

Los derechos sociales y las metas presupuestarias específicas incorporadas a la legislación interna

Por: Dalile Antúnez y Luciana Morón, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Además de los estándares y principios surgidos del derecho internacional de los derechos humanos que receptan pautas claramente aplicables al presupuesto, en ocasiones la normativa local de los países puede imponer obligaciones más específicas. En muchos países, por ejemplo, hay normas locales que contemplan metas concretas relativas a la asignación y ejecución presupuestaria destinada a dar cumplimiento a derechos, o establecen ciertas prioridades presupuestarias en favor de ciertos grupos o finalidades determinadas, con diferentes niveles de especificidad y claridad.

En la medida en que la realización de los derechos humanos puede verse afectada por el incumplimiento de las obligaciones que surgen de normas internas, su ejecución puede ser demandada y exigida judicialmente. A continuación brindaremos ejemplos de diferentes tipos de legislación y normativa que establecen obligaciones presupuestarias, más o menos específicas, y las conectan con el cumplimiento de derechos¹. Finalizaremos con una reflexión acerca de la ventaja de contar con esta clase de normas.

En algunos casos se establece normativamente qué recursos mínimos deben asignarse a alguna finalidad estatal o a ciertos grupos, y se precisa en alguna medida de qué manera y a qué ritmo mínimo debe avanzarse en el cumplimiento de derechos, así como los esfuerzos que deben realizarse dentro de cierto lapso de tiempo. La Constitución de Brasil, por ejemplo, estipula que “[l]a Unión, aplicará, anualmente, nunca menos del dieciocho por ciento, y los Estados, el Distrito Federal y los municipios, el veinticinco por ciento, como mínimo, de los ingresos procedentes de los impuestos, incluyendo los provenientes de transferencias, en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza” (art. 212).

De manera similar, en Argentina, la ley nacional 26.075 dispone que “[e]l presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incrementará progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del seis por ciento (6%) en el Producto Interno Bruto (PIB)” (art. 3).

A su vez, existen casos de normas que establecen preferencias presupuestarias de carácter menos concreto, como las normas que ordenan priorizar el gasto destinado a dar cumplimiento a los derechos de la niñez o que ordenan asegurar recursos para ciertas finalidades. De esa manera, se procura establecer determinadas prioridades presupuestarias expresas, que pueden favorecer a grupos en situación de vulnerabilidad o estar conectadas con algún otro objetivo concreto de política pública.

También existen normas que determinan la afectación específica de ciertos recursos a determinada finalidad estatal. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires se prevé que “[l]os bienes que la Ciudad obtenga en concepto de herencias vacantes deben incorporarse a un fondo de afectación específica de la Secretaría de Educación para gastos en inversión” (ley 52, art. 13).

En una línea similar, la Constitución de Brasil dispone que determinados ingresos fiscales deberán asignarse específicamente al financiamiento del presupuesto de la seguridad social, que comprende los derechos relativos a la salud, a la previsión y a la asistencia social. El art. 195 establece:

¹ Para más información sobre la temática, véase la base de datos de ACIJ en el sitio: <http://presupuestoyderechos.acij.org.ar/>.

“La seguridad social será financiada por toda la sociedad, de forma directa e indirecta, en los términos de la ley, mediante recursos provenientes de los presupuestos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, y de las siguientes contribuciones sociales:

I) de los empleadores, de las empresas y de las entidades equiparadas a ellas por la ley, aplicadas sobre: a) la nómina de salarios y otros ingresos laborales pagados o acreditados, por cualquier título, a las personas físicas que les presten servicios, incluso sin vínculo laboral; b) a los ingresos o a la facturación; c) a los beneficios;

II) de los trabajadores y de los demás asegurados por la seguridad social, sin que se apliquen contribuciones sobre las jubilaciones y pensiones concedidas por el régimen general de la seguridad social al que se refiere el art. 201;

III) sobre los ingresos de apuestas;

IV) del importador de bienes o servicios del extranjero, o de las personas que la ley equipara a ellos”.

A continuación, la norma precisa que “[l]a ley podrá establecer otras fuentes destinadas a garantizar el mantenimiento o expansión de la seguridad social, obedeciendo lo dispuesto en el artículo 154, I” (art. 195, §4).

Otras reglas pueden estipular límites a la potestad de reasignar partidas asignadas a ciertos objetivos concretos. Un ejemplo de ello es la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que establece que “[l]as partidas del presupuesto destinadas a educación no pueden ser orientadas a fines distintos a los que fueron asignadas” (art. 25, últ. párr.).

Ciertas leyes también pueden disponer pautas generales para la distribución de recursos entre diferentes zonas, o fórmulas concretas para la distribución de recursos entre diferentes distritos o áreas. El ejemplo más claro de esto son las leyes que regulan la distribución de recursos federales entre diferentes Estados locales.

Una vez expuestos diferentes ejemplos de esta clase de normas, desarrollaremos brevemente algunas de sus consecuencias prácticas. Es importante que los litigantes conozcan la existencia de estas cláusulas para invocar en sus presentaciones no sólo los estándares internacionales pertinentes, sino también los estándares internos más protectorios, si los hay. En efecto, cuando las normas internas de un Estado establecen umbrales mínimos más elevados que los tratados internacionales, esas normas deben respetarse (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 5).

Las normas internas como las mencionadas facilitan enormemente el trabajo argumentativo y probatorio que deberán hacer los litigantes porque estipulan reglas mucho más precisas que los estándares generales del derecho internacional. Ante una situación de afectación de los intereses de una o más personas (por ejemplo, escuelas en malas condiciones edilicias o barrios marginados sin espacios verdes), es mucho más fácil demostrar que ésta constituye una violación de derechos si el Estado está incumpliendo lo establecido en una regla tajante (por ejemplo, un porcentaje mínimo de asignación presupuestaria para determinada función).

Un ejemplo análogo, que aclarará mejor esta idea, es lo que sucede con las normas que prevén cuotas mínimas de puestos o cargos que deben ser cubiertos con mujeres (conocidas como “normas de cupo femenino”). Frente a una desigualdad de hecho entre hombres y mujeres, resultará mucho más sencillo argumentar que se da una violación del derecho a la igualdad si puede demostrarse que el porcentaje exigido en una norma de cupo femenino está insatisfecho, que si fuera necesario desentrañar el contenido y el alcance del principio genérico de igualdad para ese caso y ese contexto en particular.