sus derechos. Esto es especialmente relevante en el área de los derechos económicos, sociales y culturales, debido a que billones de personas alrededor del mundo probablemente desconocen que el derecho internacional (y por lo tanto, también las leyes nacionales) les conceden el acceso a la alimentación, la salud y la vivienda. Cuando

los activistas realizaron su investigación sobre el programa de vales de despensa en Nueva York, entrevistaron a más de 200 familias involucradas en el proceso de solicitar asistencia alimenticia. Esto no sólo dio al estudio información de primera mano, sino que también sirvió para educar a la gente sobre sus derechos. Respecto a este caso, Ellen Nissenbaum, del Center on Budget and Policy Priorities (Centro de Prioridades de Presupuesto y Política) de Estados Unidos, comentó, “antes del estudio, muchos usuarios de los vales de despensa no sabían que tenían ese derecho. Puede existir un marco legal, pero si la gente no sabe que tiene el derecho, no puede reclamarlo”.

Monitoreo, Elaboración de Informes e Investigación

Las estrategias más importantes para la defensa de los derechos humanos se dan a nivel local, al recopilar los hechos en informes de diversos tipos, y generar presión directamente sobre los gobiernos locales, estatales y nacionales, a través de su difusión en los medios de comunicación. Sin embargo, otro medio para generar esta presión es aprovechar los preceptos contemplados en los acuerdos internacionales de derechos humanos, para así abrir formalmente la puerta a la investigación internacional del historial de un gobierno. El PIDESC, por ejemplo, incluye el requerimiento de que los países presenten un informe cada cinco años al Comité de Derechos ESC de la ONU, documentando su progreso en materia de los derechos incluidos en el Pacto. Una estrategia importante es que la sociedad civil del país correspondiente presente al Comité un reporte paralelo, documentando las violaciones o los asuntos que el gobierno no esté dispuesto a revelar.

Por ejemplo, en 1991, cuando República Dominicana presentó su reporte DESC, la ONG Habitat International Coalition llamó la atención del Comité sobre el desalojo forzado de 15,000 familias de sus hogares. Esto atrajo la atención internacional, lo que permitió que se presionara al gobierno, y fortaleció el peso político de los grupos locales que se oponían al desalojo.¹¹ Esto muestra que el cabildeo de las ONG ante el Comité es otra importante herramienta para promover un curso de acción en materia de derechos humanos.¹²

Presión Pública

Los participantes explicaron que los grupos de derechos humanos también presionan a los gobiernos desarrollando estrategias para el envío de cartas internacionales, y por medio de otras campañas similares enfocadas directamente a los funcionarios públicos. Cuando el gobierno de la India rechazó otorgar títulos de propiedad a los campesinos que habitaban el poblado Indio de Pethupari, el grupo internacional de derechos humanos FIAN logró que se enviaran más de mil cartas de todo el mundo dirigidas a las autoridades locales, refiriendo el caso como una violación del derecho a la alimentación (al negarle a las personas la tierra para cosechar). La campaña eventualmente ayudó a que los aldeanos obtuvieran sus títulos de propiedad.¹³

Los grupos presionan a los gobiernos atrayendo la atención de los medios de comunicación locales e internacionales. La cobertura es más eficaz cuando se concentra en el componente humano de las historias—campesinos brasileños que pierden su tierra, madres en Nueva York que no tienen suficiente comida para alimentar a sus hijos, etc.—y cuando define el asunto como de carácter moral. Estas historias humanas se yuxtaponen, entonces, al mandato legal que el gobierno está violando (“esto es lo que dice el PIDESC, esto lo que dice la Constitución de Nueva York”) y a la retórica de las autoridades involucradas. Cuando los activistas en Argentina luchaban para reinstaurar los fondos recortados al programa de alimentación, luego de que el Banco Mundial impusiera un programa de austeridad al gobierno, utilizaron la retórica del presidente del Banco, James Wolfensohn, para defender su causa: “el sustento ambiental y humano es fundamental para un desarrollo exitoso en el largo plazo y para el futuro de nuestro planeta...”¹⁴

Otra herramienta orientada de manera específica a organismos multinacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, es presionar a dichos organismos por medio de los gobiernos nacionales que conforman su estructura de gobierno. A mediados de la década de 1980, grupos de derechos humanos

Maggie Beirne
Comité para la Administración de Justicia
(Committee on the Administration of Justice),
Irlanda del Norte

Maggie Beirne realiza su trabajo de promoción de los derechos humanos en un país agobiado por décadas de violentos conflictos políticos. El Comité para la Administración de Justicia (Committee on the Administration of Justice, CAJ) ha conducido su batalla pública en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes de Irlanda en este contexto. Con la llegada de la paz, el desafío del grupo se está transformando—el CAJ exige ahora el cumplimiento de esos derechos desde un sistema político en transición, y reafirma el derecho de la sociedad civil a estar involucrada en el nuevo sistema. Beirne, encargada de investigación y estudio de políticas para el CAJ, señala: “nuestros políticos se han afianzado en el poder por primera vez. Lo último que quieren discutir muchos de ellos es cómo compartir ese poder.”

El CAJ trabaja educando a la gente y a las comunidades sobre sus derechos y formando coaliciones con otros grupos para la defensa de los derechos. Al igual que en Guatemala y otros casos en que se está superando una situación de conflicto, los acuerdos de paz en Irlanda del Norte incluyen provisiones específicas que obligan al gobierno a cumplir ciertos DESC básicos para todos, así como a evaluar su desempeño. Al subrayar que los DESC, por definición, deberían aplicarse a todos sin discriminación, Beirne señaló que “estos temas en realidad sirven para construir puentes entre católicos y protestantes, ya que hay una mayor coincidencia alrededor de dichos temas que alrededor de otras preocupaciones en materia de derechos civiles y políticos.” El siguiente reto para el CAJ es incorporar una herramienta que permita la “evaluación de la igualdad.” Dicha herramienta es ahora requerida para cualquier propuesta de iniciativa gubernamental con el fin de promover los DESC.

indios e internacionales organizaron una campaña de oposición al proyecto de una presa financiada por el Banco Mundial en el Valle de Narmada, en la India, que amenazaba con desplazar a 150 mil personas de sus tierras. Los grupos de derechos humanos presionaron a funcionarios de Estados Unidos, Europa y Japón, marcando la pauta para que el Banco abandonara el proyecto en 1992.¹⁵

Acción Legal

Idealmente, los acuerdos internacionales de derechos humanos y las leyes nacionales de derechos humanos establecerían un curso de acción claro para permitir a los grupos combatir directamente las violaciones de derechos. Desafortunadamente, en la arena internacional, las opciones para seguir este tipo de acción legal son una excepción. Los principales acuerdos internacionales de derechos humanos permiten la elaboración de informes, e incluso la investigación de violaciones, sin embargo, no cuentan con mecanismos para sancionar legalmente.

Ocasionalmente hay excepciones, como cuando el gobierno argentino recortó fondos a su programa de alimentación, y los abogados de derechos humanos del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) identificaron que los recortes violaban un acuerdo entre el gobierno argentino y el Banco Mundial. Víctor Abramovich, Director Ejecutivo del CELS, presentó un estudio en la reunión explicando la forma en la que el grupo formuló una petición al Panel de Inspección del Banco. Ello representaba una amenaza directa a la línea de crédito del gobierno con el Banco Mundial—un mecanismo suficientemente fuerte para obligar al gobierno a reponer una buena parte de los fondos (ver estudio de caso al final de este informe).

A nivel nacional y estatal, la posibilidad de promover cursos de acción legal para proteger los DESC es más viable. California, por ejemplo, fue sede de un juicio histórico en la década de 1970 (Serrano vs. Priest), en el cual activistas reclamaron exitosamente el “derecho a la educación”, desafiaron la desigualdad del esquema de financiamiento escolar en el estado, y forzaron una importante redistribución de

recursos a distritos escolares de bajos ingresos. Cuando los activistas de derechos humanos logran encontrar una amenaza creíble de sanción legal, ello constituye una de las estrategias más poderosas que tienen a su disposición.

Retos al Movimiento de los Derechos Humanos

Los activistas de derechos humanos identificaron un conjunto de retos importantes para el movimiento, que afectan tanto los escenarios para el progreso de los derechos humanos, como la vinculación del movimiento con el trabajo de presupuestos ciudadanos. Estos retos se explican a continuación:

La fragilidad del consenso en torno a los Derechos Humanos

Los derechos humanos están inscritos en la ley, pero su poder real en el largo plazo depende de lograr un fuerte consenso público que los respalde. Como señaló Ann Blyberg: “si hay un consenso sólido [para la provisión de un derecho humano determinado] la sociedad lo apoyará... Por otra parte, este consenso puede ser frágil, un elemento externo puede ocasionar que desaparezca”. Un ejemplo de esta fragilidad, señaló Blyberg, es la elaboración de “perfiles raciales” en los Estados Unidos—la práctica de la policía y otras instituciones de concentrarse en determinadas minorías étnicas para averiguaciones y arrestos. Tras años de importantes labores para crear apoyos y políticas públicas en contra de esta práctica, el esfuerzo fue eclipsado por los ataques del 11 de septiembre, los cuales provocaron un movimiento contrario para concentrar la acción policíaca principalmente sobre personas con ascendencia del Medio Oriente. Algunos defensores de derechos expresaron el temor de que, a medida que la atención mundial se inclina por la “guerra contra el terrorismo”, muchos derechos civiles y políticos, así como derechos ESC, podrían dejarse de lado. Los líderes políticos podrían justificar esta medida como una necesidad práctica para hacer frente a amenazas a la seguridad, lo que los llevaría, por ejemplo, a reasignar recursos para la guerra.

Haciendo realidad las leyes en materia derechos humanos

En su presentación, Maggie Beirne, activista de derechos humanos del Committee on the Administration of Justice in Northern Ireland (Comité para la Administración de Justicia en Irlanda del Norte) dijo a los participantes, “lo único que se obtiene con una ley son palabras en el papel. ¿Cómo conviertes eso en cambios tangibles?” Un problema se desprende de los propios acuerdos de derechos humanos, que suelen estar escritos en un lenguaje vago que, por lo general, busca conseguir el mayor apoyo político. Asimismo, carecen de la especificidad y fuerza suficiente para obligar a los gobiernos a actuar. Particularmente en el área de los DESC y su cumplimiento progresivo, se necesitan mecanismos más adecuados y efectivos que midan los avances de forma concreta y fuercen una respuesta frente a la violación de estos derechos.

El peligro de convertirse en un movimiento liderado por profesionales

Los derechos humanos están relacionados con leyes y una multitud de instituciones legales. Por ende, no es sorprendente que un gran número de líderes en materia de derechos humanos sean abogados o expertos en políticas públicas. Sin lugar a dudas, profesionales como éstos son de vital importancia para la efectividad del movimiento. No obstante, algunos de los participantes hicieron hincapié en el riesgo de que los portavoces y estrategias principales del movimiento no incluyan o no representen plenamente a las personas directamente afectadas. Si el movimiento de los derechos humanos se convierte en uno de personas que hablan por otras personas, perderá la fuerza y legitimidad necesarias para su éxito, así como la oportunidad de fortalecer las capacidades de quienes más lo necesitan. Por ello, los grupos que tratan con asuntos de derechos desde la perspectiva del trabajo de base dedican una parte importante de su esfuerzo a ayudar a las personas a hablar por sí mismas.

La excepción: el caso de Estados Unidos

Los participantes estadounidenses señalaron el problema de “la excepción estadounidense”: la actitud adoptada por su país para eludir o ignorar los acuerdos internacionales de derechos humanos— a nivel interno y externo. Por ejemplo, aunque el presidente Carter firmó el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, EEUU sigue formando parte del grupo de naciones, cada vez más reducido, que no lo ha ratificado. Asimismo, Estados Unidos es una de las únicas dos naciones en el mundo (junto con Somalia) que no ha ratificado la Convención de los Derechos del Niño. Esto representa un problema especial para los activistas de derechos humanos en EEUU, quienes quieren utilizar parámetros internacionales para forzar una respuesta de su gobierno en relación a los DESC. “Pocos estadounidenses conocen siquiera el Pacto Internacional de los Derechos del Niño, o el hecho de que Estados Unidos no lo ha ratificado”, comentó Jim St. George, participante que dirige la Tax Equity Alliance of Massachussets (Alianza para la Equidad Impositiva de Massachussets). “¿Si el derecho ni siquiera es reconocido como derecho, entonces cómo puede utilizarse como argumento público?”

Pocas decisiones públicas tienen tanta influencia en la vida diaria de las personas como los presupuestos públicos. Es por medio del presupuesto público que los gobiernos deciden qué tipo de educación proveerán a los niños, la atención en salud que brindarán a la gente, y cómo tratarán de cerrar la brecha entre ricos y pobres con programas de bienestar social y de otros tipos. A pesar de esto, pocos asuntos públicos se ocultan tras tanto misterio y lenguaje tan técnico.

Como señaló en su presentación John Samuels, del National Center for Advocacy Studies (Centro Nacional para Estudios de Activismo) en la India, “los presupuestos no son documentos financieros, son documentos políticos, una expresión de las relaciones de poder en la sociedad”. Por ello, en el curso de la década pasada ha surgido un nuevo movimiento ciudadano a nivel mundial (tanto en países en desarrollo como en países ricos), de grupos de la sociedad civil dedicados a abrir el proceso de presupuesto público y llevar las decisiones presupuestales a la luz pública. Activistas en materia presupuestal en la reunión identificaron un amplio espectro de actividades fundamentales para su trabajo—análisis, vinculación con medios de comunicación, incidencia, movilización ciudadana, así como entrenamiento y educación al público para desmitificar y traducir los presupuestos.

En última instancia, el objetivo del trabajo de la sociedad civil en materia de presupuestos es extraer, de un sinfín de páginas con cifras comúnmente indescifrables, la verdadera historia detrás de los números. Cuando se hace bien, el esfuerzo ciudadano en materia presupuestal disipa la complejidad para revelar las decisiones que reflejan las prioridades del gobierno—¿debemos gastar 10 millones más para escuelas este año, o bien invertirlo en gasto militar? Hacer que esas decisiones sean visibles abre nuevas posibilidades para que la ciudadanía se involucre en ellas.

Los activistas en materia presupuestaria informaron que, en años recientes, ha habido un aumento sustancial en la participación ciudadana en esta área. Warren Krafchik, del International Budget Project (IBP), indicó en su presentación que cuando el IBP convocó a

su primera reunión mundial de activistas de presupuesto, en 1997, participaron cincuenta personas de 14 países. Para la tercera conferencia del IBP, en el 2000, participaron más de 100 personas de 25 países.¹⁷ Además, este tipo de trabajo ha tenido importantes logros. Según apuntó Krafchik, en un estudio presentado de presupuestos, “en Israel, el trabajo de ADVA presionó al gobierno para retractarse de cambios al sistema de seguridad social que habrían sido perjudiciales para las familias más pobres y para los ciudadanos de la tercera edad”.¹⁸

El trabajo ciudadano en presupuestos se ha desarrollado de diferentes formas en diferentes países. En algunos lugares surge de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, incluyendo grupos de derechos humanos; en otros es impulsado por instituciones académicas. Kimberli Keith-Brown, oficial de programa para la Fundación Ford en la Ciudad de México, expuso el caso de Nicaragua, para ilustrar este punto. Explicó que en el país se formó una amplia red de organizaciones de la sociedad civil para vigilar la ayuda del exterior que entró para aliviar los efectos del Huracán Mitch. Esta red enfatizó la necesidad de una vigilancia ciudadana de todos los recursos y subsecuentemente echó a andar un proyecto para involucrar a la sociedad civil en el presupuesto.

El trabajo en este ámbito comenzó en países ricos (como los Estados Unidos), se extendió a países con un nivel de ingreso intermedio (como la India, Argentina y México) y en fechas recientes está abriéndose camino en países muy pobres (Nicaragua, Uganda y otros), incluso en lugares donde el acceso a información confiable en materia presupuestal sigue siendo muy limitado.¹⁹

Elementos Cruciales para el Trabajo Ciudadano en Materia de Presupuestos

El trabajo presupuestal varía considerablemente de país a país y de contexto a contexto. En algunos países, los esfuerzos se concentran en abrir el proceso presupuestario y avanzar hacia una información presupuestal transparente y accesible. En otros países, principalmente

en Brasil, se hace énfasis en una amplia participación popular en el desarrollo del presupuesto. Una de las aproximaciones más comunes consiste en enfocarse en áreas específicas del presupuesto, incluyendo muchas que se relacionan directamente con temas de derechos económicos, sociales y culturales (asuntos de niñez, educación, salud, derechos de la mujer, etc.). En la conferencia, Judith Streak, de IDASA (Instituto para la Democracia en Sudáfrica), presentó un importante estudio de caso de un esfuerzo de este tipo, "El Presupuesto para la Niñez en Sudáfrica" (véase la sinopsis al final de este informe).

Dentro del amplio espectro de trabajo que viene realizándose, los activistas en materia de presupuestos identificaron diversos componente cruciales:

Una Aproximación Estratégica

El trabajo de la sociedad civil relacionado con el gasto público no equivale a analizar un tema determinado sólo por satisfacer el interés académico de los investigadores. Este trabajo debe ser parte de una amplia estrategia orientada a informar e influenciar las políticas presupuestarias. Para muchos grupos, el trabajo en materia presupuestal busca otorgar el primer lugar a los pobres en el orden de las prioridades reflejadas en el presupuesto. El trabajo de la sociedad civil debe ser sólido, pero no es neutral. El trabajo efectivo que realiza la sociedad civil sobre presupuestos busca cumplir sus objetivos combinando un análisis efectivo con acciones de educación pública y activismo.

Capacidad Analítica Sólida

No todo el trabajo presupuestal es analítico. También incluye un componente importante de educación pública, movilización cívica y actividades similares. Sin embargo, el trabajo analítico que realizan los grupos de la sociedad civil en materia de presupuesto (descrito con mayor detalle más adelante) debe ser serio y sólido. No debe caber duda en cuanto a los hechos y datos del trabajo realizado, y el análisis debe ser claro y convincente. No cumplir con estas condiciones mina la credibilidad, tanto del trabajo, como de las organizaciones que lo

llevan a cabo. Según explicó Ellen Nissenbaum, del Center on Budget and Policy Priorities (Centro de Prioridades de Política y Presupuesto), “la mayor parte de su credibilidad [con diseñadores de política, medios de comunicación, etc.] deriva del análisis sólido.” Esta solidez analítica no es el resultado del trabajo analítico apresurado u ocasional, sino de prestar atención a los mismos asuntos año tras año, desarrollando experiencia, conocimiento, y una credibilidad que va incrementándose con el paso del tiempo.

Involucramiento a lo largo del Proceso Presupuestal

El proceso presupuestario incluye una serie de etapas, cada una de las cuales ofrece un conjunto diferente de oportunidades y retos para el trabajo de la sociedad civil en materia presupuestal. La etapa de formulación, llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, es la más hermética y difícil de influenciar. Los grupos de activistas presupuestarios generalmente inciden en esta etapa por medio de contactos que han ido desarrollando con funcionarios del Poder Ejecutivo dedicados al presupuesto.

En contraste, la etapa de discusión legislativa, como explicó Warren Krafchik, del IBP, presenta la mejor oportunidad para la incidencia por parte de la sociedad civil. Por lo general, ésta es la primera oportunidad que tienen el público, la prensa y los legisladores para ver el presupuesto del Ejecutivo. En muchos países, la estrategia de fortalecer el acceso e influencia de la sociedad civil en materia presupuestal va de la mano con fortalecer el papel del Legislativo en el proceso presupuestal. De hecho, los grupos de la sociedad civil comúnmente guían al Poder Legislativo a través de un proceso de aprendizaje en materia presupuestal. Como explicó Kwame Owino, del Institute of Economic Affairs (Instituto para Asuntos Económicos) en Kenia, “nuestra labor es ayudar a los funcionarios públicos a entender las implicaciones de las decisiones que deben tomar.”

Durante la etapa de ejercicio, el objetivo principal de la sociedad civil es dar seguimiento a los rubros de gasto para tener la certidumbre de que los recursos presupuestados efectivamente llegan a la gente

conforme a los compromisos asumidos por el gobierno. El Debt Network (Red para la Deuda) de Uganda lleva a cabo investigaciones de campo trimestrales realizadas por un equipo de investigadores y miembros de comunidades, quienes dan seguimiento al gasto real del gobierno en programas de combate a la pobreza, entre otros.²⁰ Algunos grupos de la sociedad civil también juegan un papel en la etapa de fiscalización del proceso presupuestal, trabajando de manera conjunta con funcionarios que auditan al gobierno para desarrollar temas de investigación y monitoreo.

Kwame Owino

Instituto de Asuntos Económicos
(Institute for Economic Affairs), Kenia

El IEA se creó en 1994, poco después de que Kenia estableciera una democracia multipartidista. Con este cambio, grupos de la sociedad civil identificaron la necesidad de contar con la capacidad de analizar y evaluar las decisiones de política pública más importantes. “La crítica abierta al gobierno era muy nueva”, explica Kwame Owino, encargado de investigación en el IEA. El grupo puso en marcha su Programa de Información Presupuestaria (BIP, por sus siglas en inglés) con el objetivo de mejorar la transparencia del gobierno y la participación ciudadana en materia presupuestal. Por medio de este programa, el IEA desarrolla análisis, mantiene una relación directa con miembros del Parlamento Nacional y el Ministro de Finanzas, y produce una variedad de informes y boletines diseñados para sacar a la luz pública asuntos presupuestales. En una ocasión, luego de que el gobierno presentó tres grupos de cifras distintas en torno al nivel esperado del déficit, el IEA generó un informe subtítuloado “¿Se abrirá paso a las verdaderas cifras?” (“Will the Real Numbers Please Stand Up”). “Nuestra labor”, señala Kwame, “es ayudar a los funcionarios públicos a entender las implicaciones de las decisiones que pueden tomar, así como ayudar al público a entender lo que está pasando.”

El nivel de involucramiento necesario es distinto en cada etapa, y los grupos deben elegir estratégicamente dónde invertir mejor sus recursos analíticos y de incidencia. Sin embargo, es fundamental mantener cierto nivel de monitoreo en cada etapa.

Capacidad de Interlocución y Difusión

El trabajo de la sociedad civil en materia de gasto no puede ser sólo una conversación entre élites de las políticas públicas. El trabajo analítico también debe traducirse (en concepto, idioma y material), para que un público más amplio pueda acceder a él. El objetivo de esta ‘traducción’ es hacer comprensibles para el público en general los asuntos y alternativas más importantes. Ello requiere de una habilidad especial, no sólo para hacer hablar a las cifras, sino para llevar esa información a actores de la sociedad civil y de la política que puedan sacarle provecho; los informes que se quedan en los estantes sirven para muy poco. Los participantes también subrayaron la importancia de que el análisis sea presentado en el momento preciso para que llegue a quienes toman decisiones antes de que las tomen. Por lo general, los grupos dedicados al trabajo en materia de presupuesto usan a los medios como “comunicadores intermedios”, para traducir datos complicados en información más simple para el público en general.

Vinculación Directa con Funcionarios Públicos

Los actores de la sociedad civil que trabajan con asuntos de gasto público también deben desarrollar los medios necesarios para aproximarse a los funcionarios públicos que conducen e influyen las políticas de gasto—legisladores, funcionarios del Ejecutivo encargados del presupuesto y funcionarios encargados de la auditoría, entre otros. En algunos casos, esta relación se da por medio de mecanismos formales, como audiencias públicas. En otros, la aproximación es informal, por medio de reuniones de cabildeo, acuerdos y, especialmente, por medio de la colaboración de grupos ciudadanos que regularmente se reúnen con funcionarios públicos.

Educación Pública y Participación

Un último componente que los activistas en materia de presupuesto identificaron como crucial en la reunión es la capacidad de encauzar actividades de educación pública y participación. Con frecuencia, esto se logra por medio de organizaciones o sectores que ya están involucradas en algún asunto en que el gasto público desempeña un papel importante (asuntos relacionados con la niñez o las mujeres, por ejemplo). La clave es ayudar a estos grupos a establecer el vínculo entre sus preocupaciones y las políticas de gasto. Otros proyectos desarrollan mecanismos y foros específicos para la participación pública. Sin excepción, el objetivo es ayudar a incluir los temas de gasto al debate público, de una forma que vigorice, aliente y fortalezca a las personas y comunidades directamente afectadas.

Independencia Política

Por último, resulta fundamental que las instituciones de la sociedad civil que trabajan con presupuestos mantengan una cautelosa independencia de partidos políticos, funcionarios públicos, o cualquier tipo de filiación que pueda comprometer la integridad de su trabajo. Es esta independencia respecto a aquéllos cuyo trabajo monitorean, critican e influyen, lo que da a los grupos que trabajan con presupuestos credibilidad ante los medios de comunicación, la sociedad civil en general, e incluso los propios funcionarios públicos.

Los Tipos de Análisis Presupuestal Desarrollados por la Sociedad Civil.

El trabajo de análisis es un fundamento importante del trabajo en materia de presupuestos, ya que se estudian temas específicos relacionados con el presupuesto desde una perspectiva estratégica. Estos temas incluyen:

Asuntos Relacionados con el Proceso y el Sistema

En muchos países en desarrollo, antes de que pueda realizarse un trabajo de análisis sustantivo, la sociedad civil debe primero

concentrarse en asuntos relativos al proceso presupuestario y a la transparencia del gasto público. Estos asuntos comprenden el acceso a la información del gasto público, la integridad de esa información, los sistemas gubernamentales para el manejo financiero, así como el tiempo y las características del proceso en que el Legislativo y el público en general tienen oportunidad de incidir en las decisiones en materia presupuestal.

El Gasto y el Ingreso Público: una Perspectiva Amplia

En algunos casos, los grupos se concentran en el marco más general del presupuesto, en cuestiones como las siguientes: ¿Qué proporción del ingreso total se destina a educación, al ejército, a la salud pública, etc.? ¿Qué rubros son los que más crecen año con año? ¿Quién paga impuestos y en qué proporción? ¿Qué mecanismos de recaudación se utilizan? ¿Cómo se comportan éstos en términos del impacto que tienen sobre los ricos y los pobres?

Este tipo de trabajo analítico se sustenta en una perspectiva amplia para identificar algunos temas claves del gasto público que deben ser estudiados con mayor profundidad.

Trabajo Enfocado a Programas Específicos

Otros proyectos de la sociedad civil examinan un asunto o área específica del gasto público. Por ejemplo, un proyecto puede estudiar el gasto en educación, haciendo la siguiente pregunta: si estamos comprometidos a garantizar una educación primaria a cada uno de los niños en el país, ¿cuánto costaría anualmente y cómo se compara con el monto ya asignando y gastado? ¿Cuál es la brecha entre el gasto público prometido y la realidad? y ¿Cuáles son las opciones para disminuirla? ¿Cuál es el precio que paga la sociedad por no costear servicios básicos, como la salud pública, a sectores específicos de la población? Este tipo de análisis del “costo de exclusión” puede ser una herramienta importante para que los grupos de derechos humanos establezcan métodos más concretos para medir y lograr el cumplimiento progresivo de los DESC.

El Presupuesto Desde la Perspectiva de un Grupo Determinado de la Población

Otro método consiste en estudiar cómo impacta el gasto público a determinados grupos de la población. Por ejemplo, en Sudáfrica, IDASA ha sido pionera en el desarrollo de un análisis del presupuesto destinado a niñas y niños, estudiando los compromisos legales que el gobierno tiene con los servicios infantiles y el gasto real asignado a esos servicios. Los resultados de su análisis fueron presentados en la reunión (ver estudio de caso al final de este informe). Otros grupos, como FUNDAR y Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, en México, y CASE e IDASA en Sudáfrica, han analizado el gasto público desde una perspectiva de género.

Evaluando los Servicios y Programas Públicos

Un área menos desarrollada pero igualmente importante del trabajo de la sociedad civil en materia presupuestal, se refiere a examinar la efectividad del gasto—hasta qué punto los fondos asignados realmente sirven para proveer beneficios (educación, atención a la salud, etc.) a la gente. Como señaló Michael Lipsky, participante en la conferencia y coordinador de programa de la Fundación Ford, “los grupos que trabajan con el presupuesto todavía no son muy buenos para mejorar la manera en que se ejerce el gasto público ... Los grupos de la sociedad civil podrían dedicarse más a analizar la efectividad de los programas públicos.” Este tipo de análisis, que se basa en la pregunta ¿qué estamos gastando y qué obtenemos a cambio?, podría ser especialmente importante para medir el cumplimiento de los derechos humanos, contrastándolo con los parámetros de “maximizar los recursos existentes” y del “cumplimiento progresivo”.

Retos para el Movimiento de la Sociedad Civil en torno a los Presupuestos

En la mayor parte del mundo, el trabajo ciudadano en materia presupuestal apenas comienza. Sin embargo, no cabe duda que este

tipo de trabajo se expandirá sustancialmente hasta ocupar un lugar esencial, junto a la defensa de los derechos humanos, en la democracia ciudadana. Los participantes hablaron de un conjunto específico de retos que tendrán que enfrentar a medida que el movimiento crece.

Estableciendo la legitimidad de la intervención ciudadana en materia presupuestal

En muchos países, el primer obstáculo es simplemente establecer que es legítimo e importante que la sociedad civil se involucre en el presupuesto público. Muchos gobiernos aún consideran que la elaboración de los presupuestos compete únicamente a quienes son parte del aparato gubernamental. Los grupos de la sociedad civil tienen que hacerse un lugar en el proceso, construyendo apoyo público, político y mediático en función de su desempeño.

Asuntos Relacionados con la Transparencia y el Proceso

En la mayoría de los países, los presupuestos públicos siguen siendo elaborados a puerta cerrada y con poca o nula retroalimentación. Los activistas señalaron que, incluso cuando los presupuestos salen a la luz pública en la etapa de discusión legislativa, no hay ninguna garantía de que las cifras en el papel reflejen cómo se gastará el dinero en realidad. Las legislaturas frecuentemente no cuentan con los recursos técnicos necesarios para desarrollar de manera independiente un análisis serio, y cuentan con períodos de tiempo ridículamente cortos para revisar los presupuestos antes de aprobarlos. En México, por ejemplo, el Congreso tiene sólo 45 días para revisar el presupuesto. En Honduras, los legisladores sólo cuentan con algunos días. En múltiples casos, antes de que los grupos de la sociedad civil puedan asumir un papel de incidencia importante en la elaboración del presupuesto, los activistas deben concentrarse primero en propiciar una mayor apertura del proceso—hacer accesible y confiable la información, y demandar el tiempo suficiente para analizarla y conocerla.

¿Insiders o Outsiders? ¿Desde Dentro o Desde Fuera?

“El trabajo presupuestal implica compromiso”, dijo John Samuel, participante de la India. “Implica estar al tanto de los hechos que únicamente conocen quienes están involucrados desde dentro en el proceso, relacionarse con quienes hacen las políticas, hablar su mismo idioma, entrar a su mundo, y en gran medida, convertirse en sus compañeros”. En la opinión de algunos participantes, existe una tensión inevitable entre trabajar el presupuesto desde dentro, o posicionar a la organización desde fuera, manteniendo la habilidad de criticar las políticas del gobierno sin reservas. Otros participantes argumentaron que el balance entre ambas alternativas, aunque difícil, es parte del trabajo presupuestal. “Si te vinculas, ¿sabes cómo desvincularte?”—advirtió Samuel—“si sólo conoces el punto de entrada y no el de salida, terminas trabajando para el Banco Mundial.” Por lo general, los grupos que trabajan el presupuesto se desempeñan desde ambos extremos; hacerlo de manera balanceada es un reto importante.

Los Usos y Límites de la Capacidad Técnica

De igual manera, hay un aspecto del trabajo en materia presupuestal que es inherentemente analítico y técnico. No se requiere ser doctor en economía para entender de presupuestos, pero inevitablemente, un equipo de expertos dentro del grupo termina por hacer trabajo analítico más complicado. ¿Cómo logran los grupos desarrollar una capacidad técnica sin que esto impida mantener el apoyo de grupos de base y educarlos en temas presupuestarios? Esta capacidad técnica es por sí misma un recurso limitado. ¿Quién decide cómo debe utilizarse? ¿Debe utilizarse para estudiar asuntos relacionados con la niñez, con la atención a la salud, o para estudiar el comportamiento de la deuda pública?

Recursos Públicos Limitados

Incluso en países desarrollados, hay un límite a los recursos financieros de los que dispone el gobierno. En países pobres, el problema es obviamente más severo. Una tendencia natural de los presupuestos públicos es que diferentes grupos de interés compitan entre sí por los recursos disponibles. Al subrayar esta tendencia, Michael Lipsky, de la Fundación Ford, preguntó: “¿Cómo podemos lograr que intereses que compiten entre sí unan sus esfuerzos para hacer así más grande la bolsa e incrementar los ingresos?” Con este fin, el trabajo de la sociedad civil en materia presupuestal también debe incorporar análisis y activismo en materia de impuestos y recaudación. El activismo en materia fiscal es un medio para asegurar que los gobiernos cuenten con los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de la gente. En algunos países, el sistema impositivo es, además, uno de los principales medios que utiliza el gobierno para disminuir la brecha entre ricos y pobres. Sin embargo, señaló Kwame Owino, participante de Kenia, “en un país pobre no hay mucho que exprimirle a un grupo muy reducido de contribuyentes adinerados.” Inevitablemente, todos los presupuestos involucran elegir entre distintas alternativas, definir prioridades y optar por un programa en detrimento de otro.

Intromisión del Banco Mundial y el FMI en las Alternativas de Presupuesto

Algunos de los participantes resaltaron que un problema grave en muchos países pobres es que las decisiones básicas que dan forma al presupuesto no las toman los gobiernos, sino las instituciones financieras internacionales (IFIs) como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI). En muchos casos, estas políticas son una respuesta al fracaso gubernamental en el manejo de los asuntos fiscales. En consecuencia, estas instituciones ordenan a los gobiernos limitar el gasto social y el monto total del presupuesto, como condición para poder acceder a créditos externos, lo cual hace que los problemas empeoren. Víctor Abramovich, del Centro de Estudios Legales y Sociales en Argentina, en un estudio presentado en la reunión, resaltó que: “los procesos de ajuste estructural [políticas impuestas por las IFIs] han

aumentado la vulnerabilidad de los sectores más pobres y han profundizado la desigualdad.”²¹

Muchos de los participantes argumentaron que en el movimiento ciudadano internacional de presupuestos, en particular en los países pobres, las políticas y poderes de esas instituciones forman parte del trabajo que debe realizarse. Esto significa utilizar el activismo en materia presupuestal para evaluar la influencia de programas apoyados por las IFIs, como el ajuste estructural, la condonación de deuda (HIPC) y la elaboración de los Estudios Estratégicos para la Reducción de la Pobreza del Banco Mundial (PRSPs por sus siglas en inglés, Poverty Reduction Strategic Papers). Asimismo, esto implica desafiar la actitud antidemocrática de permitir que se tomen decisiones presupuestales en instituciones lejanas y poderosas, sobre las cuales las personas directamente afectadas no tienen ningún control.

Tanto el movimiento internacional por los derechos económicos, sociales y culturales, como el movimiento internacional de presupuestos, son fuerzas importantes para la democracia y el cambio social. Además, cada uno puede hacer una contribución enorme a la actividad del otro.

¿Por qué la Colaboración?

El movimiento para involucrar a la sociedad civil en el presupuesto, y el movimiento de los derechos humanos comparten un objetivo central: que los pobres puedan gozar de la dignidad humana básica. Asimismo, según señalaron participantes de ambos campos, existen diversos beneficios potenciales de la colaboración.

Vincular los Valores que Sustentan a los Derechos Humanos con el Rigor Analítico y Financiero del Trabajo Presupuestario

Aunque ambos movimientos buscan el mismo objetivo—la justicia social—cada uno lo persigue de manera distinta. Los activistas en materia presupuestal pueden ayudar a los activistas de derechos humanos a incorporar una nueva especificidad y nuevas herramientas analíticas al trabajo realizado. Los activistas de derechos humanos pueden dar al movimiento de los presupuestos ciudadanos un sistema de valores más claro para orientar su trabajo, y nuevas bases legales para sustentar sus demandas. Como señaló John Samuel, “los derechos humanos implican optar por un conjunto de valores que pueden ayudar a orientar las decisiones en materia presupuestal.” El trabajo de derechos humanos también puede dar al trabajo presupuestal a nivel nacional una dimensión internacional, al relacionar temas presupuestales con el sistema internacional para la protección de los derechos humanos.

Desarrollo de Mecanismos Concretos Para Medir el Avance de los DESC

Un instrumento legal importante para promover los derechos económicos, sociales y culturales, es el cumplimiento progresivo; es decir, el avance metódico e irreversible hacia la plena observancia de esos derechos. Sin embargo, para tener sentido, señalaron los

participantes, el progreso debe medirse de una forma concreta. Como dijo Larry Fox, de la Fundación Ford, “no creo que se pueda monitorear seriamente el progreso en materia de derechos sociales y económicos sin monitorear y trabajar el presupuesto.” El activismo y el análisis en materia presupuestal pueden y deben buscar respuestas en torno a cuatro puntos específicos, que determinan si un gobierno satisface o viola el cumplimiento progresivo de las obligaciones internacionales de derechos humanos:

- ¿Tiene el gobierno un plan específico y concreto para elevar el cumplimiento de estos derechos cada año, reflejado en las asignaciones presupuestarias?
- ¿Ha habido retrocesos? ¿Ha habido recortes en programas esenciales para satisfacer el derecho a la salud, alimentación, vivienda, etc?
- ¿El gobierno usa el “máximo de recursos” a su disposición para satisfacer esos derechos?
- ¿Hay discriminación en el acceso a esos derechos?

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estipula particularmente que el cumplimiento progresivo de los derechos mencionados debe lograrse por “todos los medios apropiados, en especial la adopción de medidas legislativas.”²² Ninguna medida legislativa tiene más peso para el cumplimiento de estos derechos que el presupuesto público. Vincular el trabajo presupuestal al trabajo de derechos humanos puede servir para identificar esos temas como opciones de política claras y específicas.

Sacar a la Luz Hechos Clave

Participantes de ambos campos de actividad observaron que tanto el trabajo de derechos humanos, como el de presupuestos, giran alrededor de la investigación de hechos. En materia de derechos humanos, estos hechos se relacionan con la experiencia de la gente

y con los estatutos internacionales vinculados a esas experiencias. En el trabajo presupuestal estos hechos consisten en números, asignaciones y tendencias. Combinar este conjunto de hechos genera tanto argumentos públicos de peso, como nuevas perspectivas en ambas áreas. Por ejemplo, en su estudio de los servicios públicos de salud en México presentado en la reunión, FUNDAR vinculó el análisis presupuestal y de derechos humanos para evidenciar que a los estados rurales pobres se les asignan recursos para la salud muy inferiores a lo que les corresponde. FUNDAR también encontró que esta desigualdad se correlaciona con tasas de mortalidad materna tres veces más altas que el promedio nacional. Esto constituye un hecho atroz y es evidencia directa de una violación a las previsiones de no discriminación en el sistema internacional de protección de los derechos humanos.²³ Ann Blyberg señaló: “parte de nuestro trabajo es solamente poner al alcance de la gente las realidades que se desconocen ... El trabajo presupuestal es una herramienta para determinar cuáles son esas realidades.”

Unir Fuerzas por la Transparencia y en Contra de la Corrupción

Otro importante vínculo entre estos dos movimientos es que ambos deben combatir la corrupción a fin de lograr sus objetivos (en el caso de los derechos humanos, la corrupción misma es con frecuencia una violación de derechos, al despojar recursos que serían utilizados para bienes básicos, como el alimento) y cada uno requiere que la transparencia gubernamental sea substancial para poder llevar a cabo sus investigaciones. Al unir esfuerzos en el frente de la transparencia y anticorrupción, ambos movimientos pueden beneficiarse del intercambio de información, especialmente aquella relacionada con la obtención de información gubernamental y los mecanismos para generar presión pública con el fin de impulsar reformas.

Unir las Capacidades de Incidencia

Por último, los participantes estuvieron de acuerdo en que los dos movimientos podrían fortalecerse sustancialmente al vincular sus esfuerzos y capacidades de incidencia. Cada uno tiene experiencias

John Samuel
Centro Nacional para Estudios de Incidencia
(National Center for Advocacy Studies),
India

El Centro Nacional para Estudios de Incidencia (NCAS, por sus siglas en inglés) en la India, surgió de los movimientos nacionales de protesta social cuando los líderes de la sociedad civil identificaron la necesidad de ir más allá de movilizaciones en pequeña escala, y llevar a cabo un trabajo en materia de políticas que pudiera tener impacto nacional. Cuando las políticas de ajuste estructural impuestas al país por el Banco Mundial y el FMI ocasionaron una reducción directa del gasto en salud, educación y otras necesidades, el NCAS decidió enfocarse al presupuesto nacional. “Contó libras y más libras,” dijo el director ejecutivo John Samuel, “nos tomó tres años revisar toda la información.” Uno de los objetivos más importantes del NCAS era clarificar el presupuesto para el público en general y otorgar a las comunidades medios para involucrarse en la formulación del presupuesto. También buscaba contextualizar los debates presupuestales como debates de derechos, por ejemplo, el derecho a la educación. “Usamos información presupuestal para darle sustento a nuestras exigencias públicas en materia de derechos,” explicó Samuel. El NCAS también hizo que el gobierno se diera cuenta de que las decisiones en materia presupuestal ya no estaban escondidas. “Queremos que el gobierno diga, ‘la gente está atenta a lo que hacemos’”.

y conocimientos que compartir con el otro. Cada uno tiene distintas redes de apoyo (desde el trabajo de base en las comunidades, hasta el nivel internacional) que se pueden vincular para trabajar en campañas conjuntas. Además, cada uno maneja un lenguaje público distinto— el trabajo presupuestal utiliza números y análisis, mientras que los derechos humanos trabajan con imperativos morales y legales. Juntos, estos discursos pueden tener un enorme poder.

Estrategias para Desarrollar el Vínculo entre Derechos Humanos y Presupuesto

El trabajo para unir ambos movimientos no consiste en levantar un puente, sino en construir muchos. Algunos de estos puentes son tan internacionales como la ONU, otros tan locales como un remoto valle en la India. Desarrollar esos vínculos implica tejer redes entre personas, ideas, proyectos, culturas y perspectivas. Los participantes identificaron una diversidad de posibles esfuerzos conjuntos, que incluyen:

Promover un Contenido más Específico en los Argumentos de los DESC

El trabajo de derechos humanos que se combina con el trabajo presupuestal está bien posicionado para promover el desarrollo de contenidos más específicos (en materia de DESC) en los principales acuerdos internacionales. Trabajando de manera conjunta, los dos movimientos pueden aportar una definición más concreta a términos básicos como “discriminación”, “un significativo número de personas”, “acceso económico”, “máximo de recursos disponibles”, “libre de hambre”, “cumplimiento progresivo” y “recortar”, los cuales tienen un enorme efecto sobre las obligaciones de los gobiernos. Ambos movimientos también podrían movilizar su apoyo político en todos los niveles para promover que se incorporen esas nuevas definiciones en la agenda de los consejos de interpretación pertinentes, para que los acuerdos y obligaciones que imponen a los gobiernos sean mucho más claros.

Trabajo Analítico

Al elaborar un entendimiento más claro y específico de los términos y contenido de los DESC, los participantes también identificaron una serie de proyectos analíticos locales, nacionales e internacionales por desarrollarse:

- En países que transitan de un estado de conflicto a una democracia (como Guatemala e Irlanda del Norte), los acuerdos de paz con frecuencia incluyen requerimientos específicos para

el cumplimiento de los DESC. En estos países, los grupos de derechos humanos y de presupuestos podrían trabajar en equipo para medir e informar sobre los avances en el cumplimiento de estos compromisos, así como para informar sobre los hallazgos, tanto en el país, como a comités internacionales de investigación.

- Los grupos de presupuesto y derechos humanos pueden unirse para analizar casos en los que resoluciones judiciales hayan impuesto al gobierno obligaciones presupuestarias relacionadas con el cumplimiento de derechos, y usar el análisis presupuestario para determinar si se están cumpliendo dichas obligaciones. Este tipo de trabajo puede sentar las bases para apelar a la Corte, a fin de que vuelva a intervenir cuando el gobierno no cumpla con sus obligaciones. En Sudáfrica, el equipo del Presupuesto para la Niñez ha realizado un trabajo pionero en este ámbito (ver estudio de caso al final del informe).
- Los grupos de presupuesto y derechos humanos pueden unir esfuerzos para difundir una “tarjeta de evaluación” a nivel nacional o estatal, donde se mida el avance (o estancamiento) en el cumplimiento anual de las obligaciones para “la realización progresiva” de los DESC.
- Los grupos de presupuesto y derechos humanos pueden trabajar en equipo para desarrollar modelos de análisis conjunto que sirvan de base para presentar demandas formales por la violación de derechos ante consejos de la ONU, y ante otros organismos con la facultad de investigar.
- El análisis en materia presupuestal puede incorporarse a los reportes quinquenales requeridos de conformidad con el PIDESC, como una herramienta para la evaluación clara y concreta del cumplimiento. Este tipo de análisis podría facilitar de manera importante el establecimiento de paralelos entre países en los reportes emitidos por grupos de la sociedad civil.

-
- Las organizaciones que ya están investigando asuntos específicos del presupuesto (vivienda, salud, alimentación) pueden añadir una dimensión nueva a su análisis, al incorporar los acuerdos relevantes de DESC, y contextualizar los avances y retrocesos del gobierno, en términos del cumplimiento o violación de esos acuerdos.
 - Las organizaciones que ya están investigando temas de derechos humanos pueden utilizar las técnicas de análisis presupuestal para detallar los hallazgos del aumento en la desnutrición, la no utilización del máximo de recursos disponibles, temas relacionados a la discriminación, etc.
 - El análisis presupuestal puede usarse como herramienta conjunta en la educación y movilización de las comunidades en materia de presupuestos y su relación con los DESC.

El objetivo de éstos y otros proyectos sería usar el lenguaje, el conocimiento, los métodos y las perspectivas de ambos movimientos para crear una perspectiva renovada y fortalecida para cada uno.

Fortalecer Capacidades y Establecer Redes

Los participantes en la conferencia también identificaron un conjunto de actividades importantes para integrar las lecciones y métodos de cada movimiento y facilitar la colaboración:

- **Necesidades Materiales:** Ambos movimientos podrían beneficiarse de una compilación de estudios de caso que vinculen los derechos humanos y el presupuesto, así como manuales para vincular asuntos específicos (salud, alimentación, etc.). Sería útil contar con una compilación de los principales acuerdos de derechos humanos (incluyendo los comentarios de interpretación) que sea fácil de usar, y que incluya casos que ejemplifiquen cómo se han usado en situaciones específicas (nota: las compilaciones de los acuerdos y comentarios de interpretación se encuentran en www.unhchr.ch). También sería

útil tener a la mano una “base de datos internacional” con información de presupuestos, que permita realizar fácilmente comparaciones entre países. Todo esto puede concentrarse en un sitio de internet, haciéndolo accesible y dándolo a conocer en ambos campos de actividad (nota: una compilación preliminar de este tipo se encuentra en www.internationalbudget.org).

- **Necesidades de Capacitación:** Ambos grupos podrían beneficiarse de una capacitación sobre ambos temas en el nivel internacional, nacional y estatal. Una parte de esta capacitación podría realizarse en sesiones previstas especialmente para este propósito. Otra parte podría llevarse a cabo incorporando un componente de derechos humanos a talleres ya previstos de capacitación en materia de presupuesto o viceversa. Ambos grupos podrían intercambiar entre sí calendarios de talleres de capacitación, instituciones y otras oportunidades para que los miembros de un grupo puedan aprender del trabajo que realizan los otros.
- **Construcción de redes:** Además de los proyectos formales de colaboración y entrenamiento, se requieren más oportunidades para que los líderes de ambos movimientos estrechen lazos y entiendan mejor el trabajo que realiza cada uno, intercambien ideas y perspectivas. En la medida en que esto ocurra en el contexto internacional, los líderes de cada grupo deben pensar en cómo hacer que este esfuerzo de vinculación se dé también en los niveles regional y nacional.

Retos Futuros

Todos los matrimonios implican retos y obstáculos. Las nupcias entre los movimientos de derechos humanos y presupuesto no son la excepción. He aquí algunos de los retos que los participantes anticiparon:

Dos Estilos Distintos

John Samuel argumentó que “la tensión no se da entre el trabajo presupuestal y el trabajo en materia de derechos humanos ...

Se da entre dos estilos diferentes de hacer activismo—uno incremental, que trabaja dentro del sistema, y uno basado en la resistencia, que trabaja fuera del sistema.” Cuando involucra a los funcionarios públicos, el activismo en materia presupuestal implica compromisos. Tiene que lidiar con las sutilezas de optar entre alternativas y contar con recursos limitados y hablar un lenguaje de cifras y datos. El activismo en derechos humanos hace demandas que poco tienen que ver con la arena del compromiso o la negociación respetuosa. “Que los defensores de derechos humanos parezcan ser irritables y necios, es uno de sus mejores atributos,” dijo Ann Blyberg. Ella concluyó que, “ambos estilos son legítimos, dado el contexto político en el que debe trabajar cada grupo. En la medida en que estos grupos busquen formas de colaborar, tendrán que encontrar la forma de reconciliar sus posiciones en asuntos como el compromiso, el mensaje, y los métodos para ejercer presión.”

Distintas Prioridades que Compiten por Fondos Públicos Limitados

De igual manera, el trabajo en materia presupuestal siempre está circunscrito a los recursos financieros limitados del Estado. Ningún programa obtiene todo lo que pide, e inevitablemente hay competencia entre un área del gasto social y otra. Para el movimiento de derechos humanos, cuya misión consiste en luchar por el cumplimiento universal de todos los derechos, esos límites serán fuente de frustración y tensión. ¿Qué pasa cuando el debate presupuestal se topa con la alternativa de otorgar recursos a clínicas de salud en vez de a programas de nutrición, o escuelas públicas en lugar de viviendas de interés social? Los cambios en el presupuesto son incrementales, y participar en el debate implica involucrarse también en las difíciles decisiones que deben tomarse para determinar qué incrementos son más importantes.

Transparencia e Integridad del Gobierno

Como ya se señaló, tanto los activistas de derechos humanos como los de presupuesto, observaron que cada campo necesita la transparencia del gobierno y acceso a la información y a la toma de decisiones para poder incidir en la elaboración de políticas. En muchos

países, la transparencia y el acceso a la información son extremadamente incompletas, si no es que inexistentes. En algunos países, la rampante corrupción gubernamental es el obstáculo más difícil y urgente. Los esfuerzos conjuntos para asegurar la transparencia y el acceso a la información fueron identificados como una importante característica de cualquier esfuerzo de colaboración entre las dos áreas de estudio.

La Ausencia de Mecanismos Legales de Sanción

Incluso si los dos movimientos pueden combinar esfuerzos, desarrollar análisis más claros de los temas y demandas más concretas de lo que debe hacer el gobierno para atender las violaciones de los derechos humanos, seguirán sufriendo la ausencia de mecanismos legales para obligar al gobierno a actuar. Ambos grupos tendrán que seguir recurriendo a la difusión de informes, investigaciones y a la movilización pública nacional e internacional. Algunos gobiernos, además, están tan acostumbrados a la impunidad que no hay presión pública o vergüenza que sean capaces de afectarlos. Debe realizarse un esfuerzo metódico para identificar todos los posibles puntos para ejercer presión (como hicieron los argentinos al amenazar la línea de crédito del Banco Mundial) y presionar a los gobiernos a actuar en materia de DESC.

¿Un Estado más Poderoso, o más Débil?

Por tener sus orígenes en las protestas contra los abusos del gobierno en detrimento de los derechos civiles, el movimiento de los derechos humanos conserva un sano escepticismo en torno a la conveniencia de elevar el poder estatal. En contraste, tanto los activistas en materia presupuestal, como la exigencia de acción gubernamental para satisfacer los DESC, empujan inevitablemente en el sentido contrario, hacia una expansión en los alcances del gobierno. Diversos participantes identificaron éste como un reto potencial a medida que ambos campos comiencen a vincular su trabajo.

Luchar Contra la Oposición a las Subvenciones Garantizadas por Derecho

El esfuerzo por establecer ciertas obligaciones presupuestarias como incuestionables, con base en el reconocimiento de derechos, es similar al debate en torno al otorgamiento de “subvenciones garantizadas,” que en algunos países ha terminado por revertir el proceso deseado. Los beneficios asociados al seguro de desempleo en Estados Unidos, por ejemplo, fueron considerados durante mucho tiempo como subvención garantizada por derecho—es decir, cualquier persona que cumpliera con los requisitos legales de elegibilidad tenía garantizado dicho beneficio y el gobierno estaba obligado a proveer el financiamiento necesario para satisfacerlo. Reducciones en el gasto y compromisos sociales constituyen una de las principales características del modelo económico “neoliberal” que instituciones como el FMI y el Banco Mundial han venido imponiendo a países en desarrollo. Quienes se oponen a ellas, han criticado las subvenciones garantizadas por ser un desincentivo a la iniciativa individual y una restricción muy rígida sobre el proceso presupuestal. En diversos contextos, una aproximación a las políticas presupuestarias fundamentada en los derechos puede sonar como la recomposición de una idea ya desechada.

Lograr que Ambos Grupos Rindan Cuentas

Como ya se mencionó, ambos grupos necesitan inevitablemente apoyarse sustancialmente en un equipo de profesionistas y expertos para su desempeño—abogados, economistas, analistas de políticas públicas, etc. Esto hace que corran el riesgo de no rendir cuentas o no representar los intereses de la gente y de las comunidades que se ven directamente afectadas por los temas que trabajan. También corren el riesgo de invertir sus recursos en capacidades analíticas y legales, en detrimento de educar a las organizaciones de base, auxiliar a la movilización popular y realizar otras actividades similares. Así, al unir esfuerzos debe buscarse prevenir, y no profundizar, estos riesgos.

La Suplantación de los Acuerdos de Derechos Humanos con Tratados Comerciales

El movimiento de derechos humanos ha considerado tradicionalmente los acuerdos internacionales de derechos humanos como fuentes primarias de derecho internacional que gobiernan sobre los Estados. Sin embargo, cada vez más, el sistema de protección internacional de los derechos humanos recibe un trato secundario frente a acuerdos comerciales internacionales, como el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las nuevas reglas establecidas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la intervención del Banco Mundial y el FMI. De hecho, estos acuerdos e instituciones cuentan con muchos más elementos impositivos que los acuerdos de derechos humanos (sanciones comerciales, el derecho de las empresas a demandar a los gobiernos, la retención del crédito internacional, etc.). Como comentaron diversos participantes, estas instituciones y tratados han sido muy poderosos para obligar a los gobiernos a actuar de manera tal que impacta seriamente los derechos ESC. El esfuerzo del Banco Mundial para forzar la privatización del agua, por ejemplo, ha tenido implicaciones importantes para el derecho al agua potable. Los participantes subrayaron una tensión, ¿cuándo es estratégico involucrarse con instituciones como el Banco, y cuándo es más efectivo desafiarlas desde fuera?

Los defensores de derechos humanos no encontrarán en las herramientas del análisis presupuestal una especie de varita mágica con la que puedan lograr la plena observancia de los derechos humanos de la noche a la mañana. Por su parte, los activistas en materia presupuestal no encontrarán en los acuerdos de derechos humanos un atajo para hacer que los presupuestos públicos sean completamente justos. Sin embargo, la reunión de Cuernavaca permitió identificar un potencial importante. Por lo menos, los grupos involucrados en el trabajo presupuestal podrían beneficiarse con el estudio de los acuerdos y tratados que obligan al gobierno a cumplir con estándares en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y explorar cómo esas obligaciones pueden usarse para obtener beneficios políticos y legales. A los defensores de derechos humanos, por su parte, les vendría bien estudiar la metodología del análisis presupuestal, y encontrar los medios para dar a su monitoreo y sus demandas un carácter más específico.

El potencial identificado en la reunión es más que esto. Jim St. George de la Tax Equity Alliance of Massachusetts (Alianza para la Equidad Impositiva de Massachusetts), dijo que se llevaba consigo la idea de usar el sistema internacional de protección a los derechos humanos como una base para informar sobre el acceso a la alimentación. Helena Hofbauer, de FUNDAR (México), observó que el vínculo entre derechos humanos y presupuesto ya no era sólo una “idea suelta,” sino una puerta abierta para proyectos concretos. Lisa Veneklasen, de la Asia Foundation, concluyó que, “el vínculo entre el trabajo presupuestal y de derechos humanos se había venido dando de manera intuitiva; ahora hemos empezado a darle un carácter estratégico.”

Una colaboración reflexiva entre estos dos movimientos podría generar una nueva aproximación al trabajo en la materia, con un sustento legal más sólido, una voz moral más clara, y un análisis más disciplinado. Hay lecciones a considerar por activistas, grupos de base, funcionarios públicos sensibles y organismos de financiamiento, entre otros. En esta colaboración, ambos movimientos necesitarán discernir cuidadosamente qué proyectos pueden ser más estratégicos y tener un mayor impacto. A fin de cuentas, lo que descubrieron los activistas que llevaron a cabo

esta exploración fue que, aunque son y seguirán siendo dos movimientos distintos, los caminos que cada uno transita de cualquier forma conducen a una misma meta: la justicia.

NUEVA YORK

“EL HAMBRE NO ES PRODUCTO
DE LA CASUALIDAD”²⁴

En 1996, el gobierno de los Estados Unidos promulgó la “Ley de Responsabilidad Personal”, que reformaba el marco normativo del programa de desempleo. Ésta tuvo un impacto particularmente importante en el programa federal de vales de despensa, destinado a la asistencia nutricional de los pobres. Se recortaron 27 mil millones de dólares al programa a nivel nacional. Los inmigrantes legales fueron eliminados de la lista de elegibilidad. El periodo de asistencia para beneficiarios “físicamente capaces” que no pudieran encontrar trabajo se redujo de tres años a tres meses.

Cuatro años más tarde, en la ciudad de Nueva York, el Welfare Reform and Human Rights Documentation Project (Proyecto de Documentación en Materia de Reformas al Programa de Desempleo y Derechos Humanos) estudió el impacto de las reformas al programa de desempleo, a la luz de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos. En un informe titulado “El Hambre no es Producto de la Casualidad” (“Hunger is no Accident”), el proyecto encontró que los recortes a beneficios y las barreras de acceso hacen que los EEUU y la ciudad de Nueva York violen directamente algunas de las disposiciones más importantes del sistema internacional de protección de los derechos humanos.

Según el reporte, la ciudad estableció barreras deliberadas para dificultar las solicitudes de las familias elegibles—al no proveer de las formas requeridas, no informar a los solicitantes de sus derechos de elegibilidad, y obligar a los solicitantes a acudir a citas programadas al mismo tiempo en lugares diferentes. El proyecto encontró que estas acciones violan directamente el derecho internacional que prohíbe a los gobiernos establecer “medidas políticas o de otra índole que impidan el acceso de grupos de población vulnerables [a una alimentación adecuada].” En esencia, por medio

de la burocracia, la ciudad de Nueva York replicaba las acciones de otros gobiernos, quienes confiscan envíos de ayuda humanitaria.

El proyecto también identificó acciones discriminatorias en contra de solicitantes que no hablan inglés, violación que requiere un remedio inmediato de acuerdo con el PIDESC y con la Convención sobre los Derechos del Niño (acuerdo que había sido ratificado formalmente por el consejo de la ciudad). El Proyecto también citó un párrafo del PIDESC, el cual determina que: “el hecho de que un número significativo de individuos sea privado de alimentos esenciales constituye una violación prima facie, o implícita, del Pacto.” El grupo presentó este hallazgo de manera conjunta con las estadísticas del propio gobierno de EEUU, según las cuales 10 millones de personas viven en condiciones de hambre en todo el país, lo que constituye otra violación.

Uno de los principales objetivos para el estudio del Proyecto era ayudar a las personas directamente afectadas a entender que sus derechos estaban siendo violados, y darles un medio de interlocución. El proyecto realizó una encuesta a 212 familias solicitantes, incorporando con frecuencia las propias palabras de los entrevistados en el estudio:

No volveré a hacer una solicitud [para recibir los beneficios del programa de desempleo] en este momento, porque mi hija está enferma y a punto de entrar a cirugía, y no tengo tiempo para pasar otros 10 días en la oficina de alguien para tratar de conseguir ayuda financiera.

“La gente directamente afectada entendió el vínculo con los derechos humanos mejor que nadie,” dijo Ramona Ortega, del Centro de Justicia Urbana.

Para Mayor Información contactar a Ramona Ortega en rortega@urbanjustice.com

MÉXICO

LA ALARMANTE BRECHA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD: UNA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS INTERNACIONALES²⁵

Con un enfoque en los derechos de las mujeres, los niños y los pobres, la ONG mexicana Fundar ha llevado a cabo una variedad de importantes investigaciones sobre el presupuesto en México, enfocándose recientemente en la alarmante brecha entre ricos y pobres en lo que se refiere a la provisión de servicios de salud. De esta forma, Fundar creó un eficaz modelo para combinar el análisis presupuestario con el sistema internacional de protección de los derechos humanos.

En un informe titulado “La Salud: un Derecho, no un Privilegio”, Fundar analizó el presupuesto nacional en el área de salud, documentando enormes desigualdades entre las personas cubiertas por el programa de salud implícito en los esquemas de seguridad social (que abarca principalmente a personas en las áreas urbanas más ricas del país) y la población no cubierta (principalmente indígenas, habitantes de las zonas rurales empobrecidas). El informe encontró que, en términos de atención per cápita, los mexicanos que residen en zonas rurales reciben menos de la mitad de los recursos que reciben los habitantes de zonas urbanas, y en algunos casos, menos de una cuarta parte. Fundar encontró también que esas desigualdades se traducen directamente en resultados de atención muy variados—por ejemplo, tasas de mortalidad infantil 58% más altas en las áreas que reciben menor atención, y tasas de mortalidad materna hasta tres veces más altas.

Para vincular esta brecha con el sistema internacional de protección de los derechos humanos, Fundar apeló a la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS):

... el goce del estándar más alto posible de salud es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

Fundar también apeló al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que prohíbe expresamente a los gobiernos discriminar en el acceso a los DESC, no sólo en función de las acciones de política pública, sino también en términos de la calidad de los resultados de la atención médica. La discriminación en la atención a la salud documentada por Fundar no sólo viola lo dispuesto por el PIDESC, sino que, al ser una violación discriminatoria, requiere una rectificación inmediata por parte del gobierno mexicano.

“Esperamos que la próxima vez que México tenga que enviar su informe a las Naciones Unidas, el estudio conduzca a una evaluación independiente del progreso del cumplimiento de los DESC por parte del gobierno” comentó Helena Hofbauer, co-autora del informe y Directora Ejecutiva de Fundar.

Para mayor información del estudio de Fundar, véase www.fundar.org.com.

ARGENTINA

REBASAR AL GOBIERNO PARA PROTEGER UN PROGRAMA NACIONAL DE NUTRICIÓN²⁶

En 1998, enfrentando una crisis económica nacional, el gobierno de Argentina solicitó y recibió un préstamo de 2 mil 500 millones de dólares del Banco Mundial. En la contratación del préstamo (a pagar en varias entregas a lo largo de un lapso determinado), el Banco incorporó una serie de medidas de “ajuste estructural”, incluyendo reducciones importantes al gasto público. Con la esperanza de prevenir el tipo de reducciones al gasto social que han vuelto tan controvertidos sus préstamos, el Banco incluyó una cláusula obligando al gobierno a mantener una asignación mínima de 680 millones de dólares para un conjunto específico de programas sociales—incluyendo los programas de nutrición.

Poco después, el gobierno argentino se abocó a desplegar un conjunto de cifras que afectaban directamente a uno de los proyectos de nutrición más importantes en el país, el “Programa Pro-Huerta.” Este proyecto, de 11 millones anuales, proveía de semillas y apoyos a huertas comunitarias en zonas urbanas para alimentar a más de 2.7 millones de personas. El gobierno redujo drásticamente los fondos del programa en más de 60%, reasignando esos recursos a otros proyectos que también calificaban como gasto social (manteniendo así, el mínimo de 680 millones acordado con el Banco). Sin embargo, estos proyectos estaban orientados principalmente a proveer de empleo a los grupos de apoyo político del partido en el gobierno en un año electoral.

Cuando los beneficiarios del Programa Pro-Huerta empezaron a organizarse para pelear contra el recorte, solicitaron ayuda al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Luego de que el gobierno se rehusara a ceder, el CELS comenzó a investigar el acuerdo del préstamo entre el gobierno y el Banco. El CELS descubrió

que la asistencia en materia de nutrición se mencionaba específicamente como una de las áreas que el gobierno debía mantener, y presentó una queja formal ante el Panel de Inspección del Banco en Washington, acusando al gobierno de violar los acuerdos del préstamo. Las consecuencias potenciales de este tipo de violación incluían la retención de la siguiente entrega por parte del Banco. Esta amenaza tenía importantes repercusiones económicas para el país y el gobierno, lo que el CELS explotó al enfatizarla en un artículo publicado en un periódico de negocios de circulación nacional.

La mera posibilidad de problemas con el préstamo fue suficiente para obligar al gobierno a actuar. Menos de un mes después de que el CELS presentara la queja, el gobierno restituyó 4.5 millones de dólares al Programa Pro-Huerta. El CELS rebasó eficazmente la competencia del gobierno y fue más allá para obligarlo a actuar. Sin embargo, Víctor Abramovich del CELS, señaló que “aunque las cláusulas de garantías sociales en el acuerdo con el Banco fueron de enorme valor [para presionar al gobierno], distan de ser suficientes para compensar los profundos problemas ocasionados por las políticas que el mismo Banco impuso.”

Para mayor información sobre la campaña del CELS a favor del Programa Pro-Huerta, contactar a Víctor Abramovich en: vabramovich@cels.org.ar

SUDÁFRICA

EL PRESUPUESTO PARA LA NIÑEZ EN SUDÁFRICA²⁷

El largo periodo de apartheid en Sudáfrica dejó tras de sí un legado especialmente difícil para los niños. Según el grupo de análisis e incidencia sudafricano IDASA, 60% de todos los niños en el país (10.5 millones) viven en condiciones de pobreza. Estos niños sufren por una atención inadecuada a la salud, nutrición, vivienda y educación, entre otras necesidades básicas. En 1994, tras el fin de la era del apartheid, Sudáfrica se dedicó a enfrentar la pobreza y desigualdad padecida por los niños en el país; incorporó obligaciones específicas en materia de derechos de los niños en la Constitución nacional y, en 1996, ratificó y se apegó a lo estipulado por la Convención sobre los Derechos del Niño.

En 1995, IDASA creó un área abocada al Presupuesto para la Niñez, específicamente para analizar y medir, año con año, los avances del gobierno sudafricano relacionados al cumplimiento de los derechos de los niños, a lo cual está obligado por acuerdos internacionales, leyes nacionales y veredictos importantes de las cortes. Posteriormente, el proyecto difundió ampliamente este análisis por medio de artículos en la prensa, informes, una publicación anual y talleres para los grupos de la sociedad civil, miembros del Parlamento y del Poder Ejecutivo.

Con un enfoque particularmente orientado a los derechos de educación básica y seguridad social (asistencia para incrementar el ingreso) de los niños, IDASA intenta además establecer nuevos parámetros, otorgándole un significado concreto y específico a los estándares usualmente imprecisos de “cumplimiento progresivo” y “plena utilización del máximo de recursos disponibles”. En términos del “cumplimiento progresivo”, IDASA está investigando si una proporción suficiente del total de recursos disponibles se destina a los “más pobres entre los pobres”, y qué servicios tienen la más alta

prioridad. En el ámbito del “máximo de recursos”, IDASA no sólo presiona para lograr un aumento en el gasto, sino también para promover un “mejor ejercicio del gasto”. Esto lo lleva a cabo no sólo al estudiar el monto total de recursos asignados, sino al determinar si ese dinero se gasta de forma eficiente, y cuáles son los resultados para los niños.

De acuerdo con Judith Streak, investigadora en jefe de la unidad encargada del Presupuesto para la Niñez en IDASA, la labor de lograr que el gobierno rinda cuentas respecto de sus obligaciones legales se dificulta por la imprecisión de esas obligaciones. “En términos generales”, señala Streak, “para asegurar el cumplimiento de los derechos socioeconómicos de los niños, a medida que pasa el tiempo, el gobierno tiene que gastar más y con mayor eficiencia en programas de salud, educación, bienestar social y vivienda—mientras sea necesario y se cuente con los recursos para hacerlo.” Los esfuerzos de IDASA por definir con mayor precisión las obligaciones de derechos humanos y por medir de forma concreta el progreso del gobierno, son similares al desafío que enfrentan todos los grupos de derechos humanos para transformar las promesas a una realidad en la vida de las personas.

Para mayor información sobre el Presupuesto para la Niñez de IDASA, contactar a Judith Streak en : judith@idasact.org.za

LISTA DE LOS PARTICIPANTES EN LA CONFERENCIA

Ann Blyberg, Directora Ejecutiva, International Human Rights Internship Program (EEUU)

Chris Jochnick, Miembro del Consejo, Centro de Derechos Económicos y Sociales (Ecuador)

Ellen Nissenbaum, Directora Legislativa, Center on Budget and Policy Priorities (EEUU)

Helena Hofbauer, Directora Ejecutiva , FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación (México)

Jessica Schultz, Asociada de Programa, Fundación Ford (EEUU)

Jim Shultz, Director Ejecutivo, Centro para la Democracia (Bolivia)

Jim St. George, Director Ejecutivo, Tax Equity Alliance Massachusetts (EEUU)

JoAnn Derwin, Asociada de Programa, Fundación Ford (EEUU)

John Samuel, Director Ejecutivo, National Center for Advocacy Studies (India)

Judith Streak, Investigadora Principal, Children's Budget Unit, Institute for Democracy in South Africa, IDASA (Sudáfrica)

Kimberli Keith-Brown, Oficial de Programa, Fundación Ford (México)

Kwame Owino, Oficial de Investigación, Institute for Economic Affairs (Kenia)

Larry Cox, Oficial de Programa, The Asia Foundation (EEUU)

Lisa Veneklasen, Oficial de Programa, The Asia Foundation (EEUU)

Luz Paula Parra, Asociada de Programa, Fundación Ford (México)

Maggie Beirne, Oficial de Investigación, Committee on the Administration of Justice, CAJ (Irlanda del Norte)

Michael Lipsky, Oficial de Programa, Fundación Ford (EEUU)

Ramona Ortega, Directora del Proyecto de Derechos Humanos, Urban Justice Center (EEUU)

Victor Abramovich, Director Ejecutivo, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (Argentina)

Warren Krafchik, Subdirector, International Budget Project (EEUU)

-
- ¹ Secretariado Internacional del FIAN, *Economic Human Rights: Their Time has Come*, Heidelberg, Alemania, Secretariado Internacional del FIAN, 1995, p. 19.
- ² *Ibid.*, p. 20.
- ³ *Ibid.*, p. 62.
- ⁴ Cybele Fox, *Hunger is No Accident*, Nueva York, Welfare Reform and Human Rights Documentation Project, 2000, pp. 14-15.
- ⁵ *Loc. cit.*
- ⁶ Ver Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Comentario General No. 3: De la Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Partes, par. 9; y Lineamientos de Maastricht sobre Violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, par. 11, 15a y 15e.
- ⁷ Ver Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Comentario General No. 3: De la Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Signatarios Partes, par. 9.
- ⁸ Ver *ibid.*, par 10.
- ⁹ Citado por Cybele Fox, *op. cit.*, p. 30.
- ¹⁰ Citado por Helena Hofbauer, Gabriel Lara y Bárbara Martínez, *La salud: un derecho, no un privilegio*, Ciudad de México, Fundar, 2002, p. 4.
- ¹¹ Secretariado Internacional del FIAN, *op.cit.*, p. 68.
- ¹² *Ibid.*, p. 65.
- ¹³ *Ibid.*, p. 47.
- ¹⁴ Víctor Abramovich, *The Social Protection Clauses in the World Bank Structural Adjustment Loans: The Case of the Garden Program Nutrition Plan*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2002, p. 20.
- ¹⁵ Secretariado Internacional del FIAN, *op. cit.*, p. 53.
- ¹⁶ Esta sección se basa de manera importante en la obra de Warren Krafchik, *Can Civil Society Add Value to Budget Decision Making?*, Washington, DC, The International Budget Project, 2002.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 1.
- ¹⁸ *Ibid.*, p. 19.
- ¹⁹ *Ibid.*, p. 1.
- ²⁰ *Ibid.*, p. 16.
- ²¹ Víctor Abramovich, *op. cit.*, p. 1.
- ²² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 2.1.
- ²³ Helena Hofbauer, et al., *op. cit.*, p. 17.
- ²⁴ Este estudio de caso se desprende de Fox, *op. cit.*
- ²⁵ Este estudio de caso se desprende de H. Hofbauer, et al., *op. cit.*, p. 17.
- ²⁶ Este estudio se desprende de Abramovich, *op. cit.*
- ²⁷ Este estudio se desprende de, Judith Streak, *The Children's Budget Project in South Africa*, Cape Town, IDASA, 2002.

Noviembre 2002

Fundación Ford – México
Apartado Postal 105-71
Colonia Polanco
México, D.F. 11560

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación
Popotla 96-5
Tizapán-San Angel
México D.F. 01090

Traducción: J. Romero León
Diseño Gráfico: Irene Albarrán Rodríguez
Formación: Ana Silvia Martínez Gamba



Reflexiones y estrategias basadas en un diálogo de tres días entre activistas internacionales de derechos humanos y presupuesto, convocado por la oficina de la Fundación Ford en la ciudad de México y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Cuernavaca, México, enero de 2002.

