

# HACIENDO REALIDAD LOS **DERECHOS HUMANOS** A TRAVÉS DE LOS **PRESUPUESTOS** **GUBERNAMENTALES**



# HACIENDO REALIDAD LOS **DERECHOS HUMANOS** A TRAVÉS DE LOS **PRESUPUESTOS** **GUBERNAMENTALES**



© 2017 Naciones Unidas

La traducción al español de la versión original en inglés fue proporcionada por International Budget Partnership (IBP). El texto fue traducido por Alpha Omega Translations, quienes se ocuparán de preguntas sobre el texto y quienes asumen responsabilidad por la exactitud de esta traducción.

La presente publicación ha sido publicada bajo la licencia de acceso abierta (de Creative Commons (CC)) para organizaciones intergubernamentales (OIG), disponible en: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Las editoriales deben suprimir los logos originales de sus ediciones y crear nuevos diseños de portadas. Las traducciones deberán incluir el siguiente descargo de responsabilidad: La presente publicación es una traducción no oficial por la cual la editorial asume la plena responsabilidad. Están autorizadas las fotocopias y reproducciones de extractos de esta publicación, a condición de mencionar a Naciones Unidas como fuente original (incluyendo el título y fecha de publicación, y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) e International Budget Partnership (IBP) como autores colaboradores).

Publicación de las Naciones Unidas, realizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH).  
HR/PUB/17/3

Fotografía de la portada: © Shutterstock/Romolo Tavani

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

# ÍNDICE

<b>PREFACIO.....</b>	<b>7</b>
<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS.....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>11</b>
<b>I. UN MARCO NORMATIVO PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO.....</b>	<b>18</b>
<b>II. EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LOS DERECHOS HUMANOS.....</b>	<b>40</b>
<b>III. FORMULACIÓN DE PRESUPUESTOS.....</b>	<b>50</b>
<b>A. El sobre fiscal.....</b>	<b>54</b>
1. Ingresos del gobierno y producto bruto interno del país.....	56
2. Ejecución de un déficit presupuestario frente a la reducción de la deuda nacional.....	58
3. Techos del presupuesto.....	61
4. Asistencia oficial para el desarrollo .....	64
<b>B. Ingresos del gobierno .....</b>	<b>71</b>
1. Impuestos corporativos e individuales a la renta.....	76
2. Impuestos al valor agregado e impuestos a las ventas ....	78
3. Impuestos a la propiedad .....	81
4. Aranceles de usuario .....	83
5. Ingresos a partir de industrias extractivas .....	85
6. Recaudación insuficiente de ingresos .....	88
7. Ingresos abandonados.....	92
8. Errores en la proyección de ingresos .....	95

<b>C.</b>	<b>Asignaciones del presupuesto.....</b>	<b>98</b>
1.	Ausencia de discriminación en las asignaciones.....	99
2.	Ausencia de discriminación y diferencias geográficas ....	104
3.	Ausencia de discriminación y fórmulas utilizadas en las asignaciones .....	106
4.	Cumplimiento progresivo y ausencia de regresión en las asignaciones .....	109
5.	Asignaciones apropiadas, efectivas y adecuadas para un cumplimiento inmediato.....	114
6.	Recursos máximos disponibles y priorización de los derechos económicos y sociales en el presupuesto .....	119
<b>IV.</b>	<b>EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (GASTOS) .....</b>	<b>124</b>
<b>A.</b>	<b>Ausencia de discriminación en los gastos.....</b>	<b>128</b>
<b>B.</b>	<b>Gastos insuficientes.....</b>	<b>132</b>
<b>C.</b>	<b>Intercambios en los gastos entre y dentro de los ministerios .....</b>	<b>137</b>
<b>D.</b>	<b>Fugas .....</b>	<b>139</b>
<b>E.</b>	<b>Gastos inútiles .....</b>	<b>140</b>
<b>V.</b>	<b>SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO.....</b>	<b>146</b>
<b>ANEXOS .....</b>		<b>158</b>
ANEXO I	Metodologías para controlar y analizar los presupuestos .....	159
ANEXO II	Otros recursos.....	171





## PREFACIO

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos garantizan el goce de todos los derechos humanos por todas las personas, sin distinción de ningún tipo.

Los estados tienen obligaciones en virtud de la ley internacional de derechos humanos de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y de proporcionar los recursos necesarios para ello. Contribuyen al cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos a través de políticas, planes, programas y presupuestos de derechos humanos. El presupuesto de un gobierno es el documento más importante de política y planificación económica, y es un medio esencial para evaluar los esfuerzos de un gobierno por cumplir los derechos humanos.

La relación estrecha entre los presupuestos públicos y los derechos humanos ha sido reconocida por mecanismos internacionales de derechos humanos en su evaluación del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por parte del estado. Los actores de la sociedad civil, organizaciones comunitarias, defensores de los derechos humanos y otros miembros analizan las auditorías sociales, el seguimiento de gastos, tableros de puntaje del presupuesto y otras herramientas de evaluación del presupuesto para desarrollar evidencia esencial de los esfuerzos de derechos humanos, y para defender los pasos necesarios relacionados con el presupuesto para un mejor cumplimiento de los derechos humanos. De esta forma, ayudan a cerrar la brecha entre la retórica y la realidad, y responsabilizan a los gobiernos por sus acciones.

Esta publicación, *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales*, analiza la relación entre las obligaciones en virtud de la ley internacional de derechos humanos y las políticas y procesos presupuestarios. Busca sensibilizar a los funcionarios del gobierno para que comprendan mejor sus obligaciones con respecto a los derechos humanos al decidir asignaciones presupuestarias, implementar gastos planificados y evaluar el impacto del presupuesto en el cumplimiento de los derechos humanos. Y busca proporcionar a los

actores no gubernamentales información sobre la relación de los derechos humanos con los procesos presupuestarios y decisiones específicas del presupuesto, para poder responsabilizar mejor a sus gobiernos.

Nos complace presentar esta publicación, un esfuerzo conjunto entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la International Budget Partnership, como una modesta contribución a estos esfuerzos. Esperamos que esta publicación sirva como referencia para una posterior investigación en este campo e inspire acciones para el cumplimiento de todos los derechos humanos para todos a través de presupuestos públicos por parte de actores estatales y no estatales por igual.



Zeid Ra'ad Al Hussein  
Alto Comisionado  
de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos



Warren Krafchik  
Director Ejecutivo  
International Budget Partnership

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AIB	Análisis de incidencias de beneficios
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
CAT	Comité contra la Tortura
CCPR	Comité de Derechos Humanos
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
cmdr	La cantidad máxima de recursos disponibles
CRC	Comité de los Derechos del Niño
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DPP	Declaración Previa del Presupuesto
ESGP	Encuesta de seguimiento de los gastos públicos
FMI	Fondo Monetario Internacional
IBP	International Budget Partnership
IFI	Institución financiera internacional
ISA	Institución Suprema de Auditoría
MDA	Ministerios, Departamentos y Agencias
MdF	Ministerio de Finanzas
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PIB	Producto Interior Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
POG	Presupuesto Orientado al Género
PPE	Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo
TIC	Tarjeta de informe del ciudadano
TPC	Tarjeta de puntaje de la Comunidad



## INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos representan los requisitos mínimos para una vida digna, aplicables a todas las personas, en todas partes. Estas necesidades, protegidas por los derechos humanos, incluyen una alimentación, salud, educación, trabajo y vivienda adecuados, entre otras cosas. Las personas también necesitan poder hablar y expresarse libremente, participar en asuntos públicos, formar asociaciones pacíficas y practicar sus religiones sin temores. La visión de los derechos humanos incorpora imágenes de cómo deberían organizarse para asegurar que las personas puedan vivir sus vidas no solas, sino en compañía de otros, para garantizar que puedan vivir con sus familias, asociarse con los demás para lograr objetivos comunes, votar por un gobierno de su elección y acceder a la justicia cuando se producen acciones ilícitas.

Las *normas* de derechos humanos buscan traducir esta visión universal en principios y “reglas” específicas para guiar las vidas cotidianas de las personas y el funcionamiento cotidiano de los gobiernos. Las normas de derechos humanos establecen no solo lo que las personas deberían esperar en una sociedad que hace realidad los derechos humanos (el contenido de los derechos), sino también lo que los gobiernos deben y no deben hacer para ayudar a cumplir esos derechos. Estos últimos son las obligaciones de derechos humanos del gobierno.

De forma cotidiana, los gobiernos cumplen sus obligaciones de derechos humanos a través del desarrollo y la implementación de políticas, planes, instituciones y presupuestos bien diseñados, que cumplan la promesa de ser efectivos, y luego los evalúan para determinar si efectivamente han tenido éxito en cumplir los derechos de las personas.

El presupuesto es el documento de política económica más importante del gobierno. Un presupuesto desarrollado, implementado y evaluado cuidadosamente es esencial para cumplir todos los derechos. Mencionemos solo tres ejemplos:

- Un sistema judicial en buen funcionamiento es esencial si las personas deben tener acceso a la justicia. Tal sistema requiere

financiamiento para pagar a un número suficiente de jueces altamente capacitados y abogados defensores para las personas acusadas de delitos, para garantizarles un juicio oportuno y justo, conforme a las garantías del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP, 1966).

- Una sanidad decente es necesaria si las personas deben vivir con dignidad y gozar de su derecho a la salud, garantizado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966). Un sistema sanitario requiere inversión en infraestructuras y mantenimiento periódico, ya sea directamente por el gobierno o a través de un sistema efectivo y accesible de provisión privada.
- El derecho a la educación (PIDESC artículo 13 y la Convención de los Derechos del Niño (CDH 1989) artículo 28) es fundamental para la capacidad de las personas de cumplir sus derechos a trabajar y mantenerse y mantener a sus familias, pero también para sus derechos de acceder a la información y participar en la vida cívica de su país. La educación requiere no solo salones de clase bien construidos y equipados en número suficiente, sino también un conjunto proporcional de docentes bien pagados, capaces y motivados.

La estrecha relación entre los presupuestos gubernamentales y los derechos humanos es cada vez más reconocida por organismos de las Naciones Unidas (ONU), tales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) y el Comité de Derechos del Niño (CRC), así como relatores especiales y expertos independientes. En los últimos años, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha proporcionado capacitación y asistencia a su personal para mejorar su comprensión de la relación de los presupuestos públicos con las obligaciones de derechos humanos que el ACNUDH debe exigir. Las oficinas en el terreno de la Oficina del ACNUDH han realizado trabajos en este aspecto con los gobiernos y la sociedad civil.

Si los gobiernos deben usar el presupuesto para cumplir efectivamente los derechos de las personas, deben comprender la relación del presupuesto

con las garantías de derechos civiles en la constitución y las leyes del país, y en los tratados regionales e internacionales de derechos humanos que el gobierno ha ratificado. Deben comprender en términos detallados y concretos cómo pueden cumplir sus obligaciones de derechos humanos en la forma en que recaudan ingresos, asignan, gastan y auditan el presupuesto.

De forma similar, si las personas responsabilizan a sus gobiernos por el cumplimiento de los derechos, también deben conocer el presupuesto. Esto es particularmente cierto para los grupos marginales y excluidos, como las mujeres, niños, personas con discapacidad, pueblos indígenas y minorías, ya que el presupuesto tiene un impacto desproporcionado sobre su bienestar. Los esquemas de recolección de ingresos del gobierno, como las tasas escolares o aranceles para acceder a la atención médica de reproducción, si son demasiado elevados, pueden constituir obstáculos insuperables para acceder a los servicios básicos esenciales para hacer realidad los derechos. Debido a que los grupos marginales son con frecuencia los más pobres en un país, dependen más de los programas gubernamentales, como subsidios para alimentos, proyectos laborales o asistencia legal, y sin embargo la investigación ha demostrado que los recursos gubernamentales con frecuencia se asignan desproporcionadamente a programas que benefician a los menos, en lugar de a los más necesitados.

*Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales* está destinado a compartir con funcionarios del gobierno y las personas de la sociedad civil parte del aprendizaje adquirido por el ACNUDH en la última década sobre los derechos humanos y los presupuestos públicos. Un objetivo de esta publicación es facilitar a los funcionarios del gobierno guiarse mejor en el cumplimiento de sus obligaciones de los derechos humanos al desarrollar e implementar planes para la recolección de ingresos, decidir las asignaciones del presupuesto, implementar gastos planificados y evaluar el impacto del presupuesto. Un segundo objetivo es proporcionar a la sociedad civil información sobre la relación de los derechos humanos con los procesos presupuestarios y decisiones específicas del presupuesto, para que las personas puedan exigir mejor a sus gobiernos por el cumplimiento de los derechos.

*Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales* analiza numerosos puntos de intersección entre las normas de derechos humanos y los presupuestos públicos. Se enfoca exclusivamente en el derecho internacional de los derechos humanos, aunque podría desarrollarse un marco análogo para los estándares regionales y nacionales. De hecho, los gobiernos son responsables de las obligaciones en cada uno de estos niveles, y en consecuencia deben elaborar un análisis comparable de sus obligaciones nacionales y regionales de derechos humanos con respecto al presupuesto público.

En toda la publicación se han insertado cuadros que incluyen resúmenes de estudios de casos de una variedad de instituciones, para ejemplificar o profundizar puntos cubiertos en el texto. La mayoría de los estudios de casos son el resultado del trabajo realizado por la sociedad civil, y muchos describen los esfuerzos del gobierno por cumplir los derechos de las personas.

En toda la publicación, se pone un énfasis importante en las implicaciones de los derechos económicos y sociales para el presupuesto. Esto se debe a que la mayor parte del trabajo realizado hasta la fecha (o casos judiciales que se han tratado) evalúan los presupuestos gubernamentales desde la perspectiva de las normas de derechos humanos se han enfocado en cuestiones tales como el derecho a la educación, a la salud, a los alimentos, al agua, al saneamiento y al trabajo. Sin embargo, como lo indica la publicación, el presupuesto gubernamental es esencial para el cumplimiento de todos los derechos, y el marco de derechos humanos proporciona una valiosa guía para la formulación y ejecución del presupuesto en relación con todos los derechos.

En consecuencia, toda lo largo de esta publicación se realiza una referencia a asignaciones o gastos "relacionados con los derechos humanos". Por supuesto, podría sostenerse que casi todas las asignaciones y gastos del gobierno están relacionados con los derechos humanos, si están destinados a asegurar una sociedad estable y en funcionamiento, ya que constituye una condición *sine qua non* para el cumplimiento de los derechos. Sin embargo, una comprensión tan amplia del término no reconocería que, si bien en ocasiones puede ser difícil trazar una línea rígida que separe

las asignaciones y gastos “relacionados con los derechos humanos” de otras asignaciones y gastos, ciertos tipos de gastos colaboran más a cumplir los derechos de las personas. En esta publicación, las referencias de las asignaciones y gastos “relacionados con derechos humanos” se refieren a estos últimos. Si las prioridades reflejadas en los presupuestos gubernamentales son apropiadas desde una perspectiva de derechos humanos, o si los fondos se gastan de acuerdo con las obligaciones de derechos humanos de un gobierno, son cuestiones separadas que se consideran más adelante en esta publicación.

*Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales* incluye los capítulos siguientes:

- I. *Un marco normativo para los derechos humanos y el presupuesto público*  
El Capítulo I establece el marco para el derecho internacional de derechos humanos para evaluar el proceso presupuestario de un gobierno y el contenido del presupuesto.
- II. *El proceso presupuestario y los derechos humanos*  
El Capítulo II analiza el proceso por el cual se desarrollan, implementan y evalúan los presupuestos gubernamentales, y los dos derechos cuyo cumplimiento es clave para un proceso justo: el derecho de acceso a la información y el derecho de las personas de participar en los asuntos públicos.
- III. *Formulación de presupuestos*  
El Capítulo II se divide en tres secciones, que reflejan tres aspectos clave de la formulación del presupuesto:
  - A. El sobre fiscal
  - B. Ingresos del gobierno
  - C. Asignaciones del presupuesto.

IV. *Ejecución del presupuesto (gastos)*

El Capítulo IV enfatiza la importancia de analizar no solo las asignaciones sino también los gastos, destacando cinco áreas donde con frecuencia surgen problemas de derechos humanos en el proceso de gasto del presupuesto.

V. *Supervisión y evaluación del presupuesto*

El Capítulo V analiza la función de la institución suprema de auditoría (ISA), y también destaca la importancia de las legislaturas y otros organismos, así como la sociedad civil, en responsabilizar a un gobierno por la forma en que recauda y gasta el dinero público.

*El Anexo I* contiene una lista de las metodologías para controlar y analizar presupuestos, y su uso potencial para el control y análisis de derechos humanos.

*El Anexo II* contiene una lista de recursos útiles sobre los derechos humanos y los presupuestos gubernamentales.



# **I. UN MARCO NORMATIVO PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO**

La relación de los derechos humanos con el *proceso* del presupuesto es relativamente directa. Los estándares más importantes que rigen ese proceso son:

- El derecho de las personas a participar en la conducción de los asuntos públicos, tal como lo garantiza el PIDCP en el artículo 25;
- Su derecho a acceder a la información, garantizado por el PIDCP en el artículo 19; y
- El principio de responsabilidad, por el que el gobierno es responsable frente a su pueblo por sus acciones para cumplir, o no cumplir, los derechos humanos.

Estos estándares tienen implicaciones importantes para el proceso presupuestario. En primer lugar, un gobierno debe asegurar que se respeten y cumplan en el proceso presupuestario los derechos de las personas de acceder a la información y de participar; es decir, las personas deben tener acceso a la información sobre el presupuesto público y deben poder participar completamente en las decisiones sobre la formulación, implementación y evaluación del presupuesto. En segundo lugar, el principio de responsabilidad significa que un gobierno debería esperar ser responsabilizado por la forma en que recauda y gasta el presupuesto público y por el impacto de ese presupuesto en las vidas de las personas. En varias etapas del proceso presupuestario, y más en particular en la etapa de auditoría/evaluación, existen procesos formales e instituciones ya implementados para responsabilizar al gobierno.

Los estándares internacionales de derechos humanos que guían el *contenido* del presupuesto (qué fondos que se recaudarán y gastarán y para qué) son más complejos que los que rigen en el proceso presupuestario. Las secciones restantes de este capítulo describen en términos generales los lineamientos de los estándares internacionales de derechos humanos sobre el *contenido* de los presupuestos públicos, y los capítulos restantes de *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales* proporcionan más detalles sobre las amplias directivas articuladas en estas secciones.

## EL CUMPLIMIENTO DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS REQUIERE RECURSOS

Al considerar los presupuestos gubernamentales, la distinción realizada con frecuencia entre los derechos civiles y políticos, y entre los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) no es útil. Históricamente, los derechos civiles y políticos se han descrito como relacionados con lo que un gobierno *no* debe hacer, y en consecuencia no requieren recursos, mientras que los DESC tratan de lo que un gobierno *debe* hacer, suponiendo que todas las obligaciones asociadas con los DESC dependen de los recursos. Las dos suposiciones son falsas. La realidad es que el cumplimiento completo de *todos* los derechos humanos requiere el uso de recursos, en diferentes grados, por parte del Estado. Si bien algunos derechos humanos solo pueden cumplirse a través de políticas del Estado que requieren la movilización de recursos, el cumplimiento de todos los derechos supone al menos un estado en funcionamiento, activamente comprometido con su cumplimiento. Todos los estados deben asignar recursos para crear, implementar y sostener la red de *instituciones* (como los tribunales, organismos legislativos, instituciones nacionales de derechos humanos), *políticas y programas* (como planes generales de educación básica o programas de capacitación para las fuerzas de seguridad), *servicios* (asistencia legal gratuita, atención primaria de la salud), *infraestructura* (centros apropiados de detención, escuelas, espacios recreativos), *personal* (personal administrativo y técnico), *procedimientos y sistemas* (juicios justos, registro de nacimientos, inmunización contra enfermedades infecciosas), etc., necesarios para cumplir la amplia variedad de obligaciones de recursos humanos.

Una forma más útil de “clasificar” los derechos humanos al considerar su relación con los presupuestos gubernamentales es analizar la importancia de los recursos para el cumplimiento de derechos específicos, y la cantidad de recursos necesarios para cumplirlos. ¿Los recursos del presupuesto son esenciales para cumplir el derecho (o aspectos del derecho) y, en tal caso, se requieren numerosos recursos o tan solo algunos para cumplirlo?

## OBLIGACIONES NEGATIVAS Y OBLIGACIONES POSITIVAS

Los derechos humanos generan obligaciones de diferentes tipos. Los estados miembro del PIDCP deben “respetar y garantizar” los derechos en ese Pacto, con efecto inmediato. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) analiza el cumplimiento del PIDESC en términos de obligaciones de los Estados de “respetar, proteger y garantizar” los derechos humanos. La taxonomía posterior ha ayudado al Comité (CESR) a estructurar su pensamiento y enfoque para el control de la implementación del PIDESC. Sin embargo, para los fines del análisis del presupuesto, tales taxonomías no revelan necesariamente qué obligaciones están sujetas a limitaciones de recursos y cuáles no. Las obligaciones de “respetar” los derechos humanos, por ejemplo, abstenerse de contaminar el aire, el agua o el suelo<sup>1</sup>, pueden tener implicaciones presupuestarias y regulatorias potencialmente importantes para el Estado.

Para este propósito, una distinción conceptual más simple puede ser más útil: la distinción entre obligaciones “negativas” y “positivas”. Algunas obligaciones de derechos humanos se describen como obligaciones del gobierno de *no* interferir en el goce actual de una persona de sus derechos, o la capacidad de gozar de ellos. Pueden considerarse “obligaciones negativas”. Los Estados las cumplen principalmente al abstenerse de tomar acciones que perjudicarían o interferirían directa o indirectamente con el goce actual de una persona de sus derechos. Algunos ejemplos de obligaciones negativas incluyen:

- Con respecto al derecho a la vida, garantizado por el PIDCP artículo 6, los gobiernos no deben tomar arbitrariamente la vida de una persona. El Comité Derechos Humanos (CCPR), por ejemplo, ha expresado: “La protección contra la privación arbitraria de la vida explícitamente requerida por la tercera oración del artículo 6 (1) es de gran importancia. ... La privación de la vida por las autoridades de un Estado es un asunto de extrema gravedad” (comentario general N° 6 (1982) en el art. 6 (derecho a la vida), párrafo 3).

- Con respecto al derecho a alimentos adecuados, garantizado por el PIDESC en el artículo 11, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) ha expresado: “La obligación de *respetar* el acceso existente a alimentos adecuados requiere que los estados miembro no tomen medidas que resulten en la prevención de tal acceso” (comentario general N° 12 (1995) sobre el derecho a alimentos adecuados, párrafo 15).

Otras obligaciones de derechos humanos pueden describirse como “obligaciones positivas”, que requieren que los gobiernos maximicen, logren, entreguen u obtengan algo que permitiría o conservaría el goce de los derechos de una persona. Los Estados cumplen estas obligaciones principalmente al actuar para cambiar el status quo cuando no se cumple un aspecto de un derecho humano, y no se cumplirá a menos que se tome algún tipo de acción para crear las condiciones para cumplirlo. Es decir, una obligación positiva surge cuando una persona no puede gozar plenamente sus derechos a menos que el gobierno proporcione instituciones, bienes y servicios esenciales que permitan el goce de los derechos. Algunos ejemplos de obligaciones positivas incluyen:

- Con respecto al derecho a la vida, el CCPR ha expresado: “La protección de este derecho requiere que los Estados adopten medidas positivas. Al respecto... sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias.” (comentario general N° 6 (1982), párrafo 5).
- Con respecto al derecho a alimentos adecuados, el CESCR ha expresado: “los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole” (comentario general N° 12 (1995), párrafo 6).

Como las obligaciones negativas requieren que los gobiernos dejen de hacer algo, en general los gobiernos asignan pocos o ningún recurso a cumplir con tales obligaciones. Por otro lado, como las obligaciones positivas requieren que los gobiernos tomen las medidas necesarias para desarrollar, implementar y controlar las políticas, planes y programas que se requieren para que una persona goce de sus derechos, el presupuesto público se relaciona íntegramente con el cumplimiento del gobierno de sus obligaciones positivas. Gran parte de esta publicación cubre situaciones relacionadas con las obligaciones positivas.

## OBLIGACIONES POSITIVAS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO

En ocasiones, las disposiciones de un tratado, y con mayor frecuencia los párrafos en los comentarios generales o recomendaciones generales producidos por los órganos de tratados relevantes, se refieren de forma explícita o implícita a la necesidad de que los recursos (fondos del presupuesto) se asignen para cumplir derechos específicos. A continuación, se incluyen tres ejemplos de una mención *explícita* de los recursos:

- El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su recomendación general N° 24 (1999) sobre las mujeres y la salud, párrafo 30, expresa: “Los Estados Partes deberían asignar suficientes recursos presupuestarios, humanos y administrativos para garantizar que se destine a la salud de la mujer una parte del presupuesto total de salud comparable con la de la salud del hombre, teniendo en cuenta sus diferentes necesidades en materia de salud...”
- El CCPR, en su comentario general N° 21 (1993) sobre el trato humano de personas privadas de su libertad, párrafo 4, dice: “Tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad es una norma fundamental de aplicación universal. Por ello, tal norma, como mínimo, no

puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte”

- El CRC, en su comentario general N° 2 (2002) sobre el rol de las Instituciones Nacionales independientes de Derechos Humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, en el párrafo 11, dice: “Si bien el Comité reconoce que esta cuestión es muy delicada y el nivel de recursos económicos difiere entre los Estados Partes, estima que los Estados tienen el deber de destinar una cantidad razonable de fondos para el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, a la luz del artículo 4 de la Convención.”

Los recursos también pueden ser *implícitos* en tales documentos, implícitos en el sentido en que tal vez no sean mencionados, pero la recomendación no puede implementarse sin la aplicación de recursos. A continuación, se incluyen dos de los numerosos ejemplos:

- Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), comentario general N° 2 (2008) sobre la implementación del artículo 2 por los Estados Miembros de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, párrafo 24: “Eliminar la discriminación en el empleo y organizar regularmente campañas de sensibilización sobre situaciones en que es probable que se comentan actos de tortura o se inflijan malos tratos, a fin de impedir esas infracciones y construir una cultura de respeto a las mujeres y las minorías.”
- El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, (CERD), en su recomendación general N° 27 (2000) relativa a la discriminación de los romaníes, párrafo 32: El Comité recomienda que los Estados Miembros Adoptar las medidas necesarias, según sea conveniente, para ofrecer a los grupos romaníes nómadas o itinerantes campamentos para sus caravanas, con todas las instalaciones necesarias.”

## Obligaciones positivas, implementación inmediata y el presupuesto

Cuando la obligación positiva del gobierno es de *implementación incondicional*, es decir, cuando, de acuerdo con el tratado específico y el organismo específico, los derechos en cuestión deben cumplirse de inmediato y sin consideración por las limitaciones sobre los recursos (como es el caso de los derechos civiles y políticos en virtud del PIDCP, por ejemplo), los Comités han solicitado a los gobiernos que adopten todas las medidas (incluidas las presupuestarias) que sean “apropiadas” para cumplir plenamente el derecho en cuestión. Si bien la idoneidad de una medida en particular debe determinarse conforme al contexto específico, las medidas apropiadas en todos los casos son aquellas que son “efectivas” para cumplir el derecho. También deben ser “adecuadas” para cumplir el derecho. Algunos ejemplos de este texto son:

- CCPR, comentario general N° 25 (57) (1996) sobre el artículo 25 del PIDCP y la participación en asuntos públicos y el derecho a votar, párrafo 11: “Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo.”
- CCPR, comentario general N° 34 (2011) sobre el artículo 19 del PIDCP, libertades de opinión y expresión, párrafo 40: “El Comité reitera lo que señaló en la Observación general N° 10 de que, “debido al desarrollo de los modernos medios de información pública, se requieren medidas eficaces para impedir un control de dichos medios que lesione el derecho de toda persona a la libertad de expresión”. El Estado no debe ejercer un control monopolístico sobre los medios de comunicación sino que ha de promover la pluralidad de estos. Por consiguiente, los Estados partes deberían adoptar medidas adecuadas, en forma compatible con el Pacto, para impedir un excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones.”
- CCPR, comentario general N° 32 (2007) sobre el derecho a la igualdad frente a los tribunales y a un juicio justo, párrafo 19:

“Para salvaguardar su independencia, la ley deberá garantizar la condición jurídica de los jueces, incluida su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, condiciones de servicio, pensiones y una edad de jubilación adecuadas.”

Las implicaciones de estos estándares para el presupuesto gubernamental son:

- Las asignaciones y gastos “apropiados” son aquellos adecuados para cumplir un derecho específico (por ejemplo, garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de salud), que responden a las necesidades que las personas han articulado en relación con el derecho y que no son innecesarios o mal empleados.
- El gobierno estaría usando el presupuesto de forma “efectiva” para cumplir los derechos humanos si las políticas, planes y programas, así como los presupuestos correspondientes, se diseñan e implementan cuidadosamente para un mejor cumplimiento del derecho en cuestión. Por ejemplo, la elección de programas debe basarse en evidencia, lo que significa que deberían haber sido evaluados y debería haberse demostrado que tienen un impacto positivo en el cumplimiento de derechos.
- “Adecuado” significaría que el presupuesto es suficiente para cumplir los derechos en cuestión. El presupuesto de programas necesarios para cumplir los derechos debería tener una dimensión tal que, suponiendo que los programas tengan un diseño apropiado, los ministerios, departamentos y agencias cuenten con los recursos necesarios para su implementación. Esto influye no solo en la idoneidad del presupuesto de ministerios, departamentos y agencias específicas, sino potencialmente sobre el presupuesto del gobierno en su totalidad. El presupuesto en su totalidad debe ser adecuado para permitir el cumplimiento de los derechos.

Si bien el cuadro anterior analiza la situación donde un tratado y un órgano de tratado indica que los derechos relevantes deben cumplirse de inmediato, independientemente de la disponibilidad de recursos, en

ocasiones la obligación del gobierno de cumplir derechos específicos está condicionada por la disponibilidad de recursos. Si bien se sabe que la mayoría de las obligaciones positivas en el PIDESC son de esta naturaleza, la situación no se limita a derechos mencionados en el PIDESC y surge en situaciones en que otras convenciones son relevantes. A continuación, se incluyen tres ejemplos de cómo diferentes órganos de tratados articulan este tipo de relación:

- CESCR, comentario general N° 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada: Desalojos forzados, párrafo 16: “Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda...”
- CCPR, comentario general N° 32 (2007), párrafo 27: “Un importante aspecto de la imparcialidad de un juicio es su carácter expeditivo. Si bien en el apartado c) del párrafo 3 del artículo 14 se aborda explícitamente la cuestión de las dilaciones indebidas en los procedimientos penales, las demoras en los procedimientos civiles que no pueden justificarse por la complejidad del caso o el comportamiento de las partes no son compatibles con el principio de una vista imparcial consagrado en el párrafo 1 de esta disposición{§90}. Cuando dichas demoras son ocasionadas por la falta de recursos y la deficiencia crónica de financiación, deberán asignarse, en la medida de lo posible, recursos presupuestarios complementarios suficientes a la administración de justicia”.
- CEDAW, recomendación general N° 24 (1999), párrafo 17: “El deber de velar por el ejercicio de esos derechos impone a los Estados Partes la obligación de adoptar medidas adecuadas de carácter legislativo, judicial, administrativo,

presupuestario, económico y de otra índole en el mayor grado que lo permitan los recursos disponibles para que la mujer pueda disfrutar de sus derechos a la atención médica”.

Es importante saber que existen situaciones donde se podría esperar que el cumplimiento de un derecho se condicione por la disponibilidad de recursos, pero no donde los órganos relevantes de tratados han dejado claro que no condicionan. Dos elementos importantes son:

- CESCR, comentario general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrafo 47: “... Si la limitación de recursos imposibilita el pleno cumplimiento por un Estado de las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto, dicho Estado tendrá que justificar no obstante que se ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para satisfacer, como cuestión de prioridad, las obligaciones señaladas supra. Cabe señalar sin embargo que un Estado Parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 43 supra, que son inderogables”. (En general, los órganos de tratados han considerado el cumplimiento de “obligaciones centrales” relacionadas con los derechos como no condicionado por la disponibilidad de recursos).
- CCPR, comentario general N° 35 (2014) en el PIDCP artículo 9 sobre la libertad y seguridad de la persona, párrafo 37: “El segundo requisito expresado en la primera oración del párrafo 3 es que la persona recluida tiene derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad.... El carácter razonable de la dilación en llevar el caso a juicio debe evaluarse a la luz de las circunstancias de cada caso... La existencia de obstáculos para completar la investigación puede justificar la necesidad de un plazo adicional, pero no así las situaciones generales de falta de personal o de restricciones presupuestarias”.

## OBLIGACIONES POSITIVAS Y “ACCIONES”

Varios tratados requieren que un Estado Miembro “actúe” para cumplir completamente los derechos en el tratado. Dos disposiciones particularmente importantes de este tipo son:

- PIDESC, artículo 2.1: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas,...hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente,... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos...”;
- PIDCP, artículo 2.2: “...Cada Estado Parte se compromete a adoptar... las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto”.

A continuación, se incluyen dimensiones importantes a considerar con respecto a la obligación de “actuar”:

- Todos los órganos de tratados que utilizan este texto exigen que los gobiernos “actúen” *de inmediato*, independientemente de si tales acciones se refieren a cambios legislativos, el desarrollo de políticas y planes o la asignación de presupuestos.
- No hay excusa (económica, política, institucional, cultural, etc.) que justifique no actuar para cumplir los derechos. Por ejemplo, el CCPR, en su comentario general N° 31 (2004) sobre la naturaleza de la obligación legal general impuesta a los Estados Miembros del Pacto, párrafo 14, expresa: “El requisito establecido en el párrafo 2 del artículo 2 de que se adopten medidas para hacer efectivos los derechos del Pacto no está sometido a condiciones y es de efecto inmediato. La falta de cumplimiento de esta obligación no puede estar justificada alegando consideraciones políticas, sociales, culturales o económicas dentro de ese Estado”.

- Las acciones realizadas deben ser “apropiadas” para cumplir los derechos en cuestión. Los órganos de tratados usan esta palabra repetidamente, a fin de referirse a “efectivo” u “adecuado” para cumplir los derechos relevantes (ver más arriba). El CESCR también indicó que: “Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto.” (comentario general N° 3 (1990), párrafo 2).

Si bien no existe excusa para no actuar, *con respecto a algunos derechos o aspectos de los derechos*, los tratados y órganos de tratados reconocen que los tipos de pasos tomados o el número de pasos tomados se limitarán necesariamente por la disponibilidad de recursos. Esto es cierto mayormente con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, y este hecho se refleja en el PIDESC artículo 2.1, ya mencionado anteriormente, y otros tratados (por ej., Convención sobre los Derechos del Niño, art. 4). En tales casos, aunque los gobiernos pueden considerar recursos limitados para cumplir los derechos relevantes, los tratados y organismos de tratados relevantes al mismo tiempo exigen que:

- Los pasos deben conducir a un cumplimiento progresivo de los derechos en cuestión; y
- El gobierno debe usar el máximo de sus recursos disponibles (CMRD) para cumplir los derechos.

Estas dos disposiciones poseen importantes implicaciones para el presupuesto del gobierno, tal como se indica en los cuadros siguientes:

### **La obligación de “alcanzar progresivamente” el cumplimiento completo de los derechos**

El cumplimiento progresivo implica dos obligaciones complementarias:

1. La obligación de mejorar continuamente las condiciones. Los gobiernos deben actuar de la forma más expeditiva y efectiva posible para cumplir totalmente los derechos relevantes. El CESCR espera que los recursos asignados a cumplir los

derechos económicos, sociales y culturales (DESC) aumente proporcionalmente a cualquier aumento global en los recursos. (Como se mencionó anteriormente, el CCPR, por otro lado, ha confirmado que no se admiten circunstancias políticas, culturales ni económicas como excusa o justificación por no aplicar total e inmediatamente los derechos en el PIDCP).

2. La obligación de abstenerse de tomar medidas deliberadamente regresivas. Algunos ejemplos de medidas deliberadamente regresivas ocurren si un Estado Miembro:

- Adopta una legislación o política con un efecto negativo directo o colateral sobre el goce de los derechos;
- Realiza una reducción injustificada en los gastos públicos destinados a implementar los derechos relevantes, en ausencia de medidas compensatorias adecuadas destinadas a proteger a las personas afectadas adversamente por esta reducción.

En su comentario general N° 13 (1999) sobre el derecho a la educación (párrafo 45), el CESCR dice: "...La admisión de medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la educación, y otros derechos enunciados en el Pacto, es objeto de grandes prevenciones. Si deliberadamente adopta alguna medida regresiva, el Estado Parte tiene la obligación de demostrar que fue implantada tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga el Estado Parte".

El CESCR ha reconocido que existen circunstancias que requieren recursos adicionales y donde la adopción de medidas regresivas o la omisión de actuar activamente por mejorar las condiciones es inevitable. Sin embargo, insiste que:

- "...aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo" (comentario general N° 3, párrafo 12);

- Existen niveles esenciales mínimos de cada derecho que los Estados deben garantizar en todas las circunstancias, por ejemplo, la protección contra el hambre (derecho a la alimentación), acceso a atención médica básica (derecho a la salud) y educación primaria gratuita y universal (derecho a la educación).

En resumen, un Estado que busca justificar una medida regresiva o el incumplimiento de la obligación de mejorar continuamente las condiciones debido a la limitación de recursos debe:

- Demostrar que se han realizado todos los esfuerzos posibles por usar todos los recursos a su disposición (incluida la asistencia internacional);
- Demostrar que se han realizado todos los esfuerzos posibles por cumplir, como asunto de prioridad, ciertas obligaciones mínimas;
- Demostrar que se ha prestado atención especial a los grupos vulnerables y, en particular, que el Estado ha tomado medidas para prevenir o mitigar las consecuencias adversas que pueden sufrir los grupos vulnerables; y
- Una vez que desaparecen las limitaciones de los recursos y la economía se recupera, rescindir las medidas restrictivas tomadas y solucionar los efectos adversos sobre la población, en particular entre los grupos vulnerables.

### **La obligación de los gobiernos de usar la cantidad máxima de recursos disponibles (CMRD)**

Con el paso de los años, el CESCR, a través de sus comentarios generales (en particular el comentario general N° 3 (1990) sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados Miembros y observaciones finales, ha establecido ciertos lineamientos útiles sobre cómo interpretar la obligación de los gobiernos de usar “la cantidad máxima de recursos disponibles” (CMRD) para cumplir los derechos en el PIDESC. A continuación, se resumen los puntos principales que

ha reiterado el Comité que tienen un impacto directo o potencial sobre el presupuesto de un gobierno:

- La CMRD significa que un gobierno debe hacer lo máximo posible por movilizar los recursos dentro del país. Los ingresos del presupuesto obviamente serían un elemento clave en estos “recursos” nacionales. El gobierno debe hacer todo lo posible por obtener la asistencia internacional (que incluiría asistencia oficial para el desarrollo (AOD) cuando los recursos nacionales son inadecuados para cumplir los DESC).
- La CMRD también significa que los gobiernos deben asignar la prioridad debida a los DESC en el uso de los recursos. Las implicaciones para el presupuesto del gobierno son que las asignaciones y los gastos en áreas relacionadas con los DESC deben recibir tal prioridad.
- Los gastos del gobierno deben ser eficientes. Los gastos inútiles consisten en no aprovechar al máximo los recursos disponibles (CMRD). Este criterio de eficiencia lógicamente se aplicaría también al cobro de ingresos.
- Los gastos del gobierno también deben ser efectivos; es decir, el impacto de los gastos debe ser tal que en realidad ayude a cumplir los DESC.
- Como la corrupción constituye un uso ineficiente de los recursos disponibles, no combatir la corrupción también constituye un incumplimiento de la CMRD. La corrupción con frecuencia puede detectarse a través del control de ingresos, asignaciones y gastos en el presupuesto.
- Los fondos asignados en el presupuesto para los DESC no deben desviarse a áreas no relacionadas con los DESC, y los fondos asignados a los DESC también deben gastarse en su totalidad.
- Si el gobierno adopta deliberadamente medidas regresivas que afectan a los DESC, tiene la carga de comprobar que ha utilizado la CMRD para evitar tomar tales pasos.

## OBLIGACIÓN TRANSVERSAL DE NO DISCRIMINACIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS RECURSOS

La obligación de no discriminación es transversal, expresamente reconocida en todos los tratados internacionales de derechos humanos. Su aplicación es inmediata. También es incondicional; es decir, el cumplimiento de la obligación no depende de la disponibilidad de recursos. Las características principales de esta obligación, reflejadas en el comentario general del CESCR N° 20 (2009) sobre la no discriminación en los derechos económicos, sociales y culturales y el comentario general del CCPR N° 18 (1989) sobre la no discriminación, son:

- Los Estados Miembros deben eliminar tanto la discriminación *directa* (discriminación explícitamente fomentada o permitida en las leyes, políticas, etc.) como la discriminación *indirecta* (cuando el impacto de la ley, las políticas, etc., es discriminatorio, aunque la discriminación no se articula explícitamente en ellas), es decir, discriminación *de facto*.
- Para mitigar o suprimir las condiciones que permiten la discriminación, los Estados Miembros pueden, y en algunos casos deberían, tomar medidas positivas que impliquen un tratamiento preferencial para los grupos que tradicionalmente han sido desatendidos.
- Los motivos prohibidos de discriminación incluyen, entre otros, la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional social, propiedad y nacimiento. El CESCR considera que los motivos también incluyen discapacidad, edad, nacionalidad, estado civil y familiar, orientación sexual e identidad del género, estado de salud, lugar de residencia y situación económica y social.
- Los Estados tienen la obligación de erradicar la discriminación en el ámbito público y privado. El tratamiento diferencia basado en motivos prohibidos es discriminatorio a menos que la justificación de la diferenciación sea razonable y objetiva.

La obligación de no discriminación posee numerosas implicaciones para el presupuesto de un gobierno. Entre ellas, se incluyen las siguientes:

- Los ingresos deben recaudarse de forma tal que no se discrimine contra ningún grupo específico por motivos tales como los mencionados anteriormente;
- Las asignaciones y gastos deben ser no discriminatorios por las mismas razones; y
- Un gobierno puede asignar fondos a programas que benefician a grupos que tradicionalmente han sido desatendidos a fin de permitir que tales grupos gocen de sus derechos al mismo nivel que las demás personas de la sociedad.

En los capítulos siguientes se incluyen más detalles sobre estos puntos generales, junto con ejemplos relevantes.

### **Presupuesto para los derechos humanos y presupuesto para el género<sup>2</sup>**

El artículo 3 del PIDESC y del PIDCP se refiere, en particular, a la obligación de los gobiernos de garantizar la igualdad entre los hombres y las mujeres, es decir, la igualdad de género. El CEDAW contempla una elaboración detallada sobre esta obligación básica. Las iniciativas de los gobiernos por asegurar que sus presupuestos no sean discriminatorios con respecto al género y que fomenten la igualdad de género se denomina presupuestos para el género o presupuestos responsables sobre el género.

El antiguo Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), que fue pionero entre las organizaciones internacionales en el fomento del presupuesto para el género, lo describe de la siguiente forma:

“El presupuesto orientado al género (POG) está formado por la planificación, programación y creación de presupuestos del gobierno que contribuye al progreso de la igualdad de género y el cumplimiento de los derechos de las mujeres. Implica identificar y reflejar las

intervenciones necesarias para cubrir las brechas del género en las políticas, planes y presupuestos del sector y del gobierno local. El POG también está destinado a analizar el impacto diferenciado por género de las políticas para la recaudación de ingresos y la asignación de recursos nacionales y la Asistencia Oficial para el Desarrollo”.

El presupuesto para los derechos humanos abarca esfuerzos para asegurar la no discriminación y el progreso de la igualdad a través de presupuestos del gobierno con respecto a todas las personas, incluidas las mujeres, los niños, los pobres, las minorías, los pueblos indígenas, las personas de mayor edad, las personas con discapacidad y otros grupos. Como tal, el trabajo del presupuesto orientado al género puede considerarse como parte del trabajo del presupuesto para los derechos humanos. Al mismo tiempo, como las iniciativas del presupuesto para el género se han desarrollado a lo largo de varios años, el presupuesto para los derechos humanos puede aprender mucho de estas iniciativas, en particular con respecto al énfasis que ponen sobre: (1) evaluar el impacto diferencial del presupuesto del gobierno sobre diferentes grupos de personas; (2) descomponer los datos, incluidas las cifras del presupuesto, y analizarlos para detectar la discriminación implícita (indirecta) cuando las cifras totales parecen neutras; y (3) usar indicadores de rendimiento para evaluar el impacto del presupuesto (sobre la igualdad entre hombres y mujeres).

- Al mismo tiempo, ciertos presupuestos para el género no siempre encuadran su análisis utilizando estándares internacionales para los derechos humanos, como los de PIDESC, PIDCP y CEDAW. En tales casos, es posible imaginar una situación donde, por ejemplo, un análisis del presupuesto para el género determine que los recursos de educación están distribuidos equitativamente con respecto al género, pero un análisis más profundo de los derechos humanos descubriría el hecho que, si bien eso puede ser cierto, el gobierno sin embargo no cumple sus obligaciones de garantizar el derecho a la educación para toda su población, tanto mujeres como hombres, porque dedica una porción inadecuada del presupuesto a la educación. Como resultado, el presupuesto para el género podría profundizar su análisis observando las experiencias en el presupuesto para los derechos humanos.

## PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO, VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SOLUCIONES

Los presupuestos se relacionan con las violaciones a los derechos humanos en formas diferentes. Por ejemplo:

- En algunos casos, una decisión sobre el presupuesto (o la falta de decisión) puede constituir una violación a los derechos humanos. Los casos más claros pueden observarse cuando el Estado no cumple correctamente una obligación no calificada, explícita y concreta de asignar recursos o adoptar medidas presupuestarias efectivas. Las decisiones discriminatorias sobre el presupuesto, y las explícitamente regresivas, cuando se relacionan con obligaciones positivas de actuar para aplicar la CMRD, también son ejemplos de estos tipos de situaciones.
- En otros casos, una decisión sobre el presupuesto puede ser parte de una serie de acciones del gobierno que resultan en una violación. Por ejemplo, la financiación inadecuada o inefectiva de políticas o servicios que forman parte de una secuencia de políticas y servicios mal diseñados e implementados puede resultar por parte del incumplimiento de sus obligaciones sobre los derechos humanos.

Los órganos de tratados han establecido que los Estados Miembros deben asegurar que haya soluciones efectivas para las violaciones de los derechos humanos. Independientemente de si la obligación incumplida era positiva o negativa, la solución del incumplimiento requerirá cierto tipo de acción positiva. En la mayoría de los casos esa acción necesitará del diseño e implementación de políticas públicas, junto con las asignaciones de recursos, a lo largo del tiempo a fin de crear la infraestructura institucional para garantizar que se cumpla el derecho.

Para aplicar la solución, el gobierno debe actuar, asignar recursos y gastarlos de forma apropiada, adecuada y efectiva. El estándar que el gobierno debería haber usado en primera instancia para diseñar e

implementar las políticas, planes y presupuestos debería aplicarse al diseño del proceso de solución. Por ejemplo:

- Si el gobierno proporciona menos fondos *per cápita* para clínicas de salud en las áreas rurales que en las zonas urbanas, se trata de un incumplimiento de la obligación de no discriminación. Como su obligación es inmediata, el gobierno debe corregir de inmediato las asignaciones y gastos para asegurarse de que los gastos *per cápita* sean geográficamente equivalentes.
- Si un gobierno proporciona fondos tan bajos que las condiciones en las prisiones son inhumanas y degradantes para los prisioneros, debe proporcionar de inmediato fondos adecuados para garantizar que las condiciones garanticen la dignidad humana. La obligación que se aplica a los derechos de los detenidos (garantizados en el art. 10 del PIDCP) implica tomar medidas inmediatas y apropiadas para cumplir esos derechos.
- Si el gobierno ha recortado el presupuesto para subsidios de alimentos con el resultado de que se ha eliminado el acceso de algunas personas a estos subsidios, existe un incumplimiento de la obligación de cumplir progresivamente el derecho a la alimentación. La solución implicaría que el gobierno restablezca los fondos para el programa lo más rápido posible, para que este programa (u otro programa alternativo igualmente efectivo) continúe alcanzando a los beneficiarios anteriores.

## Puntos clave para recordar sobre las obligaciones de derechos humanos al considerar el contenido del presupuesto

- Las obligaciones de derechos humanos establecidas en varios tratados internacionales de derechos humanos articulan los estándares que tienen múltiples implicaciones para la forma en que un gobierno recauda ingresos, asigna y gasta fondos y evalúa y audita el presupuesto.
- Los tratados internacionales de derechos humanos establecen obligaciones negativas y positivas. Las obligaciones positivas con frecuencia pueden requerir la asignación de recursos del presupuesto.
- Cuando un tratado de derechos humanos requiere el cumplimiento inmediato y completo de los derechos o aspectos de derechos establecidos en el tratado, las restricciones del presupuesto no son aceptables como excusa para el incumplimiento de esta obligación.
- Los gobiernos tienen la obligación de tomar acciones inmediatas para cumplir todos los derechos humanos garantizados en los tratados de los que forman parte. Las acciones realizadas deben ser apropiadas, adecuadas y efectivas para cumplir los derechos en cuestión. Estos estándares poseen implicaciones importantes para el presupuesto del gobierno.
- Cuando el tratado reconoce que las limitaciones del presupuesto pueden retrasar el cumplimiento completo de los derechos del tratado, los Estados Miembros deben cumplir progresivamente los derechos usando la cantidad máxima de recursos disponibles (CMRD). Estos estándares poseen varias implicaciones para la forma en que el gobierno formula, ejecuta y audita el presupuesto.
- La obligación de no discriminación es común a todos los tratados internacionales de derechos humanos y significa que los gobiernos deben tener el mayor cuidado de no discriminar contra ningún grupo o grupos a través del presupuesto.

## **II. EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LOS DERECHOS HUMANOS**

La mayoría de las personas piensa en el presupuesto del gobierno como un conjunto de documentos que contienen una gran cantidad de números. Esto es cierto, pero no se limita a eso. De hecho, los documentos del presupuesto son simplemente un registro escrito de un proceso mucho más largo. Ese proceso, si se realiza correctamente, incluye amplios debates, consultas, negociaciones y votaciones. Debe guiarse por las normas y principios sobre derechos humanos que se mencionaron al comienzo del Capítulo I.

### **Los niños y niñas ejercen su derecho a participar en los asuntos públicos<sup>3</sup>**

Varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) en algunos países del mundo supervisan los presupuestos de sus gobiernos para determinar cómo tratan a los niños y a las niñas. La inquietud subyacente de estos grupos es que los niños y las niñas reciban una menor prioridad en el presupuesto que lo que requieren sus necesidades, números y el cumplimiento de sus derechos.

Los grupos que trabajan con los presupuestos para niños y las niñas analizan si, por ejemplo, se asignan fondos adecuados para garantizar que las políticas y programas dirigidos a los niños y las niñas se puedan implementar correctamente. Evalúan si los niños y las niñas de grupos necesitados, como las minorías pobres o étnicas, reciben una participación equitativa en el presupuesto. También evalúan si los fondos asignados se gastan de forma eficiente y apropiada.

Varios de estos grupos involucran activamente a los niños y a las niñas en su trabajo. Educan a los niños y a las niñas sobre los presupuestos de los gobiernos y cómo los presupuestos afectan sus vidas. Varios grupos han incluido a los niños y las niñas en el control de los gastos del gobierno, con frecuencia en el contexto de escuelas, donde cubren preguntas tales como: ¿Se han comprado los libros de texto asignados en el presupuesto? ¿Son de calidad adecuada y son apropiados? A pesar de la naturaleza técnica de los presupuestos de los gobiernos, los niños y las niñas con frecuencia están altamente motivados por aprender y controlar los presupuestos, porque pueden ver la relación directa de los presupuestos con su bienestar y el bienestar de sus familias.

El ciclo del presupuesto se puede desglosar en cuatro etapas: formulación, aprobación, ejecución y evaluación/auditoría. En cada una de estas etapas, de acuerdo con las mejores prácticas reconocidas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras organizaciones internacionales, ciertos documentos importantes del presupuesto deben ser producidos y divulgados al público de forma accesible y puntual. Como estos documentos permiten a las personas comprender mejor las prioridades y planes del gobierno, son esenciales para permitir que las personas responsabilicen a sus gobiernos. Si estos documentos no se divulgan dentro de un plazo que permita que las personas usen la información para dar su opinión significativa en el proceso presupuestario no solo se viola el derecho de las personas de acceso a la información, sino que se perjudica su derecho de participar en los asuntos públicos.

### **La Iniciativa de Presupuesto Abierto**

La disponibilidad de los documentos clave del presupuesto es esencial para una participación ciudadana efectiva en el proceso presupuestario, y se recomienda enfáticamente a los gobiernos que pongan estos documentos a disposición del público. La International Budget Partnership (IBP), una organización internacional no gubernamental (ONG), realiza una encuesta semestral para evaluar la apertura del proceso presupuestario en 100 países al determinar cuántos de estos documentos se encuentran a disposición del público.<sup>4</sup>

El ciclo del presupuesto (y los documentos relacionados del presupuesto) se pueden visualizar a continuación:



En la **etapa de formulación**, la rama ejecutiva del gobierno desarrolla su propuesta del presupuesto para el próximo año fiscal. El Ministerio de Finanzas (MdF) (o su equivalente) normalmente está a cargo del proceso general, y establece los parámetros del presupuesto, proporciona instrucciones a otros ministerios en la preparación de sus presupuestos y concilia las diferentes solicitudes derivadas de los ministerios y otros departamentos y agencias del gobierno. En esta etapa, el MdF debe producir dos documentos:

- Una *declaración previa al presupuesto* (DPP) es la descripción de los parámetros generales del presupuesto. La DPP en general describe las suposiciones del Ministerio sobre cómo la economía progresará en el próximo año fiscal, qué espera recaudar el gobierno en ingresos y cuáles serán sus prioridades de gastos. Destaca los cambios significativos en los gastos con respecto al año fiscal anterior, y analiza todo déficit en el presupuesto o préstamos que el Ministerio considere que deberá tomar.

- La *propuesta de presupuesto del ejecutivo* (PPE) es el documento detallado del presupuesto presentado a la legislatura. Como mínimo, debe contener información sobre las fuentes anticipadas de ingresos, y cuánto se proyecta obtener de cada fuente, así como los presupuestos para cada ministerio, departamento o agencia del gobierno con cierto detalle.

Estos dos documentos deben estar a disposición del público, ya sea en el sitio web del MdF (la práctica más común en la actualidad) o a través de una solicitud al Ministerio. Como la DPP ofrece una vista previa de lo que el Ministerio planea proponer en el presupuesto, es importante para proporcionar a la legislatura y a la sociedad civil un tiempo para preparar mejor sus opiniones cuando se presenta el PPE.

El PPE no solo debe ponerse a disposición del público con suficiente anticipación para permitir su opinión con respecto a las prioridades reflejadas en el presupuesto antes de su votación por parte de la legislatura, sino que también debe presentarse en un formato comprensible, que permita que las personas entiendan su contenido.

Los grupos de la sociedad civil que han trabajado en los presupuestos del gobierno por varios años con frecuencia pueden proporcionar comentarios sobre la formulación del presupuesto, en particular a través de la interacción con ministerios de línea (por ejemplo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación) como parte habitual de su trabajo. Asimismo, algunos grupos producen análisis del PPE, que puede usarse como un resumen accesible y relativamente breve de los planes y prioridades del gobierno. Estos análisis han resultado útiles no simplemente para los miembros del público o de OSC que no tienen conocimientos sobre el presupuesto, sino también para los legisladores que tienen responsabilidades en la etapa de aprobación, pero no se sienten adecuadamente equipados para comprender por completo el PPE.

### Elaboración participativa de presupuestos<sup>5</sup>

Los gobiernos municipales en varios países han iniciado una práctica conocida como elaboración participativa de presupuestos. En la elaboración participativa de presupuestos, los ciudadanos, en diferentes grados de acuerdo con el contexto, pero en todo caso, sustancialmente más de lo que ocurre en los procesos normales del presupuesto, tienen una participación significativa en el establecimiento de prioridades para los gastos del presupuesto, con mayor frecuencia para infraestructura (gastos de capital). Tal proceso es obviamente un paso importante para cumplir el derecho de las personas de participar en la conducción de los asuntos públicos, y para incrementar la responsabilidad del gobierno frente a la población. Al mismo tiempo, es probable que el gasto de fondos en tales casos sea más efectivo para cumplir los derechos, porque las elecciones de inversión se han basado en las necesidades de las personas.

En la **etapa de aprobación**, la legislatura considera el PPE. Típicamente, las deliberaciones más intensas ocurren en comités. Después de estas deliberaciones, la legislatura realiza enmiendas al PPE (en los casos en que la ley les otorga autoridad) y luego se realiza la votación. Una vez que el presupuesto ha sido aprobado por la legislatura, el ejecutivo puede comenzar a gastar el presupuesto.

En su función de revisar el presupuesto, y posteriormente de evaluar su implementación, la legislatura desempeña una función esencial en responsabilizar al gobierno. Numerosos grupos de la sociedad civil también participan en esta etapa del proceso del presupuesto, al consultar sus inquietudes con varios miembros de la legislatura, e incluso al asistir y en ocasiones testificar en audiencias legislativas relacionadas con el presupuesto. Si el gobierno y la legislatura no permiten la participación de la sociedad civil en esta etapa del proceso presupuestario, puede constituir una violación del derecho a la participación.

El presupuesto aprobado por la legislatura se denomina *presupuesto sancionado*. Como es la versión definitiva del presupuesto para el año fiscal designado, es el documento más importante del presupuesto. Los

grupos de la sociedad civil interesados en temas específicos desearán tener acceso a este presupuesto sancionado para controlar las posteriores actividades del gobierno para la recolección de ingresos y gastos, para asegurarse de que se alineen con los propósitos, fuentes, importe de los ingresos y asignaciones que se hayan aprobado.

Debido a la importancia del presupuesto sancionado y porque incluso los presupuestos claramente redactados son difíciles de comprender para alguien no familiarizada con el tema, cada vez más en los últimos años los gobiernos han publicado *presupuestos ciudadanos*, que son versiones breves, simplificadas y más accesibles del presupuesto sancionado.<sup>6</sup> Si bien los presupuestos ciudadanos normalmente no contienen los detalles necesarios para controlar los gastos del gobierno en temas específicos, son un medio muy importante para que la gente común tenga cierta idea de las prioridades del gobierno reflejadas en el presupuesto.

### El gobierno de Túnez produce un presupuesto ciudadano

En diciembre de 2013, el Ministerio de Finanzas de **Túnez** publicó su primer presupuesto ciudadano, desarrollado para el presupuesto del año fiscal 2014. La publicación fue un signo de un mayor compromiso por parte del gobierno con la transparencia, y el proceso de desarrollar el presupuesto ciudadano demostró un mayor compromiso por parte del gobierno con la sociedad civil en el proceso presupuestario.

El presupuesto ciudadano fue desarrollado usando un proceso abierto e inclusivo que incluía a los miembros de la sociedad civil de un Comité Conjunto para la Transparencia Presupuestaria. El Comité realizó una encuesta de aproximadamente 100 OSC en el país, y los hallazgos de la encuesta ayudaron a identificar las necesidades de la sociedad civil sobre la información presupuestaria. Este último, a su vez, proporcionó orientación esencial para el desarrollo del contenido para el presupuesto ciudadano.<sup>7</sup>

Durante la **etapa de ejecución** del proceso presupuestario, el ejecutivo gasta, de acuerdo con sus propósitos designados, los fondos que le han

sido asignados en el presupuesto. Durante el año fiscal, debe producir los siguientes documentos:

- *Informes entregados durante el año:* Estos informes típicamente son preparados de forma mensual o trimestral, y proporcionan detalles sobre cuánto se ha recaudado de los ingresos proyectados y cuánto se ha gastado de los fondos asignados. Los informes son importantes no solo para permitir que el gobierno conozca su progreso, sino también para ayudar a la sociedad civil a observar los gastos del gobierno y llamar la atención sobre los problemas con los gastos que puedan aparecer en los informes.
- *Informe de mitad de año:* En la mitad del año fiscal, el gobierno debe evaluar su posición con respecto a los planes y proyecciones en su PPE (o el presupuesto sancionado). El informe de mitad de año contiene más información que el informe entregado a los seis meses durante el año. En este informe, el ejecutivo analiza las suposiciones que respaldan su propuesta del presupuesto original sobre los ingresos, inflación, préstamos, etc., para determinar si aún son válidas. Si las condiciones han cambiado significativamente (por ejemplo, si los ingresos no alcanzan las proyecciones por un amplio margen), es posible que el presupuesto deba ser ajustado. Este es el punto en que el gobierno realiza los ajustes necesarios. La disponibilidad de este informe para el público es muy importante ya que el presupuesto para las áreas de especial inquietud puede recortarse, por ejemplo, en respuesta a ingresos menores de los esperados, o por otros motivos.
- *Informe de fin de año:* Al final del año fiscal, el ejecutivo debe proporcionar una imagen completa y detallada de los ingresos y gastos del gobierno de ese año fiscal. Este informe no solo es esencial para comprender en qué ha gastado dinero el gobierno, sino que es un medio importante para revisar los cambios en las proyecciones de ingresos y gastos en el curso del año fiscal, y comparar los cambios en los ingresos y gastos del gobierno de un año a otro.

## Procesos presupuestarios y derechos humanos del gobierno local

Los gobiernos subnacionales (estatales/provinciales y también locales/municipales) con frecuencia tienen sus propios procesos presupuestarios. Las obligaciones de derechos humanos no se limitan al gobierno nacional o central. Los niveles subnacionales del gobierno también tienen la obligación de que los derechos de las personas a acceder a la información presupuestaria y participar en el proceso presupuestario se cumplan efectivamente. A continuación, se incluyen varios ejemplos de creación de presupuestos locales o estatales/provinciales y el control del presupuesto por parte de la sociedad civil, así como también en los capítulos siguientes.

La **etapa de evaluación y auditoría** es la etapa del proceso en que se evalúa la exactitud de los registros del presupuesto del año anterior a fin de garantizar que el presupuesto se haya formulado e implementado dentro del marco de la ley. La auditoría normalmente es conducida por una institución suprema de auditoría (ISA) independiente, que posee un nombre diferente en los diferentes países, pero con frecuencia se denomina Auditor General o *Cour des Comptes*. La ISA revisa el informe de fin de año del gobierno y otros documentos relacionados con el año fiscal que acaba de finalizar. Su *informe de auditoría* incluye los hallazgos sobre la precisión de los informes del presupuesto y su cumplimiento de la ley. Este informe se presenta a la legislatura, que debe revisarlo y tomar medidas para ayudar a corregir los problemas descubiertos por la ISA. Tal como lo ilustra el diagrama del ciclo presupuestario más arriba, los hallazgos del informe de auditoría también deberían ayudar a formar los presupuestos futuros.

## Instituciones Supremas de Auditoría (ISA), acceso a la información y participación

Las ISA pueden desempeñar un papel central al responsabilizar a los gobiernos por la forma en que recaudan y gastan el presupuesto. Sin embargo, en la mayoría de los países, tienen poca interacción con la

sociedad civil y un bajo perfil entre el público, lo que limita el impacto potencial de sus hallazgos. Sin embargo, en algunos países, las ISA desempeñan un rol más activo, un rol de más alto perfil en la vida pública. En Costa Rica, por ejemplo, la Oficina del Síndico General (OSG) ha implementado una política de transparencia por la cual proporciona información técnica a los legisladores, los medios, las OSC y el público en general.

Con frecuencia es difícil persuadir a los periodistas para que cubran informes frecuentemente áridos y técnicos, pero los periodistas en Costa Rica han encontrado que la política de la OSG ha mejorado la calidad de su cobertura de informes de auditoría al proporcionar acceso a información directa sobre los resultados de la supervisión externa. La revisión legislativa del informe de auditoría es también un aspecto esencial de la rendición de cuentas, y se ha comprobado que la política de la OSG también ha mejorado la calidad del debate legislativo sobre los informes de auditoría, al proporcionar documentación de respaldo relevante.<sup>8</sup>

### **Puntos clave para recordar sobre las obligaciones de derechos humanos al considerar el proceso presupuestario**

- El gobierno debería establecer mecanismos apropiados y procesos inclusivos para que la sociedad civil y el público puedan tener una participación significativa en todas las etapas del proceso presupuestario.
- Los documentos clave del presupuesto deben estar a disposición del público puntualmente, para que la sociedad civil y el público tengan la información necesaria para realizar una contribución útil al proceso.
- La información presupuestaria clave debe producirse en un formato y con un lenguaje que permita que el presupuesto sea accesible para la gente común.

### **III. FORMULACIÓN DE PRESUPUESTOS**

El Ministerio de Finanzas (MdF) de un país en general posee la responsabilidad primaria por la formulación del presupuesto. El Ministerio de Finanzas decide el sobre fiscal (ver la sección A), que incluye decidir la cantidad de ingresos que el gobierno anticipa que obtendrá de los recursos (ver la sección B). También decide cuánto debería tomar en préstamo el gobierno, y cuánto déficit puede y debería permitir. En colaboración con los ministerios de línea (por ejemplo, de salud, educación, transporte, agua), decide cuánto del presupuesto nacional debería asignarse (vea la sección C) a los diferentes ministerios y entre los gobiernos nacionales y subnacionales. A continuación, se incluyen puntos de particular importancia para considerar con respecto a la etapa de formulación.

*En primer lugar*, si bien un Ministerio de Finanzas puede considerar que su trabajo es técnico, en realidad posee responsabilidades clave sobre los derechos humanos. El Ministerio de Finanzas es responsable de asegurar que el presupuesto general se formule y luego implemente de forma que observe las obligaciones de derechos humanos del gobierno, tal como se indica en el Capítulo I. ¿El presupuesto (ingresos, asignaciones y gastos) es sensible y respetuoso con las obligaciones de derechos humanos del gobierno y apropiado para cumplir los derechos? ¿Los ingresos, asignaciones y gastos son adecuados y efectivos para cumplir los derechos humanos? ¿Muestran que el gobierno usa la cantidad máxima de recursos disponibles (CMRD) para cumplir los derechos o aspectos de los derechos cuyo cumplimiento está sujeto a la disponibilidad de los recursos? De acuerdo con el presupuesto, ¿el gobierno toma medidas para el cumplimiento progresivo de los derechos? ¿Los ingresos, asignaciones y gastos cumplen con la obligación de no discriminación del gobierno? No son solo los ministerios competentes los que son responsables de responder estas preguntas. También el Ministerio de Finanzas es responsable.

*En segundo lugar*, el presupuesto de un gobierno refleja sus prioridades. Estas prioridades primero y principalmente deberían integrarse en políticas y planes, y estos últimos deberían incluir indicadores e hitos apropiados. El presupuesto entonces sería solo un medio, aunque muy importante, por el que el gobierno implementa las disposiciones de las políticas y planes. Para que el gobierno tenga un presupuesto que

fomente los derechos humanos, los participantes en el diseño de planes y programas relevantes para el cumplimiento de los derechos humanos deben trabajar conjuntamente con los participantes en el desarrollo del presupuesto, para garantizar que la política, los planes y los presupuestos apunten todos en la misma dirección.

*En tercer lugar*, un presupuesto basado en el desempeño busca vincular los objetivos, planes y resultados anticipados del gobierno con fondos específicos del presupuesto. Uno de los propósitos principales de un presupuesto basado en el desempeño es mejorar la rendición de cuentas, permitiendo que el gobierno relacione mejor las cifras en el presupuesto con resultados específicos concretos. Un presupuesto basado en el desempeño es deseable desde la perspectiva de los derechos humanos, en parte porque permite una mayor rendición de cuentas. También es deseable porque el gobierno posee obligaciones no simplemente de conducta, sino de resultados, y los presupuestos basados en el desempeño se consideran presupuestos más efectivos para ayudar a cumplir los resultados deseados.

*En cuarto lugar*, una evaluación del cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos idealmente se sustentaría en el análisis de un presupuesto consolidado, es decir, un presupuesto que incluya todos los ingresos de generación nacional (del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales) y subsidios y préstamos internacionales, junto con todas las asignaciones y gastos relacionados. Si bien es importante analizar por separado los presupuestos del gobierno nacional y estatal/local, también es cierto que, sin una consolidación que permita un análisis general de los ingresos, asignaciones y gastos del gobierno, la evaluación de si, por ejemplo, el gobierno usa la CMRD para cumplir los DESC estaría incompleta.

*En quinto lugar*, los gobiernos subnacionales, al desarrollar sus propios presupuestos, deben asegurarse de que sus ingresos y asignaciones cumplan con las obligaciones de derechos humanos del gobierno. El gobierno nacional, por su parte, debe controlar los presupuestos subnacionales para asegurarse de que las autoridades a ese nivel cumplan las obligaciones. También es importante recordar que, en la medida

que ese patrimonio sea distribuido de manera desigual en un país, la facilidad con que las personas pueden gozar de sus derechos variará, ya sea porque tienen un mayor o menor patrimonio individual con el cual acceder a la educación, servicios de salud, etc., o porque su gobierno estatal o local posee más o menos recursos para respaldar programas esenciales para el cumplimiento de los derechos. Un gobierno nacional tiene la responsabilidad de garantizar que todas las personas en un país gocen de sus derechos de manera equitativa y sin ninguna discriminación, independientemente del lugar del país en el que viven, y debería tomar medidas a través del presupuesto y de otros medios por asegurar un cumplimiento igualitario de los derechos humanos en todo el país.

*Finalmente*, esencial para el desarrollo e implementación de un presupuesto que cumpla con los derechos humanos es la disponibilidad de datos desglosados adecuados, relacionados, por ejemplo, con la población, alfabetismo, mortalidad materna, empleo formal frente a informal, kilometraje de caminos pavimentados, etc., en diferentes estados y localidades. Estos datos deben poder demostrar las tendencias a lo largo del tiempo y poder desglosarse por categorías específicas, de forma tal que el gobierno a varios niveles, al desarrollar el presupuesto, pueda ser sensible al impacto del presupuesto sobre grupos particulares en la población general, como mujeres, niños, pueblos indígenas y minorías, personas de mayor edad, personas con discapacidad, personas que viven en áreas rurales, etc. Estos datos son esenciales para garantizar que el gobierno cumpla los derechos de su población de manera no discriminatoria.

Las secciones restantes de este capítulo sobre la formulación del presupuesto cubren:

- A. El sobre fiscal
- B. Ingresos
- C. Asignaciones.

## A. El sobre fiscal

Como se mencionó al comienzo del Capítulo I, los recursos son esenciales para el cumplimiento de todos los derechos, y las limitaciones de los recursos (ya sea de un gobierno o de una persona) inhiben el cumplimiento de los derechos. En cualquier año fiscal dado, los recursos disponibles a través del presupuesto de un gobierno se definen por el “sobre fiscal”, que es “el nivel total de gastos e ingresos (y el déficit o excedente resultante) en el presupuesto. Un gobierno con frecuencia establecerá un sobre fiscal consecuente con su política macroeconómica, y luego el debate sobre el presupuesto se enfocará en la composición de los gastos e ingresos dentro de este sobre”.<sup>9</sup>

Al establecer el sobre fiscal al inicio del proceso presupuestario anual, un gobierno proyecta cuántos ingresos anticipa recaudar internamente (a través de impuestos, aranceles, préstamos internos, etc.) y externamente (a través de préstamos externos, AOD, etc.) en base a diferentes factores, como la tasa de crecimiento en la economía, los precios de las materias primas, las relaciones con los donantes potenciales, los costos de los préstamos, etc. En este contexto, también toma decisiones sobre cuánto está dispuesto a gastar y con qué propósitos generales. La cuestión de si el gobierno está dispuesto y puede asumir la deuda en caso de que los gastos proyectados excedan los ingresos proyectados es esencial para los cálculos de ingresos y gastos.

Si bien ciertos factores que determinan el sobre fiscal (como los precios globales de las materias primas o las condiciones financieras internacionales) están más allá del control de un único gobierno, otros factores no lo están. Varias opciones de ingresos y gastos son determinadas por las políticas macroeconómicas que adopta el gobierno. Estas políticas adoptan posiciones sobre cuestiones fundamentales como el rol del gobierno en la economía de un país, el nivel deseable de gastos públicos, el impacto de la deuda y el déficit en la economía y en sectores sociales específicos, etc.

## El derecho a la vivienda comprometido por la política macroeconómica

En 2010 Queen's University Belfast (QUB), consciente de un reciente crecimiento en el número de personas sin vivienda y las demandas de viviendas sociales (viviendas para poblaciones de bajos ingresos) en Belfast, realizó un análisis del presupuesto del gobierno para la vivienda en los años anteriores. Al revisar el presupuesto de **Irlanda del Norte** y las *Estadísticas de vivienda de Irlanda del Norte* del Departamento de Desarrollo Social junto con otros documentos del gobierno por algunos años, así como los estudios producidos por investigadores no gubernamentales, QUB descubrió el hecho de que, durante la década de 1980, el gobierno del Reino Unido había adoptado una estrategia macroeconómica orientada a expandir el rol del sector privado en la provisión de servicios públicos. De acuerdo con esto, el enfoque para la vivienda social había cambiado de una creencia en el rol central del gobierno por asegurar el acceso a la vivienda a un énfasis en la propiedad de la vivienda. El cambio se vio acompañado de una desinversión en la vivienda social. La responsabilidad por mantener y construir viviendas sociales se transfirió del Ejecutivo de la Vivienda de Irlanda del Norte (EVIN) a asociaciones privadas de viviendas. Un resultado de este enfoque fue una reducción importante en la cantidad de viviendas sociales. A partir de 2001, las listas de espera para acceder a la vivienda pública crecieron anualmente (con un pequeño alivio en 2007–2008) al igual que el número de personas sin casa. Es decir, el suministro de viviendas públicas no logró cumplir con la necesidad de viviendas. El estudio de QUB concluyó que esto indica un impacto regresivo de las medidas adoptadas con respecto al derecho a la vivienda en Irlanda del Norte.<sup>10</sup>

Al establecer el sobre fiscal, un gobierno no realiza simplemente un ejercicio técnico; realiza una serie de opciones de políticas. De acuerdo con sus compromisos derivados de los tratados, estas opciones deben basarse y ajustarse a las obligaciones de derechos humanos del gobierno. Es decir, estas obligaciones de derechos humanos deberían servir como

marco para las negociaciones requeridas para el establecimiento del sobre fiscal.<sup>11</sup>

Esta sección cubre cuatro decisiones importantes que el gobierno toma sobre el sobre fiscal, que se relacionan con sus obligaciones de derechos humanos. Las decisiones se enfocan en:

1. Ingresos del gobierno y el producto interior bruto de un país
2. Ejecución de un déficit presupuestario frente a la reducción de la deuda nacional
3. Techos de presupuesto
4. Asistencia oficial para el desarrollo.

## 1. Ingresos del gobierno y producto bruto interno del país

La política impositiva de un gobierno es un medio clave para movilizar recursos, que a su vez pueden ponerse a disposición para su inversión en áreas relacionadas con los recursos humanos. También puede ayudar a solucionar las desigualdades sociales y económicas y fortalecer la rendición de cuentas entre el estado y la población.

Los economistas impositivos con frecuencia usan la relación de recaudación impositiva con el producto interior bruto (PIB) de un país<sup>12</sup> como indicación del esfuerzo de recaudación impositiva del gobierno. Esta relación también podría haber sido considerada como indicador de la seriedad de un gobierno para asegurar que tenga los recursos adecuados para cumplir los derechos. Si la relación impuestos-PIB es baja en relación con lo que normalmente se esperaría de un país con una economía de su tamaño, podría sostenerse que el gobierno no hace todo lo posible por obtener los recursos adecuados.

### Bajas tasas impositivas y ejecuciones arbitrarias

En su informe en su misión de 2006 en **Guatemala**, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias destacó la importancia de una tasa impositiva adecuada si un gobierno debe tener suficientes recursos para tratar adecuadamente las ejecuciones extrajudiciales. Dijo:

“Cuando los funcionarios estatales se quejan de la falta de recursos, eso les ofrece en cierto modo una excusa cómoda: cierto, los asesinos se libran de todo castigo, pero no se puede esperar más cuando disponemos de un personal tan escaso, de un equipo tan deficiente, etc. Como excusa, hay que admitir que es bastante útil: cabría imaginar que Guatemala podría lograr resultados algo mejores que una tasa de condenas inferior al 10% sin gastar un dólar más. Sin embargo, los recursos asignados a la PNC, el ministerio público y los tribunales son lamentablemente insuficientes y limitan gravemente la eficacia del sistema de justicia penal. ....

“La razón de que el Ejecutivo de Guatemala disponga de tan escasos fondos para invertir en el sistema de justicia penal es que el órgano legislativo, el Congreso, establece impuestos excepcionalmente bajos. Una vez más, para poner todo esto en perspectiva, los ingresos fiscales totales de Guatemala, como porcentaje del producto interior bruto (PIB), se han situado ligeramente por encima del 10% del PIB y, según las estimaciones más recientes, los ingresos fiscales ascendieron al 9,6% del PIB en 2005. Haciendo una comparación por regiones, los ingresos fiscales de Guatemala representan un porcentaje del PIB inferior al de Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras o Nicaragua, y muy inferior al de los países de Sudamérica”.<sup>13</sup>

Un gobierno, por supuesto, puede elegir buscar una estrategia macroeconómica de impuestos más bajos para estimular la inversión privada y el crecimiento, y alentar a los actores privados (hogares y proveedores de servicios) a celebrar contratos para la provisión de servicios. Sin embargo, si busca tal estrategia, esa estrategia puede justificarse en términos de cumplir los derechos humanos. Es decir, el gobierno no debe simplemente asumir que la inversión privada y los

gastos privados producen mejores resultados en términos de bienestar público que los gastos públicos, sino que deben proporcionar datos que demuestren que su elección ha conducido a un cumplimiento más efectivo de los derechos humanos que lo que se habría logrado con el aumento de los ingresos del gobierno. Tal como se mencionó en el Capítulo I, la obligación del cumplimiento progresivo significa que los recursos asignados al cumplimiento de los derechos deberían aumentar en proporción al aumento general en los recursos. A medida que aumenta el PIB de un país, existe la posibilidad de aumentar los recursos propios del gobierno (ingresos). Esto, a su vez, podría proporcionar al gobierno un mayor grupo de fondos para asignar a las áreas relacionadas con los derechos. Tanto la obligación sobre el gobierno de tomar medidas adecuadas para cumplir de inmediato ciertos derechos como la obligación de un cumplimiento progresivo podrían implicar que un gobierno debería considerar seriamente aumentar sus ingresos al ritmo de los aumentos en el PIB.

La obligación de cumplimiento progresivo no requiere necesariamente un crecimiento en el presupuesto, porque un gobierno puede emplear otros recursos a su disposición para cumplir los derechos, como por ejemplo los recursos naturales del país, una fuerza de trabajo educada, etc. La prueba final es si las personas finalmente gozan de sus derechos. Si el gobierno adopta una estrategia macroeconómica que supone que un crecimiento más limitado en el presupuesto público conduce a mejores resultados en los derechos, los resultados reales de esta política deben conducir de manera demostrable al cumplimiento progresivo de los derechos (o su cumplimiento inmediato, para los derechos o aspectos de los derechos que el gobierno está obligado a cumplir de inmediato).

## **2. Ejecución de un déficit presupuestario frente a la reducción de la deuda nacional**

Una forma para que un gobierno aumente el sobre fiscal, y en consecuencia maximice sus recursos, al menos en el corto plazo, es ejecutar un déficit presupuestario que, en algún momento, debería cubrirse con las reservas

del gobierno, a través de préstamos de fuentes nacionales o externas, o por otros medios. Los fondos adicionales puestos a disposición por la ejecución de un déficit podrían dirigirse a áreas relacionadas con los derechos, cumpliendo así de alguna forma con la obligación del gobierno de maximizar sus recursos disponibles. Sin embargo, numerosos economistas reconocidos sostendrían que la mayoría de los gobiernos en épocas normales debería evitar el déficit y, de hecho, debería trabajar para reducir la deuda general del país. Un resultado de este último enfoque, cuando una economía es pequeña y/o los ingresos son bajos, es que existen serias limitaciones al gasto que directa (por ejemplo, en educación o el sistema judicial) o indirectamente (por ejemplo, en caminos u otra infraestructura) ayudan a cumplir los derechos.

Desde una perspectiva de los derechos humanos, se debe considerar la sustentabilidad de la deuda al ponderar la posibilidad de tomar deudas adicionales. Es decir, ¿el gobierno podrá devolver la deuda en pasos razonables a lo largo del tiempo, o los términos son tan onerosos y las tasas de interés/costos de servicio son tan elevados que la devolución constituirá una carga importante para los presupuestos futuros, recortando entonces los fondos disponibles para cumplir los derechos humanos a largo plazo?

Otra consideración es cómo se usarán los fondos adicionales. ¿Se gastarán en bienes y servicios considerados como consumo o los gastos podrían tratarse como inversión (al igual que los gastos en educación, por ejemplo)? Si la deuda se considera una inversión, entonces entran en juego diferentes consideraciones con respecto a su sustentabilidad (la suposición es que tal inversión resultará en mayores ingresos o menores gastos en el largo plazo).

Se deben considerar varios temas complejos. Por ejemplo, ¿qué determina los costos del pago de la deuda? ¿La política del gobierno puede reducir estos costos y lograr que la deuda sea más sustentable? La política monetaria influye sobre las tasas de interés y puede afectar el costo de la deuda nacional; las políticas sobre el tipo de cambio pueden ser esenciales para administrar la deuda con denominación en dólares (o denominada en otra moneda extranjera).

Las medidas de austeridad con frecuencia son indicadas por los principales economistas como la mejor opción para que un gobierno maneje un importante déficit en el presupuesto o reduzca la deuda, o cuando se produce una crisis financiera. En 2008, por ejemplo, el mundo sufrió lo que se consideró la peor crisis económica mundial desde la “gran depresión” de la década de 1930. Los orígenes de la crisis fueron complejos y reflejaron fallas sistémicas en la arquitectura financiera nacional e internacional. Muchos gobiernos respondieron con medidas de austeridad, recortando el empleo en el sector público y las redes de seguridad social. Como resultado, se redujo la capacidad de las personas de ejercer sus derechos humanos, y la de los estados de cumplir sus obligaciones para proteger tales derechos. Esto fue especialmente cierto para los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad, como las mujeres, los niños, las minorías, los inmigrantes y los pobres, que sufrieron una reducción en su acceso al trabajo y los programas de bienestar social, así como una reducción en el acceso a los alimentos, vivienda, agua, atención médica y otras necesidades básicas.

### El Relator Especial señala la relación de la deuda con el PIB al cubrir el derecho a los alimentos

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación analizó la relación de la deuda con el PIB en su informe de la misión al país de 2012 a **Canadá**:<sup>14</sup>

“El Relator Especial está preocupado de que el presupuesto federal de 2012 aparentemente prevé una reducción en el gasto público de CAN \$5 billones al año, con una reducción total en los gastos de CAN \$37 billones en cinco años, sin considerar explícitamente las implicaciones para el cumplimiento del derecho a la alimentación. Canadá posee una de las relaciones más bajas de déficit con PIB y relación de la deuda con el PIB entre los países industrializados, y es precisamente en épocas de crisis económica y financiera que se requiere con mayor urgencia la garantía de sólidas medidas de protección social. Asimismo, los “máximos recursos disponibles” incluyen recursos que podrían ser movilizados por el gobierno, incluida la reforma fiscal. De acuerdo con el Centro Canadiense de Alternativas de Política,

desde 2000, los recortes en los impuestos personales, a las ventas y corporativos han sido tan altos que los ingresos tributarios de 2011–2012 hubieran sido CAN \$48 billones más elevados que los ingresos reales recolectados si el régimen tributario de hace una década aún siguiera en vigencia. La relación de impuestos con PIB de Canadá se ha reducido al 31 por ciento del PIB y actualmente se encuentra en el tercio inferior de los países de la OCDE. En consecuencia, Canadá posee el margen fiscal para cubrir las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos más marginados y carenciados”.

Un marco de derechos humanos no indica las medidas políticas específicas que un gobierno debería adoptar para manejar un déficit o una deuda. Lo que un marco de derechos humanos no implica es que los impactos negativos sobre los derechos humanos de las políticas que un gobierno decida adoptar no deberían considerar un simple efecto secundario desafortunado de decisiones duras pero necesarias. El posible impacto sobre los derechos humanos debe ser una prioridad en las mentes del gobierno. Cuando sea necesario introducir medidas de austeridad para solucionar los problemas del déficit y la deuda, un gobierno debe explicar las políticas que ha elegido, incluido su impacto anticipado sobre los derechos, en particular en relación con las poblaciones marginadas. Debe explicar por qué no ha elegido otros enfoques de la política, que pudieran ser menos perjudiciales para el gasto en derechos. Si sus elecciones de políticas parecen razonables, debería en todo caso explicar cuándo y cómo planea regresar a las políticas que benefician más directamente el cumplimiento de los derechos humanos. Los procesos de toma de decisiones deben ser participativos, y las personas que toman las decisiones deben rendir cuentas por los resultados.

### 3. Techos del presupuesto

Los techos del presupuesto son límites al gasto que habitualmente se fijan durante la etapa de formulación del presupuesto. Si bien la lógica subyacente de los techos del presupuesto es lo suficientemente simple,

puede generar problemas de incumplimiento con las obligaciones de derechos humanos del gobierno.

Un techo del presupuesto se puede aplicar a:

- Todo el presupuesto del gobierno, estableciendo un límite al tamaño general del presupuesto;
- Presupuestos sectoriales o los presupuestos de ministerios específicos, limitando así los gastos de esos ministerios; o
- Tipos específicos de gastos del gobierno, por ejemplo, salarios.

Los techos del presupuesto normalmente se establecen por uno o más motivos, como:

- Una inquietud de que gastos excesivos desaten o alimenten la inflación;
- El deseo de evitar entrar en déficit, aumentando así la deuda general;
- En el caso de un techo en los salarios, (“techos de límite de salarios”), un esfuerzo por reducir las abultadas nóminas públicas; o
- La creencia que una presencia demasiado grande del gasto público en la economía reprime al sector privado, entre otras cosas, al dificultar su acceso al capital.

De acuerdo con cómo y dónde se usan, los techos del presupuesto pueden ser un instrumento terminante, en particular cuando se aplica de manera rígida, y puede dañar a los sectores críticos. Por ejemplo, el uso de techos del presupuesto para mantener la inflación más baja de lo necesario en una economía dada puede afectar los esfuerzos por mejorar la salud o la educación de las personas.

Las abultadas nóminas públicas pueden ser un drenaje de los recursos del gobierno y de los recursos esenciales para cumplir los derechos humanos de las personas. Como tales, pueden constituir gastos ineficientes, crear

problemas al cumplir las obligaciones de derechos humanos (consulte la sección E). Sin embargo, cuando se aplican sin una debida consideración con respecto al contexto e impacto, imponer techos de límite de salarios puede resultar en que el gobierno no pueda usar la CMRD para cumplir los derechos.

### Los recortes en el pago del sector público se determinaron inconstitucionales

En un caso de 2013, *ATE v. Municipalidad de Salta*, la Corte Suprema de **Argentina** consideró las reducciones sustanciales en las remuneraciones del sector público que se habían aplicado entre una serie de recortes en el presupuesto realizados por el gobierno con posterioridad a la crisis de 2001 en el país. La Corte consideró que la obligación del cumplimiento progresivo era aplicable al caso, y que los recortes en el presupuesto eran una medida regresiva, que implicaba una “fuerte presunción” de inconstitucionalidad. Consideró el comentario general del CESCR N° 2 (1990) sobre las medidas de asistencia técnica internacional (párrafo 9), que establece que las medidas tomadas en épocas de crisis económica deberían tener como objetivo proteger los derechos de los pobres y vulnerables. Como los recortes en el pago a los empleados del sector público en realidad afectaban a los pobres y vulnerables, determinó que los recortes en el pago eran inconstitucionales.<sup>15</sup>

El caso siguiente (vea el cuadro) destaca el rol de las instituciones financieras internacionales (IFI), en particular el FMI y el Banco Mundial, en las decisiones del gobierno por establecer techos del presupuesto. Al realizar recomendaciones y alentar a los gobiernos a seguir ciertos cursos de acción, estas instituciones deberían considerar la posibilidad de que sus recomendaciones pueden entrar en conflicto con las obligaciones de derechos humanos de los gobiernos. Donde tienen una influencia importante y sus recomendaciones generan resultados problemáticos, podrían terminar compartiendo en cierto grado la responsabilidad del incumplimiento del gobierno de sus obligaciones en los tratados internacionales.

## Los techos de límite de salarios y el derecho a la educación

En 2007, la ONG ActionAid realizó una amplia investigación sobre el impacto de la educación sobre los techos de límite de salarios que el gobierno había implementado en **Malawi, Mozambique y Sierra Leona**. Los techos afectaban la capacidad de los gobiernos de contratar los docentes necesarios para reducir el tan elevado ratio de estudiante-maestro. La organización descubrió que los techos de límite de salarios se habían impuesto porque los gobiernos estaban preocupados de que el aumento en el presupuesto para la fuerza de trabajo del sector público aumentara la inflación por encima de los objetivos fijados en sus acuerdos de préstamos con el FMI. Parte de la investigación de ActionAid incluyó una revisión de las diferentes evaluaciones de los economistas del impacto de las diferentes tasas de inflación sobre el crecimiento y el desarrollo. Al analizar las políticas, planes y presupuestos de educación del gobierno, ActionAid también calculó los números de docentes que deberían ser contratados entre 2006 y 2015 para llegar a una ratio de estudiante-maestro de 40:1 para 2015, y cuánto costaría esto a los gobiernos. Comparó sus hallazgos con las proyecciones en los planes del gobierno.

ActionAid sostuvo que, al insistir en políticas macroeconómicas excesivamente restrictivas, en particular con respecto a la inflación, con su limitación a los gastos del gobierno en salarios, el FMI era en parte responsable de su continua escasez de docentes. En los tres países, el techo del proyecto de ley de salarios era innecesariamente bajo, demasiado bajo para permitir que el gobierno contratara o pudiera atraer a los docentes necesarios para mejorar la ratio estudiante-maestro, comprometiendo así la disponibilidad y calidad de la educación en cada país.<sup>16</sup>

## 4. Asistencia oficial para el desarrollo

El artículo 2 del PIDESC requiere a los Estados a “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas...”. El CESCR ha señalado que la frase “hasta el máximo de los recursos de que disponga” se refiere a los

recursos existentes dentro de un Estado y los disponibles de la comunidad internacional a través de cooperación y asistencia internacional (comentario general N° 3, párrafo 13). Esto significa, en parte, que si un gobierno necesita recursos adicionales para cumplir los derechos de su pueblo, otros estados miembros y la comunidad internacional tienen la obligación de ayudar a proporcionar esos recursos si pueden hacerlo.

### **Asistencia oficial para el desarrollo y derechos al agua potable segura y la sanidad**

La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua potable segura y la sanidad, Catarina de Albuquerque, analizó las obligaciones de derechos humanos en su informe de 2011 a la Asamblea General de la ONU:<sup>17</sup>

- Cuando las contribuciones de los hogares y el gasto del gobierno son insuficientes para cumplir los derechos al agua y la sanidad, la asistencia internacional con frecuencia contribuye al financiamiento. Para emplear los recursos máximos disponibles de acuerdo cumplimiento con el principio de cumplimiento progresivo, los países tienen la obligación de recurrir a la asistencia internacional cuando sea necesario. A su vez, los países con posibilidad de colaborar tienen la obligación de proporcionar asistencia de forma consistente con los principios de derechos humanos (párrafo 30).
- La porción de la asistencia internacional asignada al agua y la sanidad se ha reducido en la última década y merece una mayor prioridad en los fondos, dados los beneficios importantes aportados por las áreas mejoradas (párrafo 31).
- En el clima económico actual, los Estados que se apoyan principalmente en la asistencia internacional deben presionar para obtener fondos para agua y sanidad dentro de las asignaciones existentes de asistencia, al tiempo que también adoptan medidas para mantener el progreso hacia el cumplimiento de estos derechos incluso sin un aumento importante en la financiación (párrafo 32).

- La asistencia internacional debe observar los principios articulados en la Declaración de París de Efectividad de la Ayuda y la Agenda de Acción de Accra, asegurando que los acuerdos de asistencia sean consistentes con la ley internacional de derechos humanos y alineando las prioridades de la asistencia con los marcos de políticas nacionales de sus socios de desarrollo (párrafo 34).
- Asimismo, el dinero para agua y sanidad se moviliza a través de préstamos y subsidios de instituciones financieras internacionales y donantes. Estos actores deben trabajar para eliminar las condiciones inapropiadas incluidas en estos acuerdos de financiación (párrafo 35).

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha sido uno de los elementos principales de la cooperación internacional durante varias décadas. Ha desempeñado una función esencial en el respaldo de los esfuerzos de los países en desarrollo por cumplir sus objetivos de desarrollo. Sin embargo, la imposibilidad de predicción y la volatilidad de la AOD es muy preocupante, especialmente durante las crisis financieras y de otro tipo. Asimismo, una creciente colección de evidencias indica que la mayoría de los fondos de asistencia no son provistos directamente a los gobiernos, sino que son entregados a los destinatarios finales a través de la sociedad civil y las ONG. La falta de control del gobierno sobre la entrega de la asistencia para el desarrollo, junto con la imposibilidad de predicción de la asistencia, puede tener efectos graves en la planificación y los gastos del presupuesto del gobierno, y los gobiernos con frecuencia deben ajustar sus presupuestos para adaptarse a las necesidades de los destinatarios de la asistencia.<sup>18</sup>

Otra de las complejidades relacionadas con la implementación de la AOD es el número de gobiernos e instituciones internacionales típicamente involucrados: gobiernos donantes, gobiernos destinatarios y, con bastante frecuencia, una o más instituciones financieras regionales o internacionales tales como el FMI y el Banco Mundial. Cada uno de estos actores desempeña un papel diferente, y cada uno también puede

contribuir a crear una situación que genere un problema de incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos. De hecho, pueden existir situaciones en que el gobierno destinatario no tiene el grado de control necesario para evitar el incumplimiento. Los gobiernos donantes y las IFI deben considerar esta posibilidad y hacer lo posible por garantizar que los gobiernos destinatarios puedan cumplir sus obligaciones.

Los escenarios siguientes y su impacto en el cumplimiento de los derechos humanos deben considerarse con atención.

*En primer lugar*, cuando un gobierno utiliza fuentes externas de asistencia para sectores relacionados con derechos clave, estos sectores pueden sufrir importantes recortes en el presupuesto cuando un donante decide suspender su asistencia. Los recortes pueden cuestionar el cumplimiento del gobierno destinatario de sus obligaciones de cumplir de forma inmediata o progresiva el goce de los derechos (vea las secciones C.5 y C.6). En tales situaciones, los donantes tienen la responsabilidad de trabajar con el gobierno destinatario para evitar el incumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos.

*En segundo lugar*, la forma en que los donantes suministran la ayuda puede afectar la capacidad del gobierno destinatario de cumplir sus obligaciones. La asistencia puede estar “en el presupuesto” de forma tal que la financiación del donante se refleje directamente en el presupuesto del gobierno y los informes financieros relacionados. Por otro lado, puede estar “fuera del presupuesto” y en consecuencia no reflejarse en el presupuesto o los informes financieros del gobierno. Cuando los fondos de los donantes están fuera del presupuesto, es difícil determinar cuánto gasta el gobierno en total y en sectores específicos, y es difícil para el gobierno y los supervisores de la sociedad civil evaluar el cumplimiento de las obligaciones del gobierno. ¿Cómo es posible, por ejemplo, determinar la prioridad asignada a los derechos humanos en el presupuesto (vea la sección C.6) en ausencia de cifras completas para el presupuesto total y para presupuestos de sectores? Incluso cuando un gobierno destinatario desea desarrollar cifras completas en el presupuesto, puede carecer de la capacidad técnica necesaria para analizar los fondos que provienen

de diferentes fuentes, en diferentes formatos, para una variedad de programas y proyectos.

Cuando la AOD está fuera del presupuesto, el gobierno también enfrenta mayores dificultades al desarrollar y cumplir planes coherentes, porque habitualmente no tiene la información completa que necesita para integrar los fondos fuera del presupuesto en su planificación. Los fondos fuera del presupuesto con frecuencia se gastan de manera independiente a los planes del gobierno, con la probabilidad de la duplicación u otros gastos ineficientes. Tales gastos ineficientes son contrarios a la obligación de gastar los fondos de manera efectiva y eficiente (vea la sección E). Sería un incumplimiento en el uso de los fondos de manera apropiada y efectiva (vea la sección C.5) o de usar la CMRD para cumplir los derechos sujetos a esta obligación (vea la sección C.6).

Cuando la asistencia se encuentra dentro del presupuesto, la asistencia de los donantes puede reflejarse en las asignaciones del presupuesto. Tal asistencia dentro del presupuesto facilita a los supervisores responsabilizar al gobierno destinatario. Sin embargo, cuando se ha prometido asistencia dentro del presupuesto y se ha integrado en las asignaciones del presupuesto, pero luego no se entrega según lo prometido, o no se entrega puntualmente, es posible que el gobierno destinatario no pueda gastar la totalidad de los fondos dentro del año fiscal. Esto genera gastos insuficientes, que a su vez, generan preguntas sobre el cumplimiento por parte del gobierno destinatario de su obligación de tomar medidas efectivas por cumplir los derechos, o sus obligaciones del PIDESC, artículo 2 (vea la sección B).

*En tercer lugar*, los gobiernos donantes también pueden proporcionar diferentes tipos de fondos, como asistencia para proyectos o asistencia a sectores a asistencia para el presupuesto. Sin embargo, existen dificultades particulares con respecto al artículo 2 del PIDESC que cada tipo de asistencia puede crear. Por ejemplo, la investigación ha demostrado que la AOD en la forma de financiación de proyectos, por ejemplo en el área de salud, con frecuencia no es efectiva al aumentar significativamente los fondos dirigidos a esa área, porque los gobiernos destinatarios, al saber que recibirán fondos supervisados, redirigen sus propios fondos a otros usos.<sup>19</sup> Alternativamente, un gobierno destinatario puede desear,

con asistencia de los donantes, aumentar sus asignaciones a áreas relacionadas con los derechos humanos, pero la presión de otros actores influyentes puede contribuir a una decisión por parte del Ministerio de Finanzas para suspender tales aumentos. El gobierno destinatario tiene la obligación de justificar sus elecciones presupuestarias en términos de derechos humanos en estas circunstancias, y los gobiernos donantes y las organizaciones deben asegurar—como mínimo—que sus propias acciones no aumenten el riesgo de violaciones a los derechos humanos.

### Diferentes fuentes, diferentes condiciones

En 2002 el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria ofreció a **Uganda** un subsidio por US\$ 52 millones para el año fiscal 2002/03. El Ministerio de Salud recibió el dinero, que creía que sería muy útil para combatir la epidemia de VIH/SIDA que afectaba al país en ese momento. Sin embargo, el Ministerio de Finanzas, de acuerdo con las recomendaciones del FMI, dijo que tal asistencia solo podría aceptarse si se recortaba un importe comparable de otro sitio del presupuesto de salud. El argumento del Ministerio era que debía controlar el importe de dinero que ingresaba al país, ya que los ingresos temporales y no sostenidos podrían causar distorsiones en la economía. Esta condición era inaceptable para el Fondo Mundial.<sup>20</sup>

*En cuarto lugar*, en varios países donde los gobiernos donantes proporcionan asistencia en esferas tales como la salud, la educación y el agua, el gobierno destinatario puede gastar solo una pequeña proporción de su propio presupuesto en estas áreas, al tiempo que tolera una importante corrupción en los gastos del gobierno. La falta de acción para detener tal corrupción es directamente contraria a la obligación del gobierno de gastar los fondos apropiadamente (vea la sección C.6) o dirigir la CMRD para cumplir los derechos humanos (vea las secciones D y E). Si un gobierno donante continúa proporcionando asistencia y sabe que el gobierno destinatario no cumple sus obligaciones de derechos humanos como resultado de la corrupción, puede ser cómplice en las violaciones a los derechos humanos.

De forma similar, los gobiernos donantes pueden proporcionar asistencia en esferas tales como la salud, la educación y el agua, en tanto que el gobierno destinatario gasta solo una pequeña proporción de su propio presupuesto en estas áreas, dirigiendo grandes cantidades a sectores que parecen menos relevantes para garantizar los derechos humanos. En situaciones en que, por ejemplo, los gastos en defensa y seguridad abarcan una porción importante del presupuesto en tanto que los gastos en áreas tales como el desarrollo rural, que podría permitir de inmediato que las personas accedan a sus derechos, son muy limitados, el gobierno debería, como mínimo poder explicar por qué este conjunto de prioridades cumple con sus obligaciones de la CMRD. De forma similar, los países donantes deberían poder explicar cómo su asistencia continua no permite al gobierno evadir sus obligaciones.

### **Puntos clave para recordar sobre las obligaciones de derechos humanos al considerar el sobre fiscal**

- Históricamente, los Ministerios de Finanzas no han comprendido que sus responsabilidades incluyen garantizar el cumplimiento del rango completo de derechos humanos. Sin embargo, como actores centrales en cualquier gobierno, son responsables, junto con sus socios del gobierno, de ayudar a cumplir el rango completo de derechos humanos.
- La política económica de un gobierno y su presupuesto son esenciales para el cumplimiento de los derechos. Los Ministerios de Finanzas son los principales actores para asegurar el desarrollo y la efectiva implementación de las políticas económicas de un gobierno y su presupuesto. Estas políticas económicas y las decisiones del presupuesto tienen una influencia directa en el cumplimiento de los derechos humanos, en particular de las poblaciones más vulnerables. En consecuencia, de acuerdo con su responsabilidad de ayudar a asegurar el cumplimiento de los derechos, las elecciones de la política económica y las decisiones del presupuesto que toman los Ministerios de Finanzas no deben basarse exclusivamente en consideraciones macroeconómicas sino guiarse fundamentalmente y orientarse a los derechos humanos.

- El sobre fiscal es esencial para definir qué hará un gobierno y cómo podrá hacer para hacer realidad los derechos en los próximos años. Las decisiones que toman los Ministerios de Finanzas con respecto a la composición y tamaño del sobre fiscal deben guiarse y comportarse de acuerdo con las obligaciones del gobierno de tomar medidas apropiadas, efectivas y adecuadas por cumplir todos los derechos, y de lograr progresivamente y de forma no discriminatoria el cumplimiento de los DESC usando la CMRD.

## B. Ingresos del gobierno

Las obligaciones de derechos humanos detalladas en el Capítulo I tienen implicaciones críticas no solo con respecto a la cantidad de ingresos que debe recaudar el gobierno sino también con respecto a los tipos de ingresos que debe utilizar. Los ingresos del gobierno típicamente se derivan de los impuestos al consumo, a la renta, a la propiedad y otros tipos de impuestos, junto con una variedad de ingresos no tributarios. Los impuestos al consumo incluyen impuestos al valor agregado (I.V.A.) y los impuestos a las ventas, impuestos a los bienes, tarifas a las importaciones y aranceles de usuario. Los impuestos a la renta son impuestos a la renta personal y comercial, e incluyen el seguro social y otras formas de impuestos de nómina. Las fuentes de ingresos no tributarios incluyen subsidios o préstamos de donantes e ingresos de empresas públicas y de la extracción de recursos naturales, entre otras fuentes.

Las políticas tributarias progresivas, no discriminatorias implementadas por autoridades tributarias capaces y responsables pueden generar ingresos importantes para los programas de los que depende el cumplimiento de los derechos humanos. La movilización equitativa de ingresos a través de tales políticas impositivas será consistente con las obligaciones del estado de usar la CMRD para cumplir los derechos humanos. Sin embargo, no hay una respuesta única a la pregunta del nivel de impuestos deseable desde la perspectiva de los derechos humanos. La situación variará de

un país a otro, la consideración de las cargas impositivas en países de tamaño similar y con economías similares puede proporcionar cierta orientación con respecto a si el gobierno hace todo lo posible por obtener los recursos adecuados.

Aumentar los impuestos de las personas de bajos ingresos más allá de un cierto punto, por supuesto, afectaría el cumplimiento de los derechos, ya que el acceso a varios derechos requiere un nivel básico de ingresos del grupo familiar. Es importante para los gobiernos asegurarse de que las personas no estén privadas de ese ingreso básico a través de los esquemas de recaudación de ingresos del gobierno. Asimismo, diferentes países han adoptado diferentes divisiones de responsabilidad entre el sector público y privado con respecto a los servicios sociales clave (que, a su vez, poseen un impacto directo en el cumplimiento de los derechos). Estas consideraciones deben incluirse en cualquier evaluación de las opciones de un gobierno con respecto a los esquemas de recaudación de ingresos.

Al buscar cumplir su obligación de obtener ingresos adecuados para cumplir los derechos, un gobierno debe al mismo tiempo asegurarse de cumplir con su obligación de garantizar la *igualdad y la no discriminación*. Un sistema que maximiza los ingresos puede afectar injustamente a ciertos grupos de personas. Un gobierno debe ser sensible al hecho de que diferentes formas de ingresos (por ejemplo, impuesto a la renta, I.V.A., impuesto a las propiedades, regalías de industrias de extracción) afectan a diferentes grupos de personas de forma diferente, con frecuencia de acuerdo con el género, estado económico o etnia. Debería considerarse si su estructura general de ingresos e impuestos (los tipos de impuestos que utiliza, las bases impositivas respectivas y las tasas impositivas, etc.) le permitirá cumplir con su obligación de garantizar la calidad y la no discriminación. En este contexto, es esencial recordar la distinción realizada entre discriminación directa e indirecta. Existen varios tipos de ingresos no destinados a discriminar entre los diferentes grupos de personas, pero que lo hacen *de facto*.

## La importancia de la supervisión para solucionar la discriminación

En **Sudáfrica**, las mujeres predominan en industrias con una intensa mano de obra, como la indumentaria y los productos textiles. Estas industrias fueron duramente afectadas cuando, a finales de la década de 1990, se redujeron las tarifas a la importación, una fuente importante de ingresos en muchos países. Al tomar la decisión de reducir las tarifas, no hubo intención de discriminar a las mujeres. Sin embargo, debido a la estructura de estas industrias, el flujo de entrada de las importaciones resultó en grandes despidos en la industria textil y de indumentaria que, a su vez, afectaron a las mujeres de forma desproporcionada. El impacto de la reducción en las tarifas resultó entonces discriminatorio.<sup>21</sup>

En la década de 1980, el gobierno del Estado de Andhra Pradesh en **India** deseaba recaudar ingresos para subsidiar el precio del arroz. Decidió promocionar la producción y venta de arrak, una bebida alcohólica, aumentando los ingresos por medio de aranceles sobre las licencias estatales para vender arrak. En cinco años, los ingresos de las licencias de licor aumentaron más del 400 por ciento. En términos de derechos humanos, a primera vista, esto podría considerarse como un esfuerzo exitoso por cumplir con la obligación de maximizar los recursos disponibles para cumplir el derecho a la alimentación. Sin embargo, la mayor disponibilidad de arrak generó aumentos en el abuso del alcohol entre los hombres pobres, con un impacto negativo en los ingresos del grupo familiar que, a su vez, podrían haberse utilizado para cubrir las necesidades de las mujeres y los niños pobres. También generó mayor violencia doméstica contra las mujeres y niños.<sup>22</sup>

Por supuesto, al considerar el posible impacto discriminatorio de los esquemas de recaudación de ingresos, es importante incluir también los gastos del gobierno, ya que esos gastos pueden compensar lo que de otra forma serían desigualdades en el lado de los ingresos.

En la mayoría de los países, el gobierno provincial/estatal o local/municipal es responsable de la provisión de una gran cantidad de

servicios. Al proporcionar estos servicios, estos con frecuencia utilizan subsidios en bloque o subsidios condicionales del gobierno nacional. El tamaño de estos subsidios en bloque o condicionales tradicionalmente se decide por el gobierno nacional usando fórmulas que consideran factores tales como la población y los niveles de pobreza en las diferentes unidades subnacionales. Desde la perspectiva de los derechos humanos, es importante para los gobiernos nacionales y subnacionales controlar estos subsidios en bloque o condicionales para determinar su impacto en los derechos humanos, ya que no es poco común, a pesar de la aparente imparcialidad de las fórmulas utilizadas, que diferentes gobiernos subnacionales reciban porciones desproporcionadamente grandes o pequeñas *per cápita* de los fondos entregados (este tema se analiza con mayor profundidad en la sección C.3).

También es necesario recordar que, si bien todos los niveles del gobierno tienen obligaciones de derechos humanos, la capacidad de los gobiernos subnacionales de recaudar ingresos adecuados con frecuencia se ve restringida por su limitada autoridad para la recaudación de ingresos. Así, si un gobierno subnacional desea aumentar sus recursos (a través de impuestos, etc.) para cumplir mejor ciertos derechos, probablemente enfrente dificultades para hacerlo. Esto significa que el gobierno nacional debe verificar de tener los recursos disponibles para permitirle cumplir sus responsabilidades de derechos humanos, al igual que los gobiernos subnacionales.

### Asegurar la no discriminación a través de la distribución de ingresos

En **Brasil**, el gobierno federal es principalmente responsable de la educación universitaria, los estados de la educación secundaria y las municipalidades de la educación primaria y preescolar. De acuerdo con la Constitución de Brasil de 1988, el gobierno federal debe aplicar al menos el 18 por ciento de los impuestos que recauda a la educación. Los estados y municipalidades, a su vez, deben destinar un 25 por ciento de los impuestos que recolectan a la educación. Estos recursos pueden aplicarse a una variedad de bienes y servicios

relacionados con la educación, como el pago de profesionales de la educación, construcción y mantenimiento de instalaciones escolares, becas, libros de texto y transporte escolar. Si bien estos fondos obligatorios son una indicación importante del compromiso de Brasil con la educación, al mismo tiempo el país sufre de una importante desigualdad en el patrimonio entre los estados y municipalidades. El resultado es que algunos estados y municipalidades pueden obtener importantes ingresos de los impuestos, en tanto que otros terminan con ingresos mucho menores para destinar a la educación. Para ayudar a reducir estas desigualdades entre estados y municipalidades, en 2007 Brasil creó un fondo presupuestario, FUNDEB, desde el cual las municipalidades e incluso los estados más pobres pueden recibir fondos adicionales para asegurar que tengan los recursos necesarios para garantizar el derecho a la educación de todos los estudiantes en el país, independientemente de su lugar de residencia. En este contexto, Brasil proporciona así un buen ejemplo de un gobierno que responde de forma considerara a su obligación de no discriminación.<sup>23</sup>

En el contexto de presupuestos e ingresos, se destaca la práctica de asignar ingresos de impuestos o grupos de impuestos en particular a actividades del gobierno o áreas generales de la actividad del gobierno. En general, esta identificación surge del deseo de proteger ciertas categorías de gastos al vincularlos con fuentes de ingresos (por ejemplo, impuestos al tabaco identificados para programas de salud o los peajes de los caminos identificados para la construcción de carreteras). La identificación puede ayudar a garantizar ciertos niveles de fondos para servicios públicos críticos y así ayudar potencialmente a garantizar el cumplimiento progresivo de derechos específicos. Sin embargo, si los ingresos se identifican para áreas no relacionadas (directa o indirectamente) con los derechos humanos, la identificación puede significar que los fondos que deben priorizarse para los programas relacionados con los derechos se están asignando a áreas no prioritarias. Los ingresos identificados, ya sean de AOD o de fuentes nacionales, deben evaluarse, como todos los ingresos del gobierno, dentro del marco de las obligaciones de derechos humanos del gobierno.

Las secciones siguientes analizan con mayor detalle algunos problemas de derechos humanos que pueden surgir con respecto a formas específicas de ingresos.

1. Impuestos corporativos e individuales a la renta
2. Impuestos al valor agregado e impuestos a las ventas
3. Impuestos a la propiedad
4. Aranceles de usuario
5. Ingresos a partir de industrias extractivas

Esta sección finaliza con una consideración de las implicaciones sobre los derechos humanos de:

6. Recaudación impositiva ineficiente
7. Ingresos abandonados
8. Errores en la proyección de ingresos.

## **1. Impuestos corporativos e individuales a la renta**

El impuesto a la renta es un impuesto aplicado a la renta de una persona o empresa. Como el importe absoluto del impuesto adeudado en general aumenta a medida que aumenta la renta, los impuestos a la renta en general tienden a ser una forma de generación de ingresos favorecida por las personas involucradas con la igualdad en los ingresos del gobierno.

### Impuestos corporativos a la renta

Los impuestos corporativos a la renta se aplican potencialmente a una variedad de compañías, desde pequeñas empresas a grandes corporaciones. Una consideración importante desde la perspectiva de los derechos humanos es si un gobierno obtiene los ingresos máximos posibles de los impuestos a la renta corporativa. Los problemas y desafíos asociados varían con el tamaño de la empresa, entre otros factores.

Cuando una gran proporción de las empresas en un país pertenece al sector informal, el gobierno puede estar perdiendo ingresos importantes. En ocasiones, las empresas no se registran ni pagan el impuesto a la renta porque las leyes y reglamentaciones asociadas son complejas y difíciles de comprender. Sin embargo, en ocasiones pueden permanecer en el sector informal precisamente para evitar el pago de los impuestos. Si el gobierno no realiza esfuerzos suficientes para permitir a las empresas comprender la ley y no establece iniciativas para que las empresas paguen impuestos, puede no estar cumpliendo con su obligación de obtener recursos adecuados para cumplir los derechos y usar la CMRD para cumplir los DESC. Si los esfuerzos de un gobierno son “suficientes” dependerá, por supuesto, en parte de las capacidades y recursos de las autoridades fiscales gubernamentales y de los esfuerzos del gobierno por fortalecerlas.

Los impuestos corporativos a la renta pagados por las grandes empresas son potencialmente una fuente importante de ingresos. Sin embargo, el potencial se cumple en muy pocas ocasiones. Las corporaciones multinacionales en particular con frecuencia aprovechan los paraísos fiscales, los precios de transferencia y otros métodos (algunos legales, otros no) para minimizar sus pagos de impuestos. Si un gobierno no realiza esfuerzos suficientes por cerrar los “vacíos” excesivos y prevenir la evasión impositiva, no cumple con sus obligaciones de derechos humanos (vea la sección B.7).

#### Impuestos individuales a la renta

Se deben analizar diferentes enfoques sobre los impuestos individuales a la renta desde la perspectiva de la igualdad y no discriminación. Los economistas distinguen, por ejemplo, entre un impuesto proporcional o “plano” (por el cual cada parte que obtiene renta paga el mismo porcentaje de su renta en el impuesto a la renta), y un sistema de impuesto a la renta “progresivo” (donde el porcentaje de renta pagado en impuestos aumenta a medida que aumenta la renta, de forma tal que quienes obtienen una mayor renta pagan una porción mayor de su renta en el impuesto a la renta).

La pregunta ha sido formulada. ¿Por qué un impuesto plano no es aceptable desde la perspectiva de igualdad y no discriminación, dado que cada parte que recibe renta paga una porción equivalente de su renta en esta forma de impuesto? Desde la perspectiva de los derechos humanos, la renta de una persona debe ser suficiente para permitirle acceder a los bienes y servicios necesarios para gozar de sus derechos, incluido el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, a un nivel adecuado de vida, etc. Un nivel básico de cumplimiento depende de cierto nivel de renta (que variará de un país a otro). Un impuesto proporcional a la renta para una persona de baja renta puede perjudicar su capacidad de comprar los alimentos necesarios, medicamentos o vivienda, al tiempo que el mismo impuesto para una persona con una renta mayor no tendrá un efecto similar.

Un impuesto a la renta progresivo, en que la tasa del impuesto aumenta a medida que aumenta la renta del contribuyente, podría permitir al gobierno generar los mismos ingresos que, por ejemplo, un impuesto plano, al tiempo que hace un mejor trabajo al proteger el acceso de las personas con una menor renta a sus derechos básicos.

## 2. Impuestos al valor agregado e impuestos a las ventas

El I.V.A. y los impuestos a las ventas son impuestos al consumo, ya que el impuesto es generador para el gobierno por el consumo de bienes en particular. En ambos casos, el consumidor paga el impuesto. Una diferencia principal entre ellos es la forma en la que se recaudan. El I.V.A. es pagado al gobierno por el productor cuando se produce el bien o por el vendedor del bien. El impuesto a las ventas se recauda solo en el punto de venta. Como el I.V.A. es pagado por las empresas registradas en etapas durante el proceso de producción (y también en el punto de venta), es una forma más segura de ingresos para el gobierno que el impuesto a las ventas. Aunque también puede prestarse a la evasión y fraude (principalmente a través de los créditos y reembolsos a los fabricantes y vendedores integrados en el I.V.A.), la obtención del impuesto no depende solo de una única transacción de venta.

La obligación del gobierno de obtener ingresos adecuados para cumplir los derechos y usar la CMDR para cumplir los DESC debería influir su decisión con respecto al umbral del I.V.A., es decir, el tamaño que debe alcanzar una empresa antes de registrarse como parte del sistema del I.V.A. Un conjunto de factores, como la capacidad del gobierno para recaudar impuestos, entran en juego al tomar esta decisión. Sin embargo, esta misma pregunta también ha sido analizada desde la perspectiva de la no discriminación.

### El potencial de discriminación al aplicar un umbral al I.V.A.<sup>24</sup>

Un estudio de 2006 señaló que en **Uganda** el umbral para el registro de I.V.A. era la producción anual de Shs 50 millones (aproximadamente US\$ 29.000). Asimismo, solo las empresas registradas podían solicitar reembolsos por el I.V.A. pagado en sus compras. Esta regla impedía a las empresas informales solicitar reembolsos por el I.V.A. pagado en elementos necesarios para el funcionamiento de su negocio, como balanzas, jugueras, máquinas de palomitas de maíz, máquinas de pasta de nuez, parafina, etc. Los investigadores determinaron que la mayoría de las empresas dirigidas por mujeres eran pequeñas, con una producción anual inferior al umbral. El resultado fue que una mayor porción de empresas dirigidas por mujeres que las empresas dirigidas por hombres se vio negativamente afectada por la regla del umbral.

El I.V.A. también genera potenciales problemas de derechos humanos para los consumidores. Todas las personas que compran productos en particular cuyo precio incluye el I.V.A. o que están sujetos al impuesto a las ventas pagarán el mismo importe en el impuesto independientemente de su renta. Esto significa que el I.V.A. o el impuesto a las ventas coloca una carga mayor sobre las personas con menor renta ya que pagan una mayor porción de su renta en el I.V.A. o el impuesto a las ventas por los mismos artículos comprados por las personas con mayor renta. Los impuestos afectan de forma más significativa sus recursos más limitados, e inhiben así su capacidad de acceder a sus derechos a la vivienda, alimentación, salud, educación, etc.

Ciertas investigaciones parecen indicar que la forma más efectiva para un gobierno de proteger a los pobres mientras mantiene su flujo de ingresos a través del I.V.A. es no bajar las tasas del I.V.A. ni eximir ciertos artículos del I.V.A, sino aplicar medidas compensatorias específicamente destinadas a aumentar la renta real de los hogares más pobres.<sup>25</sup> Si un gobierno cree que el I.V.A. es una fuente esencial de ingresos, ya sea que adopte este u otro enfoque, debe asegurarse de que a través de su uso del I.V.A. no discrimine debido al estado económico.

### Los pobres se ven más afectados por los impuestos al consumo

El Instituto de Investigación Económica Aplicada (IIEA) en Brasil determinó a mediados de la década de 2000 que:

“Las familias con una renta mensual de hasta dos salarios mínimos gastan el 53,9 por ciento de su renta en pagos de impuestos. Deben trabajar 197 días al año solo para pagar sus impuestos. En comparación, las familias con una renta superior a 30 salarios mínimos pagan en proporción una menor parte de su renta en impuestos (31,7 por ciento), y deben dedicar 106 días al año a pagar sus impuestos.... En resumen, la característica principal del sistema impositivo brasilero, que ha permanecido invariable a lo largo de los años, es su gran regresión debido a su preferencia por los impuestos indirectos, con un impacto perverso en la capa más pobre de la población. Esto ocurre debido a la alta incidencia impositiva en el consumo”.

El IIEA señaló también que las mujeres y la población negra de Brasil conforman una porción desproporcionadamente grande de las personas con una renta mensual de hasta dos salarios mínimos, con el resultado de que estas dos poblaciones se ven particularmente afectadas por estos impuestos al consumo.<sup>26</sup>

En un fallo de 2003, la Suprema Corte de **Colombia** reconoció las dificultades que los impuestos al consumo pueden causar a las personas con baja renta. La legislatura había sancionado una ley que extendía el I.V.A. a los artículos esenciales. La Corte encontró varios problemas al respecto. No se había realizado un debate apropiado

en la legislatura. Asimismo, el I.V.A. era contrario al diseño progresivo del sistema impositivo y colocaba una carga indebida sobre los pobres, cuyo acceso a los productos básicos de consumo se puso en peligro. En resumen, el I.V.A. amenazó el derecho fundamental garantizado en la constitución a un nivel básico de subsistencia (asociado con el derecho a la vida, la salud, etc.) de los segmentos más carenciados de la población. La Corte Suprema declaró que la ley era inconstitucional.<sup>27</sup>

### 3. Impuestos a la propiedad

Los impuestos a la propiedad, que se aplican a la tierra y/o a los edificios sobre un terreno, en general se consideran más equitativos que los impuestos a las ventas o el I.V.A., porque cuantas más propiedades tiene una persona, más impuestos paga. Asimismo, los propietarios en general tienen un mayor patrimonio, por lo que su acceso a los derechos se ve menos afectado con la imposición de un impuesto. Sin embargo, la forma en que se estructura y administra el impuesto a la propiedad tiene sus propias consecuencias sobre los derechos humanos. Por ejemplo, si un gobierno permite exenciones impositivas o utiliza políticas de tasación que benefician a los más adinerados de manera desproporcionada, esto no solo reducirá la igualdad del impuesto sino que, renunciar a importantes ingresos, también podría resultar en el incumplimiento por parte del gobierno en obtener los ingresos adecuados para cumplir los derechos y usar la CMRD para cumplir los DESC.

Como la propiedad es fija y visible, y porque los impuestos a la propiedad en general no dependen de autoinformes, pueden ser una forma particularmente importante de imposición en los países donde es difícil obtener ingresos adecuados de los impuestos a la renta debido a que las personas no informan de su renta. Asimismo, como los gobiernos subnacionales y particularmente los locales en general pueden tasar mejor el valor de las propiedades en sus jurisdicciones que el gobierno nacional, los gobiernos nacionales tienden a no utilizar los impuestos a la propiedad. Estos pueden ser una fuente importante de ingresos para los

gobiernos subnacionales, en particular porque los gobiernos locales con frecuencia tienen otras opciones lucrativas para recaudar ingresos.

Sin embargo, como los impuestos a la propiedad típicamente se recaudan (y gastan) a nivel subnacional, pueden surgir problemas de desigualdad y discriminación cuando se analizan desde el nivel nacional. El valor de la propiedad normalmente varía de una región a otra dentro de un país, y dentro de las áreas rurales y urbanas. El uso extenso del impuesto a la propiedad como fuente de ingresos, si no se equilibra de otra forma con fondos adicionales provistos por el gobierno local, puede resultar en que algunas áreas del país tengan recursos significativamente inferiores para gastar en caminos y otras infraestructuras, servicios de salud y educación, etc. Si el gobierno nacional no toma medidas para equilibrar las importantes discrepancias en los recursos, podría dejar de cumplir su obligación de garantizar la igualdad y la no discriminación.

### El uso de los impuestos a la propiedad afecta la igualdad en la educación

En los **Estados Unidos**, la educación pública ha sido principalmente responsabilidad del gobierno estatal y local, y los fondos para la educación en la mayoría de las localidades dependen mayormente de los impuestos a la propiedad. Este tipo de financiación para la educación inevitablemente resulta en importantes desigualdades entre las escuelas en las diferentes localidades, ya que las escuelas en áreas con un mayor valor en las propiedades (y los impuestos relacionados a la propiedad) reciben fondos de un grupo de ingresos que es correlativamente mayor. Si bien el gobierno de los EE. UU. proporciona ciertos fondos limitados para la educación, los fondos con frecuencia son reducidos y en todo caso no alcanzan a cubrir el mínimo necesario para solucionar las importantes desigualdades en los fondos locales.<sup>28</sup>

## 4. Aranceles de usuario

Virtualmente todos los gobiernos generan ciertos ingresos con la recaudación de aranceles al uso de bienes y servicios específicos provistos por el gobierno. Si bien parte de estos bienes y servicios no es esencial, otros son fundamentales para el cumplimiento de derechos específicos. En este contexto, se destacan los aranceles relacionados con la educación (por ejemplo, aranceles escolares), la salud (por ejemplo, aranceles por servicios en las clínicas de salud), agua/sanidad (por ejemplo, tarifas de agua) y el uso de otros servicios sociales. De acuerdo con su estructuración y aplicación, tales aranceles de usuario pueden afectar negativamente el acceso a estos bienes y servicios básicos por parte de grupos específicos de personas. Tales impactos habitualmente afectan más a los pobres, a las personas de renta baja y a las mujeres, y generan situaciones sobre la discriminación en base a la renta y el género.

El PIDESC, por ejemplo, garantiza la educación primaria de buena calidad, gratuita y obligatoria. Al mismo tiempo, los gobiernos de muchos países pueden cobrar aranceles de usuario, ya sea directamente en la forma de aranceles escolares, o indirectamente a través del cobro de libros de texto, el costo de uniformes escolares, etc. Los docentes en varios países, que con frecuencia reciben un pago deficiente, aplican sus propios "cargos" a los estudiantes. Todos estos tipos de aranceles de usuario (ya sean formales o informales) ponen una carga mayor sobre las familias pobres y de renta baja, desalentándolas así a enviar a algunos de sus hijos (o a todos sus hijos) a la escuela u obligándolas a recortar en alimentación, atención médica y vivienda. Si una entidad gubernamental debe cobrar aranceles para obtener los ingresos necesarios para garantizar una educación de calidad para todos, deben implementarse medidas para garantizar que estos aranceles no afecten el acceso de los niños pobres y de renta baja (incluidas las niñas) a su derecho a la educación.

El derecho a la salud garantiza, como mínimo, el acceso a los servicios esenciales relacionados con la salud sexual, reproductiva, maternal e infantil, medicamentos accesibles y esenciales, atención médica primaria

esencial, atención obstétrica de emergencia, vacunas y la prevención y tratamiento de enfermedades endémicas y epidémicas.<sup>29</sup> Cuando los gobiernos implementan un sistema de aranceles para acceder a estos servicios, estos aranceles pueden y típicamente tienen el efecto de desalentar a los pobres y personas de renta baja a acceder a los servicios necesarios. En algunos casos, discriminan especialmente en base al género.

Si bien las garantías de los derechos humanos no impiden a los gobiernos mantener aranceles de usuario como un medio para respaldar la provisión de servicios de atención médica, cuando dependen de los aranceles de usuario, deben estructurarlos de forma tal que, como mínimo, no impidan a los pobres y personas de renta baja, al igual que a otros grupos vulnerables, acceder a servicios básicos y de emergencia para manejar lesiones y enfermedades que amenazan la vida.

### Aranceles de usuario y regresión

Los aranceles de usuario pueden afectar el cumplimiento de una variedad de derechos e, intencionalmente o no, pueden hacerlo de forma discriminatoria. La introducción de aranceles de usuario también puede violar la obligación de no regresión. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación mencionó este problema en su informe de su misión de 2010 a **China**:<sup>30</sup>

“La introducción de aranceles de usuario a nivel local, en vigencia en la comercialización de la entrega de servicios básicos, ha introducido mayor inseguridad, precisamente en momentos de una profunda transformación social cuando la seguridad es más valorada. Y para los ciudadanos más pobres, ha significado menos renta real disponible. Por ejemplo, los agricultores más pobres en las áreas rurales deben usar su producción para generar dinero en efectivo para pagar las facturas médicas, por lo que la enfermedad es la causa principal de la pobreza rural en China. De acuerdo con una encuesta sobre la salud nacional en China en 2003, el 62 por ciento de las personas enfermas en las áreas rurales de las regiones occidentales de China necesitaba tratamiento pero no podía acceder al mismo

debido a dificultades económicas, generando un círculo vicioso de enfermedad que conducía a la pobreza, y la proporción de la población pobre que cayó en la pobreza debido a enfermedad o regresó a la pobreza debido a enfermedad aumentó del 22 por ciento al 33 por ciento entre 1998 [y] 2003”.

## 5. Ingresos a partir de industrias extractivas

Un número importante de países depende en cierto grado de los ingresos derivados de las industrias extractivas (petróleo, gas natural, minería, caucho, etc.) dentro del país. Si bien tales industrias pueden ser una fuente esencial de renta para el gobierno, cuando se observan desde la perspectiva de las obligaciones de derechos humanos, pueden surgir varios problemas potenciales.

*En primer lugar*, las estructuras impositivas que afectan las industrias extractivas tienden a ser bastante complejas, y con frecuencia varían considerablemente de un país a otro. Al mismo tiempo, la obligación de un gobierno de movilizar los recursos dentro de un país para ayudar a cumplir los derechos de las personas implica que los términos de los contratos con las compañías involucradas en la extracción de recursos deben asegurar que el país reciba los máximos ingresos posibles de la explotación de sus recursos. Por supuesto, debido a las complejidades de los esquemas impositivos, en ocasiones puede ser difícil tasar tales contratos y su implementación para asegurar que el gobierno haya cumplido sus obligaciones de la CMRD.

### La pérdida de ingresos máximos a través de acuerdos de regalías<sup>31</sup>

Como resultado de los cambios realizados a la Ley de Minería en **Guatemala** en 1997, las empresas de minería debieron pagar regalías sobre la producción a una tasa de tan solo el 1 por ciento de los ingresos totales (no auditables), una reducción de la tasa

de regalía anterior que era del 6 por ciento. Esta tasa del 1 por ciento era la más baja en la historia del país y la más baja en toda América Latina. A pesar de la clara oposición de la comunidad a la presencia y operaciones de la compañía, Goldcorp Inc., que dirige la Mina Marlin Gold en Guatemala, comenzó a extraer oro y plata en Sipakapa y San Miguel Ixtahuacán, San Marcos, en 2005. La mina había aumentado su producción a medida que el precio internacional del oro continuó subiendo (US\$ 1.744 por onza en enero de 2012). Durante el período de operaciones de la compañía, el gobierno continuó recibiendo regalías a tan solo el 1 por ciento, lo que resultó en ingresos considerablemente inferiores a los que hubiera obtenido con la tasa de regalía del 6 por ciento.

En 2009, Christian Aid realizó un simple cálculo para determinar el importe de los ingresos perdidos. Concluyó que Guatemala había renunciado a US\$ 28 millones solo entre 2006 y 2008. Tal pérdida tiene consecuencias directas en el gasto social. En 2006, por ejemplo, los ingresos perdidos representaron más de lo que el gobierno gastó en la infraestructura de salud en ese mismo año.

Se puede sostener que, al reducir el importe de los ingresos que podría haber obtenido de las regalías mineras, con poco retorno en la forma de nuevos empleos u otros beneficios sociales, el gobierno de Guatemala no usó la CMRD para cumplir los derechos humanos.

*En segundo lugar*, la división de ingresos derivada de la extracción de recursos entre diferentes estados, provincias o áreas de un país también puede generar problemas relacionados con la desigualdad y la no discriminación. La extracción de recursos típicamente ocurre solo en una o en unas pocas áreas de un país. Con mayor frecuencia ocurre en sitios alejados de los centros urbanos, con el resultado de que las poblaciones rurales, incluidos numerosos pueblos indígenas, con frecuencia sufren desproporcionadamente por la degradación ambiental y la contaminación asociada con tales industrias. Una pregunta típica en este contexto es: ¿Qué participación de los ingresos derivados de estos recursos debería dirigirse al estado o provincia donde ocurre la extracción y cuánto al presupuesto nacional para el beneficio de todo el país? Si bien no hay

una sola respuesta a esta pregunta, las decisiones relacionadas con la división de ingresos deben, en todos los casos, formarse en base a la inquietud por la igualdad y la no discriminación y, en particular, deberían considerar las lesiones sufridas por quienes viven cerca de las industrias.

Las grandes corporaciones internacionales y nacionales, las IFI y los bancos pueden participar en la extracción de recursos naturales en un país. Estas mismas entidades deberían trabajar para asegurar que el país reciba los ingresos máximos posibles de la extracción de recursos naturales, y que los ingresos se compartan equitativamente dentro de todo el país, para que los fondos estén disponibles para el cumplimiento de los derechos humanos.

### Impuestos a las industrias extractivas

Las tensiones entre los derechos humanos y la recaudación de ingresos en las industrias extractivas se evidenciaron en un reciente informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación:<sup>32</sup>

“El Relator Especial observa que algunos participantes, principalmente el Fondo Monetario Internacional, recomiendan que **Camerún** reduzca sus impuestos a la explotación de recursos naturales, incluidos los recursos forestales. El Relator está en total desacuerdo con esta recomendación. Además de la ‘carrera descendente que esto desataría en los demás países de la Cuenca del Congo, y la resultante pérdida de ingresos para el Estado, no hay necesidad de reducir los impuestos para atraer a las principales compañías forestales (compañías como Wijmar y Rougier operan en el país a pesar del nivel actual de impuestos). Tal medida serviría no solo para atraer a compañías con menor calificación técnica y menor preocupación por la explotación sustentable de los bosques y el respeto por los derechos de las comunidades locales, sino que también aceleraría la deforestación de los bosques tropicales, que son lentos para regenerarse, y esto cuando se comprenden mejor los verdaderos valores de los bosques. De hecho, la mayoría de los países en la Cuenca del Congo han recaudado impuestos

forestales importantes en la última década. El Banco Mundial estima que la tasa impositiva se ha estabilizado en un promedio del 19 por ciento de la facturación de la compañía”.

## 6. Recaudación insuficiente de ingresos

La recaudación insuficiente de ingresos es un problema generalizado, que destaca la afirmación de muchos gobiernos de que carecen de los recursos insuficientes para cumplir los derechos humanos.

Una forma útil de analizar la recolección de ingresos tributarios (que normalmente abarca una porción mayor de los ingresos totales del gobierno) es comparar las cifras potenciales de ingresos tributarios, es decir, los impuestos máximos que se pueden recaudar en virtud del sistema impositivo actual y las leyes, con los ingresos tributarios reales establecidos en los documentos e informes del presupuesto anual del gobierno. Las brechas consistentes entre tales ingresos tributarios proyectados y reales en varios años pueden indicar ineficiencias en la recaudación de impuestos.

Varios factores pueden contribuir a este problema, incluida la sobreproyección consistente de ingresos tributarios, malas estructuras para la recaudación de impuestos, procesos dentro del gobierno y evasión impositiva. Los motivos precisos en un país dado deberían ser analizados para determinar qué debería hacer el gobierno para corregir el problema (vea la sección B.8).

### Causas múltiples de la recaudación impositiva ineficiente

Los impuestos son la fuente principal de ingresos del gobierno de **Liberia**, pero la evasión impositiva y la retención de impuestos presenta serios desafíos. Aún recuperándose de años de guerra, en 2011 Liberia aún no tenía implementados mecanismos adecuados para aplicar las leyes y castigar a los evasores, y era común tanto para las personas y empresas retener los pagos. Esta situación se

agravó con el hecho de que los funcionarios impositivos debían viajar a áreas remotas para recaudar impuestos y luego regresar a Monrovia y depositar el dinero en la cuenta consolidada en el Ministerio de Finanzas; este sistema proporcionó un alcance considerable para la manipulación de ingresos. También hubo una importante evasión impositiva entre las fronteras cuando, por ejemplo, las empresas en Liberia que participaban en emprendimientos conjuntos con empresas en países vecinos usaron esquemas para evitar pagar los impuestos totales adeudados a ambos países.<sup>33</sup>

La ineficiente recaudación impositiva puede basarse en la falta de capacidad del gobierno o el deseo político inadecuado de aumentar la recaudación de ingresos. Con un mayor deseo político y una mayor capacidad, un gobierno, sin cambiar su estructura impositiva, puede poder mejorar significativamente su posición fiscal al simplemente implementar procesos que mejoran la recaudación de ingresos.

### Enfoques exitosos para mejorar la eficiencia en la recaudación impositiva

En los años recientes, el gobierno de **Camerún** informatizó su sistema de recaudación de ingresos en el puerto de Douala, lo que redujo las oportunidades para la corrupción, al mismo tiempo que proporcionó una mejor recaudación de ingresos. También estableció un sistema de identificadores únicos para todas las empresas que les permitía seguir fácilmente el pago de impuestos, incluidas las deudas, de las diferentes compañías. Asimismo, en la primera mitad de 2008 sancionó estrictas medidas para recaudar el arancel a la tierra, un impuesto anual a la propiedad aplicado de acuerdo al tamaño del terreno y la altura del edificio. Anteriormente, unos pocos ciudadanos pagaban el arancel a la tierra. Un resultado de estas diferentes iniciativas fue que los ingresos generales del gobierno aumentaron significativamente en 2008.<sup>34</sup>

A finales de la década de 1990, **Sudáfrica** informatizó su sistema impositivo, simplificó su proceso de recaudación e identificó las áreas

que ofrecían una mayor promesa de aumento en los ingresos. Desde entonces, ha aumentado con éxito su tasa de recaudación de ingresos. Parece que los motivos detrás de esta mejora fueron no simplemente técnicos sino también culturales. Como parte de su esfuerzo por aumentar la recaudación de ingresos, Sudáfrica consideró los motivos por los que las personas y las empresas pagan o no impuestos, e integró sus hallazgos en el desarrollo de su estrategia.<sup>35</sup>

Tomando un enfoque algo diferente, **Tanzania** realizó un estudio en 2003 sobre cómo aumentar la eficiencia del sistema impositivo. Después del estudio, aumentó el umbral de registro en el I.V.A. de TShs 20 millones (US\$ 15.800) a TShs 40 millones (US\$ 36.800). Debido al mayor umbral, 7.000 de 15.320 contribuyentes del I.V.A. suspendieron su inscripción a partir del 1 de julio de 2004. Al eliminar a las empresas más pequeñas del sistema, el gobierno enfrentó menos obstáculos causados por las dificultades administrativas en la recaudación de pequeñas empresas, y pudo dirigir sus recursos a los requisitos más efectivos a los pagos de compañías de mayor tamaño. Los ingresos por el I.V.A. de TShs aumentaron de 230 mil millones (US\$ 181,7) en junio de 2004 a TShs 336 mil millones (US\$ 265,4) en junio de 2006.<sup>36</sup>

En situaciones donde el gobierno (ya sea a nivel nacional o subnacional) no tiene un sistema eficiente y efectivo de recaudación y al mismo tiempo no realiza esfuerzos concertados, como los que se describen anteriormente, para mejorar la recaudación de ingresos, no cumple con su obligación de usar la CMRD para cumplir los DESC.

El problema de una recaudación impositiva ineficiente aumenta, por supuesto, cuando las personas y las compañías deliberadamente evaden los impuestos. La evasión impositiva es un drenaje endémico a los ingresos que podría utilizarse para cumplir los derechos. El problema de la evasión impositiva es particularmente generalizado en países donde la pobreza y la desigualdad ya son altas y la base impositiva es baja.<sup>37</sup> Alrededor del 8 por ciento del patrimonio mundial, o US\$ 7,6 billones, actualmente se mantienen en paraísos fiscales.<sup>38</sup> Los gobiernos de todo el mundo pierden US\$ 3,1 billones al año en evasión impositiva, el equivalente a alrededor

de la mitad de los gastos mundiales totales en atención médica.<sup>39</sup> Si bien los países con una renta elevada se encuentran entre los principales perdedores en términos absolutos, los países de renta baja y mediana son particularmente vulnerables a estas pérdidas.<sup>40</sup>

### Empresas de pequeña escala y evasión impositiva

En la **India**, durante varios años las pequeñas empresas y un número importante de personas o entidades dedicadas a actividades económicas no registradas o incluso ilegales han evadido impuestos por completo. En 2011, los investigadores estimaron que la economía informal era equivalente al 60-150 por ciento de la economía registrada (formal). Llegaron a la conclusión de que, si se recaudaban ingresos de estos últimos a través de una administración fiscal eficiente, sería posible generar ingresos tributarios al menos un 50 por ciento superiores.<sup>41</sup>

Cuando un gobierno no actúa para intentar limitar este tipo de conducta (dejando de asegurar así que los impuestos se paguen correctamente), deja de cumplir con su obligación de la CMRD por cumplir los DESC.

Se ha prestado importante atención en diferentes países al problema de "falsa facturación" entre empresas, destinada a declarar incorrectamente la renta o los gastos de las empresas, lo que resulta en una menor carga tributaria. Un problema similar, denominado abuso en el precio de transferencia, existe cuando las compañías multinacionales que tienen filiales en diferentes países declaran falsamente el precio de productos y servicios que se venden entre ellas. La evasión impositiva de las personas representa un problema similar.

## La pobreza resulta de la recaudación impositiva ineficiente, junto con gastos públicos deficientes

En **América Latina** la recaudación de ingresos inadecuada, junto con gastos públicos mal destinados, ha conducido a una situación donde la pobreza y la desigualdad no se han reducido como deberían. De acuerdo con un informe de 2010, la desigualdad en América Latina y Europa es muy similar antes de considerar el efecto de los impuestos directos y las transferencias del gobierno. Después de su cómputo, la desigualdad en Europa se reduce considerablemente, mientras que la desigualdad en América Latina se mantiene mayormente sin cambios. El problema impositivo en América Latina no es la baja tasa impositiva sino el hecho de que muchos impuestos simplemente no se recaudan, debido a la evasión ilegal de impuestos. La *rDictionary - View detailed dictionary* recaudación de impuestos directos es muy baja en comparación con la recaudación de impuestos indirectos, que también ocasiona que la recaudación total de impuestos sea relativamente regresiva en América Latina. Asimismo, las exenciones y vacíos legales en el código fiscal favorecen a los hogares de mayor renta. En Europa, la mayoría de los sistemas fiscales tienden a ser progresivos, en tanto que la recaudación de impuestos directos y la recaudación de impuestos indirectos producen una cantidad similar de ingresos.<sup>42</sup>

## 7. Ingresos abandonados

La obligación de asignar fondos adecuados para garantizar el cumplimiento de los derechos (ver la sección C.5) y usar la CMRD para cumplir esos derechos o aspectos de los derechos cuyo cumplimiento está condicionado por la disponibilidad de recursos (ver la sección C.6) implica no solo que un gobierno debe asegurar que se recaudación impositiva sea eficiente y efectiva, sino también que no esté renunciando innecesariamente a ingresos que podrían ser dirigidos al cumplimiento de los derechos.

Los gobiernos renuncian a los ingresos cuando deciden por una cuestión política fijar tasas impositivas a un menor nivel o proporcionar exenciones/cancelaciones de impuestos a los inversores. Las tasas impositivas pueden fijarse a un nivel bajo para todos los contribuyentes o para grupos específicos de contribuyentes (individuales o corporativos). Si las tasas impositivas pudieran ser más altas sin, por ejemplo, provocar una evasión fiscal generalizada, permitiendo así que el gobierno obtenga más ingresos, no fijar esas tasas más altas podría representar un incumplimiento en el uso de la CMRD para cumplir los DESC y podría resultar en no obtener los ingresos necesarios para cumplir los derechos que requieren cumplimiento inmediato (ver el ejemplo de las regalías de minería en Guatemala que se citó anteriormente) (sección B.5).

### Los gastos fiscales significan menos ingresos para cumplir los derechos humanos

En el Presupuesto de la Unión de la **India** de 2010–2011, el gobierno calculó que el gasto impositivo (exenciones impositivas o privilegios impositivos) por el gobierno central solamente representaba el 85 por ciento de los ingresos tributarios totales para 2009/2010, y la tendencia estaba en aumento.<sup>43</sup> Esta información parecería indicar que había potencial suficiente para importantes aumentos en los ingresos tributarios si muchos de los gastos fiscales, especialmente aquellos relacionados con las actividades comerciales, se eliminaran.

Asimismo, los gobiernos (nacional, pero también estatal y local) con frecuencia proporcionan exenciones impositivas (o suspensiones impositivas) a las compañías como un incentivo para invertir en el país o en la localidad/estado. Los ingresos abandonados pueden ser bastante elevados. Tales incentivos típicamente se consideran necesarios para obtener inversiones. Sin embargo, los analistas difieren con respecto a la necesidad de estas exenciones impositivas, y algunos sostienen que en muchos casos los gobiernos son innecesariamente generosos en las concesiones que ofrecen, ya sea porque la inversión habría ocurrido incluso con concesiones menos generosas o la pérdida de ingresos

por las concesiones ofrecidas supera los beneficios derivados de la inversión.<sup>44</sup> Cuando un gobierno ofrece exenciones impositivas que son innecesariamente generosas, se puede sostener que no cumple sus obligaciones de la CMRD para cumplir los DESC.

### Ilusiones creadas por incentivos fiscales

En los años recientes, la mayoría de los estados de los **Estados Unidos** han adoptado incentivos fiscales para atraer a la industria del cine de California a sus territorios. La presuposición de las legislaturas estatales fue que, cuando las películas se producen en un estado, las personas que viven allí son contratadas como actores, los restaurantes y hoteles locales tienen más negocios y, en general, la economía del estado se beneficia. En 2013, la legislatura del estado de Maryland solicitó una revisión de los beneficios de la ley que había adoptado en 2001. La revisión fue realizada por el Departamento de Servicios Legislativos (DSL) de Maryland. Concluyó que debería permitirse el vencimiento de la ley, pero en términos netos, costaba al estado millones de dólares al año. Como con los años tantos estados habían comenzado a ofrecer incentivos, Maryland había tenido que aumentar su oferta para competir con otros estados, hasta el punto donde la renta obtenida por los ciudadanos de Maryland y los impuestos generados por la actividad de la industria cinematográfica eran mucho menores que el incentivo impositivo ofrecido a la industria cinematográfica. El DSL señaló que la pérdida neta del estado aumentaba por el hecho de que los fondos dirigidos al incentivo fiscal no estaban disponibles para otros programas del estado que habrían generado más empleos y así una mayor renta para los ciudadanos del estado.<sup>45</sup>

Los gobiernos también abandonan los ingresos cuando deciden celebrar acuerdos de comercio que requieren una reducción o cancelación de las tarifas a los productos entrantes o exportaciones. En varios países, estos impuestos comerciales alcanzan una porción importante del presupuesto, y la pérdida de esos ingresos probablemente resulte en recortes a los bienes y servicios necesarios para cumplir los derechos humanos.

En un caso donde el gobierno recorta el presupuesto de servicios, programas o instituciones relacionadas con los derechos debido a la reducción en los ingresos, en ausencia de evidencia sustancial de que el beneficio neto en términos de derechos del acuerdo de comercio será positivo, el gobierno podría dejar de cumplir sus obligaciones de hacer realidad los derechos humanos de forma efectiva o progresiva. De forma similar, incluso cuando no se realizan recortes en los servicios esenciales, al renunciar a los ingresos de las tarifas, el gobierno podría estar dejando de usar la CMRD para el cumplimiento de los derechos humanos.

## 8. Errores en la proyección de ingresos

El Banco Mundial ha indicado que las proyecciones precisas de ingresos, realistas y razonables, deberían ser un objetivo principal en el proceso presupuestario anual. Sin embargo, el Banco reconoce que el cálculo inferior o excedente de los ingresos es un problema común en muchos países, y señala que la previsión de ingresos puede calcularse en un nivel inferior o superior, de forma accidental, pero también intencional. Los gobiernos en los países en desarrollo y en transición, por ejemplo, con frecuencia tienden a calcular excesivamente los ingresos, y esto puede ayudar a presionar a los administradores fiscales a realizar de manera efectiva las tareas de recaudación de impuestos. Por otro lado, los gobiernos subnacionales y locales normalmente suelen infravalorar los ingresos, en ocasiones por motivos políticos o de otro tipo, como el rechazo al déficit y la necesidad de solicitar más transferencias del gobierno central.<sup>46</sup>

Los problemas surgen, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando los ingresos reales se obtienen a un nivel significativamente inferior o superior al previsto. Cuando existe falta de transparencia en la previsión y recaudación de ingresos junto con un débil control sobre los ingresos excedentes, la subestimación de los ingresos puede generar problemas en relación con las obligaciones de la CMRD de un gobierno. Por ejemplo, un documento de trabajo del FMI que se enfoca en la previsión de ingresos en países de renta baja señala que la mayoría de

los países de renta baja produce estimaciones de un año del presupuesto de acuerdo con una extrapolación, prácticamente sin utilizar técnicas más complejas de previsión. Asimismo, como resultado de la falta de transparencia en el proceso de previsiones, los actores del gobierno se encuentran en posición de subestimar las previsiones de ingresos. Esto permite el desvío de los ingresos en “exceso” que llegan, sin que se detecte el desvío. Esto es particularmente común con respecto a los ingresos de las industrias extractivas.<sup>47</sup>

Aunque los ingresos en exceso no se desvíen para fines corruptos, la situación puede ser problemática. Los Ministerios de Finanzas en muchos países tienen una considerable participación en la asignación de los ingresos en exceso. En algunos países, los Ministerios de Finanzas habitualmente calculan un nivel inferior de ingresos lo que, a su vez, les proporciona la oportunidad de asignar a su criterio una cantidad importante de los ingresos. El CESCR ha indicado que la obligación de la CMRD significa que el gobierno, en su presupuesto, debe priorizar los DESC. Sin embargo, las reglamentaciones sobre tales ingresos en exceso no indican que deben ser utilizados de acuerdo con las obligaciones de derechos humanos del gobierno. Reglamentar el uso de los ingresos en exceso podría ser un paso importante en el proceso de garantizar que el presupuesto del gobierno se use para cumplir los derechos humanos de las personas.

El cálculo excesivo de ingresos puede generar problemas con el cumplimiento por parte del gobierno de la obligación de cumplimiento progresivo de los DESC. Cuando un gobierno proyecta ingresos en exceso, enfrenta la necesidad de recortar los gastos. Esto, a su vez, puede resultar en recortes a los gastos en programas esenciales relacionados con los DESC. Alternativamente, un cálculo en exceso puede resultar en que finalmente el gobierno tenga recursos inadecuados para el cumplimiento de derechos no condicionados a la disponibilidad de recursos. En todo caso, cuando los ingresos se calculan en exceso y no es posible financiar todos los programas, las decisiones con respecto a qué programas financiar deben guiarse por las prioridades y principios de derechos humanos.

## **Puntos clave para recordar sobre las obligaciones de derechos humanos al considerar los ingresos del gobierno**

- La decisión que toma un gobierno sobre cómo recaudar sus ingresos posee un impacto sustancial sobre los derechos de las personas. Los derechos humanos se cumplen no solamente a través de cómo el gobierno asigna y gasta el presupuesto, sino a través de las elecciones que realiza respecto a la recaudación de ingresos.
- La obligación del gobierno de asignar recursos adecuados para cumplir totalmente los derechos no condicionados por la disponibilidad de recursos, y de usar la CMRD para cumplir los DESC, significa que no solo debe intentar obtener los máximos ingresos para mantener la sustentabilidad económica, sino que también debe trabajar para garantizar que los ingresos se recauden de forma eficiente y efectiva, se realicen esfuerzos máximos por limitar la evasión impositiva y los gastos fiscales sean justificables de acuerdo con un análisis económico coherente.
- La no discriminación significa que los esquemas de recaudación de ingresos del gobierno no deben tener un impacto desproporcionado en ciertos grupos, en particular aquellos en los segmentos de menor renta, de forma negativa. El gobierno debería realizar un análisis periódico de la incidencia impositiva para evaluar el impacto de las diferentes formas en que recauda ingresos sobre los diferentes grupos. En particular, el gobierno debería tomar medidas para garantizar que el sistema impositivo sea progresivo, reconociendo que los impuestos regresivos y los aranceles de usuario afectan desproporcionadamente a los más pobres.

## C. Asignaciones del presupuesto

Una asignación en el presupuesto de un gobierno es la cantidad que un gobierno desea gastar para un propósito en particular. Si bien las asignaciones son un elemento crítico del presupuesto, por sí mismas proporcionan información limitada del cumplimiento de un gobierno de sus obligaciones de derechos humanos. Para obtener una imagen más completa del significado de una asignación, es esencial observar lo que sucede o debería suceder antes de la asignación, durante el desarrollo de políticas y planes relevantes.

Con demasiada frecuencia existe una “desconexión” entre políticas, planes y asignaciones. Por ejemplo, los presupuestos típicamente aumentan de forma gradual de un año al siguiente. Entonces, cuando se implementa una nueva política o plan con una consideración relativamente clara de los derechos humanos, tal vez no se ajuste automáticamente a las asignaciones existentes del presupuesto. Incluso cuando un ministerio reconoce que el presupuesto debe aumentar en más que el incremento normal para ajustarse al nuevo programa, es posible que esto no suceda. Las personas responsables de diseñar e implementar una política o plan con frecuencia no participan en los costos, no tienen conocimientos para ello, y tal vez no comprenden la importancia de este paso en el proceso. Al mismo tiempo, los encargados de los costos normalmente no son expertos en política, por lo que no comprenden todos los elementos necesarios de un programa. Como resultado, las asignaciones pueden ser inadecuadas para implementar la nueva política o plan.

Para comprender el significado de una asignación, también es esencial considerar lo que sucede después de que una asignación sea aprobada, analizando *qué porción* de la asignación se gastó y *cómo* se gastó. Una asignación puede parecer estar alineada con los compromisos de derechos humanos del gobierno, pero varias cosas pueden salir mal al gastar la asignación. Los gastos se analizan en el Capítulo IV.

Aunque las políticas y planes, al igual que los gastos, permiten una comprensión más compleja de las asignaciones en un presupuesto, aún es

posible obtener información útil del cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos al enfocarse en las asignaciones en sí. Las secciones siguientes cubren algunos temas importantes:

- Las primeras tres secciones analizan algunas formas en que las asignaciones pueden ser discriminatorias, si no en su intención, en su impacto. A continuación encontrará una descripción de la no discriminación en las asignaciones (sección C.1), la sección C.2 se enfoca en el problema común de las desigualdades geográficas en las asignaciones. En la sección C.3 se incluye un análisis más profundo de cómo suceden estas desigualdades, y se examinan las fórmulas que usan los gobiernos nacionales para asignar fondos a los gobiernos subnacionales.
- La sección C.4 examina las obligaciones del cumplimiento progresivo y la no regresión al analizar los aumentos en las asignaciones y qué significa la obligación de no regresión para las asignaciones.
- Las dos secciones finales analizan importantes implicaciones de las asignaciones para la obligación de tomar medidas “apropiadas”, “adecuadas” y “efectivas” para cumplir de inmediato ciertos derechos (sección C.5) y la interpretación por parte del CESCR de la obligación de la CMRD, que indica que el gobierno debe dar la “prioridad debida” a los DESC en sus presupuestos (sección C.6).

## 1. Ausencia de discriminación en las asignaciones

El análisis de las asignaciones puede proporcionar indicaciones de las prioridades de un gobierno y revelar potencialmente políticas discriminatorias. Las normas de derechos humanos prohíben la discriminación directa e indirecta. Una vez que se ha reconocido este punto, es importante prestar atención a: (1) asignaciones donde el tratamiento de grupos diferentes se puede observar en los detalles de

los presupuestos (cuando se consideran junto con otros datos relevantes, como cifras de población); y (2) asignaciones que parecen equitativas pero que, por varios motivos, afectan de manera diferente a los diferentes grupos.

Las formas más comunes de discriminación en los presupuestos del gobierno se basan en el género, el origen étnico y el estado socioeconómico. La discriminación con frecuencia adquiere dimensiones múltiples, ya que, por ejemplo, las minorías étnicas con frecuencia son desproporcionadamente pobres, y las mujeres son normalmente el grupo más pobre dentro de los pobres. Los ejemplos provistos en esta y otras secciones con frecuencia reflejarán este tipo de discriminación de dimensiones múltiples. Las dos secciones siguientes sobre las diferencias geográficas y las fórmulas para las asignaciones se relacionan estrechamente con estas categorías, pero se cubren en secciones separadas porque son complejas en su propio derecho.

### **Discriminación basada en el origen étnico (y la pobreza)**

El Programa Vaso de Leche Escolar (VLE), aplicado desde 2005 hasta 2008 en Guatemala, tenía como objetivo suministrar un vaso diario de leche enriquecida a los estudiantes en edad escolar en las regiones consideradas como de alto riesgo de inseguridad alimentaria. En realidad, el programa VLE fue una iniciativa de la Cadena Láctea Nacional y la Cámara de Comercio para reactivar la industria láctea nacional, buscando inversiones en granjas y cadenas de frío así como la comercialización y distribución de productos lácteos, considerando la competencia internacional.<sup>48</sup> El programa comenzó como un proyecto piloto en 2005, y llegó a 1108 escuelas en 35 municipalidades de cinco departamentos y dos zonas en la ciudad capital. En 2006, el programa expandió sus servicios a 92 municipalidades en 16 departamentos, más dos zonas en la ciudad de Guatemala, y atendió a 3253 escuelas. Sin embargo, solo el 9 por ciento de las raciones se distribuyeron en áreas consideradas como altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria, mientras que el 33 por ciento se distribuyó en departamentos considerados de bajo riesgo. Las primeras eran las áreas más pobres y tenían el mayor porcentaje de población indígena. En total, solo el 37,4 por

ciento del presupuesto asignado al programa se ejecutó en áreas con vulnerabilidad alta a muy alta a la inseguridad alimentaria, en tanto que el 62,5 por ciento del presupuesto se ejecutó en áreas consideradas de baja vulnerabilidad.<sup>49</sup>

### Discriminación basada en el estado de salud

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) proporciona y regula los servicios de salud para los empleados públicos en **México**. Los empleados públicos en el estado de Sonora están cubiertos por el instituto estatal (ISSSTESON). En el pasado, conforme a las reglamentaciones que regían este servicio, estos empleados no podían recibir servicios de salud si tenían ciertas enfermedades preexistentes, como diabetes o hipertensión. En 2007, un grupo de la sociedad civil de México, Sonora Ciudadana, llevó el caso de uno de estos trabajadores al tribunal, y sostuvo que se estaba negando injustamente el derecho del empleado a la salud. ISSSTESON replicó que afiliar a todos los empleados públicos anteriormente excluidos no era financieramente viable. Sonora Ciudadana presentó cientos de solicitudes de información, incluida información presupuestaria detallada, para demostrar que el gobierno tenía dinero que podría usarse con este fin. De la información recibida, descubrió que:

- Si bien ISSSTESON había incurrido en déficit todos los años, varias instituciones públicas le debían grandes cantidades de dinero; no habían pagado las cuotas que adeudaban para afiliar a sus empleados;
- Cada año, ISSSTESON pagaba importes cada vez mayores a institutos privados de salud para proporcionar servicios que no podría ofrecer. Desde 2002 hasta 2009, también gastó más de 400 millones de pesos (US\$ 38 millones) para comprar medicamentos agotados a farmacias privadas, a un precio considerablemente mayor que el que pagaba a través de su propio proceso de compra;

- En el presupuesto estatal completo, había varios gastos no esenciales que podrían recortarse para hacer lugar a un aumento en el presupuesto para ISSSTESON.

El tribunal ordenó a ISSSTESON proporcionar servicios de salud al trabajador en cuestión. Finalmente, Sonora Ciudadana triunfó al obtener un fallo de la Corte Suprema que afectó a una gran cantidad de trabajadores públicos que sufrían enfermedades preexistentes en el momento de su contratación.<sup>50</sup>

### Medidas correctoras para combatir la discriminación por el género y los ingresos

En **Tanzania**, a finales de la década de 1990, el gobierno inició un Fondo de Educación para la Comunidad, que entregaba subsidios equivalentes a las escuelas en relación con el importe recaudado por la escuela a través de aranceles, y el importe recaudado de la venta de la producción de las granjas escolares y las contribuciones voluntarias de los padres. El gobierno usó los subsidios para ayudar a igualar el acceso a la educación entre las diferentes comunidades: para escuelas cuyas familias tenían una renta superior al promedio, el gobierno les otorgó el equivalente al 100 por ciento del diseño recaudado, para las escuelas con ingreso promedio, el 150 por ciento del dinero recaudado, y para las escuelas con renta inferior al promedio, el 200 por ciento del dinero recaudado. La escala gradual permitió a las escuelas en las comunidades pobres cobrar un menor arancel. Estas medidas especiales no solo evitaron ahondar la discriminación en el acceso a la educación debido al estado socioeconómico, sino que también ayudaron a las escuelas a evitar la discriminación basada en el género, ya que las familias tendrían una menor inclinación a retirar a sus hijas de la escuela al no poder pagar los aranceles.<sup>51</sup>

Las normas de derechos humanos requieren que los Estados tomen medidas especiales para ayudar a reducir y, de ser posible, eliminar los efectos residuales de la discriminación histórica o sistémica. Esto

posee posibles implicaciones para el presupuesto, ya que tales medidas pueden requerir la asignación de más recursos a grupos tradicionalmente descuidados. Un tratamiento diferente en el presupuesto en este contexto no constituye discriminación, pero, como explicó el CESCR, las asignaciones específicamente destinadas a estos fines deben suspenderse una vez que se hayan disipado los efectos de discriminación histórica o sistémica.

### Medidas especiales en el presupuesto

La Constitución de **India** garantiza la protección de castas y tribus reglamentadas. En 1980, la Comisión de Planificación de India introdujo un Plan de Componentes Especiales para Castas Reglamentadas (PCECR), indicando al gobierno que asignara una proporción específica de los fondos generales del gobierno a programas para los Dalits. Si los Dalits formaran el 16 por ciento de la población, por ejemplo, entonces al menos se les debería asignar el 16 por ciento de los fondos y beneficios asociados. En 2006–2007, el PCECR cambió su nombre por Subplan Reglamentado de Castas (SRC), con el objetivo de promover el desarrollo educativo, social y económico de los Dalits y tener un “rol intervencionista positivo en la neutralización de distorsiones acumuladas del pasado” (Política Nacional de Educación, 1986).

En 1995, la Comisión de Planificación creó el código 789, el cual los ministerios y departamentos usaron para identificar fondos para destinar a programas para los Dalits. Sin embargo, en 2007 la Coalición Nacional por los Derechos Humanos de los Dalits (CNDHD) presentó un caso de Derecho a la Información para saber por qué el gobierno de la India no usaba el Código, ya que era imposible determinar qué fondos se asignaban a los Dalits en el nivel requerido. No satisfecha con la respuesta a su petición, logró generar presión suficiente para que el gobierno aceptara usar el Código, al recurrir a los medios, involucrar a miembros de la legislatura y movilizar a miembros de la comunidad Dalit que organizaron las protestas.

El CNDHD descubrió que los fondos del código 789 se estaban asignando incorrectamente a los Juegos de la Mancomunidad de 2010, y obtuvo la promesa del gobierno de que se reubicarían los fondos. A pesar de su triunfo, el trabajo por asegurar que se

implementen correctamente las medidas del PCECR/SRC continúan. Por ejemplo, de acuerdo con un informe de 2011, el Plan se ha caracterizado por la asignación insuficiente crónica de fondos. Independientemente de la garantía constitucional, en 2007/08 solo el 6,1 por ciento de los fondos de desarrollo se asignaron a través del PCECR/SRC, y en 2011/12 la asignación se mantuvo en un 8,84 de la distribución total, cuando debería haber sido del 16,2 por ciento.<sup>52</sup>

## 2. Ausencia de discriminación y diferencias geográficas

Ciertas áreas de un país (o un estado o ciudad) con frecuencia están descuidadas en sectores tales como la salud, la educación, la justicia y una vivienda accesible, en comparación con otras áreas. Este servicio inferior normalmente se refleja en menores asignaciones (y gastos) *per cápita* en el presupuesto del gobierno.

Tres motivos importantes para tales desigualdades geográficas son las fugas, la centralización del poder político y la falta de información.

*En primer lugar*, las fugas, en este contexto se refieren principalmente a la corrupción en el manejo de fondos públicos, de forma tal que los fondos asignados o desembolsados para un propósito dado se desvían a otros propósitos, con frecuencia para el enriquecimiento personal de los funcionarios del gobierno o para el uso de los políticos para sus propios fines. Existe normalmente una tasa mucho mayor de fugas en el dinero destinado a las áreas pobres que en las ricas al mismo tiempo que los servicios del gobierno en las áreas pobres con frecuencia manejan los fondos con menor eficiencia. Así, incluso si las asignaciones son equitativas, los gastos pueden no serlo.

*En segundo lugar*, las personas en el poder con frecuencia asignan una porción desproporcionada del presupuesto a las áreas geográficas que los benefician, y el poder político con frecuencia se centra en las ciudades. Asimismo, las desigualdades geográficas resultantes de estas asignaciones no equitativas pueden agravarse por la descentralización: las áreas urbanas tienden a generar más ingresos que las áreas rurales y así los gobiernos urbanos normalmente comienzan con mayores ingresos.

Transferir las responsabilidades del gobierno central a los gobiernos locales sin transferir al mismo tiempo los recursos adecuados para cumplir las responsabilidades puede resultar en un desequilibrio aún mayor entre las áreas urbanas y rurales. Con frecuencia, se puede esperar que las autoridades locales proporcionen los recursos para las responsabilidades adicionales, pero tales autoridades, en particular en áreas rurales, normalmente pueden generar ingresos adicionales muy limitados.

*En tercer lugar*, el centro político con frecuencia recibe información insuficiente o no está dispuesto a reconocer los derechos y las necesidades específicas de las personas en áreas geográficas específicas y no supervisa si los programas del gobierno cubren las necesidades de los pobres en esas áreas. Si no hay un mapa de pobreza y no hay datos sobre la efectividad de los gastos en las áreas pobres, existe una mayor probabilidad de que los fondos sean insuficientes o no efectivos. La información asimétrica arraiga la desigualdad al impedir que las personas que viven en las áreas pobres comprendan sus derechos y exijan a sus gobiernos los servicios que deberían ayudarlos a cumplir esos derechos.<sup>53</sup>

### La geografía afecta el acceso a los servicios sociales

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación determinó que la geografía era un factor para determinar el acceso a los servicios sociales en **China**:

“Un motivo importante para la ampliación de la brecha entre la población rural y urbana es el hecho de que los gobiernos locales tienen ingresos insuficientes para cumplir las tareas que se les asignan. Una gran cantidad de servicios esenciales, como educación, atención médica y pensiones para la tercera edad se entregan a nivel local, y se calcula que los gobiernos locales financian el 80 por ciento o más de los gastos básicos de salud y educación. Si bien los niveles de subsidios del gobierno central son importantes (las transferencias fiscales (sin incluir los reembolsos impositivos) del gobierno central a los gobiernos locales aumentaron de 435 billones de yuanes en 2002 a 2,4 billones de yuanes en 2009), aún existe una

elevada desigualdad en la distribución de recursos médicos y de salud. Se calcula que en 2005, solo el 25 por ciento de los recursos de salud pública se asignaron a los residentes rurales, aunque conforman casi el 60 por ciento de la población total”.<sup>54</sup>

Esta desigualdad geográfica en asignaciones es problemática no solo desde la perspectiva de la obligación de no discriminación, sino también la obligación de usar la CMRD para cumplir los derechos. El CESCR ha indicado que la CMRD significa que los gobiernos deben usar sus fondos de manera eficiente. Dirigir la misma cantidad de fondos para un servicio en particular en un área carenciada puede ser un uso más “eficiente” de los fondos que dirigir esos fondos a un área con menores necesidades ya que, por ejemplo, más personas podrían ahorrar más tiempo en viajar para acceder al servicio en particular que aquellas en un área menos necesitada, donde los servicios ya son más accesibles. Si bien estas conclusiones son bastante claras, utilizar los fondos de la forma más equitativa y eficiente en tales casos puede ser bastante difícil. En particular, genera interrogantes sobre si y cómo dirigir los fondos para que alcancen a las áreas y personas que más los necesitan.

### 3. Ausencia de discriminación y fórmulas utilizadas en las asignaciones

Un problema relacionado y un foco frecuente de atención de quienes se interesan por la igualdad y la no discriminación en el presupuesto del gobierno son las fórmulas que usa un gobierno nacional para enviar fondos a unidades subnacionales del gobierno. Estos fondos pueden estar en la forma de “subsidijs en bloque”, que el gobierno subnacional puede usar de acuerdo con las prioridades establecidas en su propia esfera de autoridad. También pueden estar en la forma de “subsidijs condicionales”, que normalmente se identifican para usar con fines específicos (por ejemplo, para proyectos de educación o infraestructura de sanidad). Estos subsidijs se han mencionado anteriormente (ver la sección B), porque

son una forma de ingresos para los gobiernos subnacionales. En general toman la forma de asignaciones en el presupuesto del gobierno nacional.

Las fórmulas habitualmente se basan en varios factores, como los niveles de población y pobreza en diferentes unidades subnacionales, etc. Si bien pueden parecer neutrales y, de hecho, sensibles a las consideraciones sobre los derechos humanos, el impacto de las fórmulas puede ser contraproducente para el objetivo de fomentar la igualdad y evitar la discriminación.

### El Relator Especial encuentra que la fórmula resulta en discriminación

En una misión de 2011 a **Namibia**, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua potable segura y la sanidad reconoció los esfuerzos realizados por el gobierno para mejorar el saneamiento en el país a través del aumento de las asignaciones al sector. A pesar de ello, encontró que:

“... Los gastos del gobierno en la sanidad rural han sido mucho más lentos que los dedicados a áreas urbanas y periurbanas.... Se han realizado esfuerzos por priorizar las regiones rurales más marginales, principalmente Kavango, Omusati y Otjozondjupa, y han recibido una mayor asignación del presupuesto en los últimos años. Sin embargo, se necesitará un enfoque más estratégico y consistente para mejorar la sanidad rural. Por ejemplo, se supone que la asistencia financiera a los consejos regionales de sanidad debe determinarse de acuerdo con la población y el tamaño geográfico, el número de áreas de asentamiento, la infraestructura existente, la renta y el nivel de desempeño de la región. Sin embargo, un análisis reciente conducido por los auditores de la Oficina del Auditor General determinó que la asignación real de los subsidios a los consejos regionales no se determina de acuerdo con tales criterios. El estudio asimismo indica que las regiones geográficamente amplias con elevada población, bajos niveles de renta y una renta pobre reciben menos subsidios que las regiones pequeñas con una baja población, pero con mejores niveles de renta e infraestructura”.<sup>55</sup>

Varios gobiernos han buscado solucionar estos tipos de desigualdades. Al afrontar este desafío, los gobiernos necesitan recordar la declaración del CDESCR de que “la falta de recursos para no acabar con el trato discriminatorio no es una justificación objetiva y razonable, a menos que el Estado parte se haya esforzado al máximo por utilizar todos los recursos de que dispone para combatirlo y erradicarlo con carácter prioritario.”. Sin embargo, los gobiernos pueden enfrentar dilemas al intentar eliminar la discriminación, ya que esto típicamente requeriría que se asignen más recursos a las áreas que actualmente reciben menos fondos *per cápita* o, alternativamente, se redirijan los fondos existentes, cambiando de las áreas más favorecidas a las menos favorecidas. Esto último podría ser problemático, porque podría representar una medida regresiva con respecto a las personas en las áreas más favorecidas.

### **Pakistán revisa la fórmula para alcanzar una mayor igualdad<sup>56</sup>**

En **Pakistán** en 2009/2010, los gobiernos nacionales y provinciales acordaron una fórmula revisada para la asignación de ingresos, de forma tal que las provincias más pobres y con menor población recibieran una mayor participación. Según esta nueva fórmula, que consideró la población (82 por ciento), la pobreza (10,5 por ciento), los ingresos (5 por ciento) y la densidad inversa de población (2,7 por ciento), Punjab, la parte más rica del país con aproximadamente el 56 por ciento de la población y que genera alrededor del 65 por ciento de los ingresos del gobierno nacional, recibía solo el 52,74 por ciento de las asignaciones.

## 4. Cumplimiento progresivo y ausencia de regresión en las asignaciones

La obligación del cumplimiento progresivo significa que un gobierno debe asignar fondos para los DESC de forma tal de asegurar el cumplimiento progresivo de los derechos de las personas (donde el cumplimiento de los derechos se ve condicionado por la disponibilidad de los recursos).

### Cumplimiento progresivo del derecho de los niños y las niñas a un estándar de vida adecuado

En 1998, **Sudáfrica** introdujo el Subsidio de Asistencia Infantil (SAI). El SAI era esencialmente un pago del seguro social destinado, en particular, a asegurar un estándar de vida adecuado para los niños y las niñas más pobres. El monto del subsidio mensual inicial era de R100 por cada niño o niña elegible menor de siete años. En 2000, dos grupos de la sociedad civil, el Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDSA) y el Instituto de los Niños determinaron que, debido a la inflación, el valor del subsidio bajó en términos reales desde su lanzamiento en 1998. Esta evidencia se utilizó en diferentes informes para los departamentos gubernamentales y los comités legislativos pertinentes en 2000 y 2001. El subsidio se incrementó a R110 en julio de 2001 y siguió aumentando año a año a una tasa similar o ligeramente superior a la inflación.

Con el paso del tiempo, la sociedad civil ha utilizado repetidamente el análisis del presupuesto para demostrar que existían recursos públicos suficientes para financiar una extensión del SAI a los niños y jóvenes de hasta 18 años, posiblemente facilitando así el cumplimiento progresivo de sus derechos. Las asignaciones del presupuesto para el SAI pasaron de R2,4 mil millones (US\$ 315 millones) a R14,4 mil millones (US\$ 1,89 mil millones) entre 2001 y 2008, y el número de beneficiarios aumentó de 1,9 millones en 2001 a más de 9 millones en 2009, en parte debido a que la edad de los niños y las niñas que podían solicitar el subsidio aumentó de 7 años en su creación a 18 años a partir de 2012.<sup>57</sup>

El CESCR ha indicado que la obligación del gobierno de mejorar continuamente las condiciones para el cumplimiento de los derechos humanos significa que los recursos asignados al cumplimiento de los DESC deberían aumentar en proporción al aumento general en los recursos.<sup>58</sup> Esto implicaría, con respecto al presupuesto del gobierno, que las asignaciones (y los gastos) en las áreas relacionadas con los derechos económicos y sociales aumentarían al menos en la misma proporción que el presupuesto general. Es decir, si el presupuesto total del gobierno aumentara un 5 por ciento de un año a otro, la financiación de áreas críticas tales como educación, salud y agua deberían aumentar en un 5 por ciento o más.

### El aumento en el presupuesto es evidencia es un compromiso serio

En el período comprendido entre 2000 y 2010, **Sudáfrica** sufrió una serie de graves problemas de sanidad, como una epidemia de VIH/SIDA y tasas muy elevadas de mortalidad infantil y maternal. Durante este mismo período, el presupuesto de sanidad en el país no alcanzó el objetivo del 15 por ciento establecido en la Declaración de Abuja (para la sanidad como una porción del presupuesto gubernamental en África). A pesar de esa deficiencia, la sanidad era visiblemente una prioridad para los gobiernos nacionales y provinciales. Para comprobarlo basta señalar que, en total, cuando el presupuesto consolidado (nacional y provincial) del país aumentaba, las asignaciones para el sector de sanidad aumentaban de la misma forma. Es interesante señalar que, durante los dos períodos de tiempo en que la economía general se contrajo, el gobierno, tanto a nivel nacional como provincial, usó el presupuesto para contrarrestar la recesión. En esos momentos, el crecimiento en el presupuesto de sanidad mantuvo el ritmo con el crecimiento del presupuesto total. Esto es particularmente importante, ya que es normalmente en momentos de recesión económica cuando aumenta la necesidad de servicios del gobierno.<sup>59</sup>

Por supuesto, evaluar si un gobierno alcanza progresivamente un derecho habitualmente implica analizar un complejo conjunto de factores, no solo el presupuesto.<sup>60</sup> El grupo de la sociedad civil de Brasil, Instituto de Estudios Socioeconómicos (IES), ha señalado la importancia de que el gobierno establezca objetivos para cumplir los derechos (que se articulan en políticas y planes) e identifique indicadores para evaluar el cumplimiento de los derechos.<sup>61</sup> El rol y la importancia del presupuesto del gobierno en tal proceso variará no solo de un país a otro, sino de una situación a otra dentro de un mismo país. Un aumento en el presupuesto del gobierno en un área que debería ayudar a cumplir un derecho en particular no conducirá automáticamente a un mayor cumplimiento de ese derecho.

### El aumento del presupuesto está vinculado con la regresión

Un estudio de 2010 realizado por Queen's University Belfast (ver sección A) detalló un desarrollo de la política del gobierno de Reino Unido que favorecía la propiedad de la vivienda por sobre el alquiler, así como las asociaciones entre entidades públicas y privadas en la construcción y mantenimiento de viviendas sociales. Con posterioridad a este cambio en la política, en **Irlanda del Norte** desde 2003 hasta 2008 (con excepción de un año), los fondos para la vivienda y servicios para la comunidad aumentaron. Sin embargo, durante este mismo período, crecieron dos indicadores importantes de deficiencias en la situación de la vivienda: las listas de espera para la vivienda social y el número de hogares en "dificultades con la vivienda" (en riesgo de perder la vivienda). Es decir, a pesar del aumento en los gastos para la vivienda social, el gobierno de Irlanda del Norte no alcanzó resultados que implicaran el cumplimiento de su obligación de cumplimiento progresivo con respecto al derecho a la vivienda.<sup>62</sup>

El CESCR también indicó que la obligación de los gobiernos de evitar medidas regresivas implica que no debería existir una reducción injustificada en los gastos públicos destinados a implementar los DESC, en ausencia de medidas compensatorias adecuadas destinadas a proteger a las personas afectadas adversamente por esta reducción. Esto no significa que, una vez introducido, un programa o elemento del presupuesto nunca

pueda reducirse o eliminarse. De hecho, la necesidad de un programa puede llegar a su fin y, en tal situación, el recorte de su presupuesto no constituiría una regresión. Sin embargo, la obligación de no regresión requiere el reconocimiento por parte del gobierno de que el recorte de asignaciones (en particular las relacionadas con gastos recurrentes) en general reduce el cumplimiento de los derechos de algunas personas. Si el gobierno no introduce programas o medios alternativos en tal situación para compensar las consecuencias negativas causadas por la reducción en las asignaciones, esto significaría dejar de cumplir con su obligación de evitar la regresión.

### La necesidad de justificar los recortes al presupuesto

En 2007, un gobierno local en el estado de Maharashtra en **India**, junto con varios grupos de la sociedad civil, comenzó un programa de consultoría destinado a mejorar los servicios de salud para las mujeres embarazadas y los niños y las niñas en Melghat, un área tribal de renta baja en el estado. Dos años más tarde, una evaluación independiente del programa concluyó que había generado mejoras cualitativas y cuantitativas en los servicios de sanidad, incluido un aumento del 13 por ciento en los pacientes que recibían servicios ambulatorios y en el hogar, en tanto que los gastos aumentaron en menos del 5 por ciento. La evaluación también encontró mejoras en las instalaciones especializadas, los servicios de ambulancia y la calidad de los alimentos para bebés gravemente desnutridos. A pesar de ello, las autoridades suspendieron el programa a principios de 2010 sin ninguna explicación. Un grupo de la sociedad civil solicitó la intervención de la Corte Suprema de Mumbai, alegando la escasa utilización de las asignaciones en las áreas de sanidad fundamentales, la insuficiencia de los fondos asignados al programa y el bajo nivel del gasto sanitario en Melghat comparado con otros distritos. En diciembre de 2010, la Corte Suprema llevó a cabo una audiencia para examinar la evidencia y ordenó la continuación del programa.<sup>63</sup>

En situaciones de recesión económica, los gobiernos deben tener cuidado al realizar los recortes necesarios en el presupuesto para garantizar que, como prioridad, se proteja a los más vulnerables.<sup>64</sup>

### Los recortes en el presupuesto afectan más a los más vulnerables

En 2010, el presupuesto de salud de la **República de Irlanda** se recortó en €800 millones o un 5 por ciento, en 2011 en €746 millones (5 por ciento) y en 2012 por €543 millones o aproximadamente un 4 por ciento. Solo el 10 por ciento de los hogares en los grupos de menor renta cuentan con seguro médico privado, en tanto que el 55 por ciento de los hogares con mayor renta lo tienen. Como los servicios de salud patrocinados por el gobierno se recortan en respuesta a las exigencias del presupuesto, es probable que quienes más dependen de los servicios provistos por el gobierno se vean más afectados. Por consiguiente, las medidas regresivas pueden ser, y con frecuencia son, al mismo tiempo discriminatorias. En Irlanda, los grupos vulnerables tales como la comunidad de viajeros, aquellos que solicitan asilo y las personas con discapacidad, que ya tienen dificultades para acceder a servicios médicos de calidad, probablemente se vieran más afectados.<sup>65</sup>

Portugal proporciona un ejemplo de un gobierno que toma medidas cuidadosas al realizar recortes.

### Precauciones para evitar la regresión

La Constitución de **Portugal** incluye el derecho universal a la seguridad social. Durante varios años, el gobierno proporcionó un subsidio familiar a todas las familias, un beneficio plano basado en la cantidad de niños en la familia. Los subsidios para las personas con empleo formal provenían de un sistema de contribuciones financiado por empleadores y empleados. Los fondos de los impuestos generales cubrían subsidios para quienes nunca habían contribuido al grupo anterior o que, si lo habían hecho en el pasado, no cumplían con las

condiciones de elegibilidad. Los niños y los jóvenes tenían derecho al subsidio infantil independientemente de su situación.

En 1997, frente a las dificultades fiscales causadas, en parte por una reducción en las contribuciones al sistema del seguro social como resultado del desempleo, el bajo empleo y los cambios demográficos, el gobierno decidió que necesitaba modificar el programa, priorizando a las familias más pobres y con más hijos. Las familias se clasificaron por segmentos de recursos. A medida que aumentaban los recursos de una familia, la cantidad de beneficios se reducía; algunas familias en los segmentos de mayores recursos ya no tenían derecho a la ayuda. El gobierno no consideró que este enfoque fuera regresivo. Lo consideró una medida necesaria a la luz de un presupuesto más ajustado. La escala variable estaba destinada a garantizar que las personas continuaran teniendo los ingresos necesarios para cumplir sus derechos, y el gobierno había dado prioridad a los más vulnerables.<sup>66</sup>

## 5. Asignaciones apropiadas, efectivas y adecuadas para un cumplimiento inmediato

Tal como se analizó en el Capítulo II, existen varios derechos, en particular los articulados en el PIDCP, que el gobierno tiene la obligación de cumplir de inmediato, y con respecto a los cuales las consideraciones económicas no son excusa para su incumplimiento. El gobierno está obligado a tomar de inmediato medidas “apropiadas” que los órganos relevantes de tratados consideren que incluyen medidas “efectivas” y “adecuadas”. Una medida clave a disposición del gobierno es, por supuesto, el presupuesto público.

### Las asignaciones no son efectivas ni adecuadas<sup>67</sup>

El artículo 10 del PIDCP garantiza que “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. A pesar de ello, en un informe de marzo de 2013, la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de

las Naciones Unidas en la **República Democrática del Congo** describió cómo este derecho no se cumplió de forma efectiva ni adecuada. Su evidencia incluyó detalles sobre el presupuesto del gobierno:

“En primer lugar, ... en los últimos años, la política presupuestaria del gobierno sobre el sistema de prisión parece ser deficiente e inconsistente.... Un examen de la proporción asignada al servicio de prisión en la Ley de Finanzas que establece el presupuesto del Estado para 2009, 2010 y 2011 demuestra que solo 11 prisiones centrales y tres campos de detención reciben un presupuesto regular. En consecuencia, parece que las prisiones del distrito, urbanas y territoriales, así como los anexos de las prisiones y otros campos de detención, no reciben asignación del presupuesto y, en el mejor de los casos, reciben dinero del Estado (a nivel central o provincial) esporádicamente...

“En segundo lugar, el presupuesto de la prisión debería ser determinado de acuerdo con la población de la prisión. Sin embargo, entre 2009 y 2011, con excepción de la prisión de Makala, que recibió sumas mayores, las prisiones centrales mencionadas en los presupuestos del Estado recibieron todas el mismo importe para alimentar a sus detenidos, independientemente de la población promedio de la prisión, que difiere significativamente de una institución a otra. En consecuencia, la prisión central de Bukavu, que tiene una capacidad de 500 detenidos y tenía una población real de más de 1505 detenidos el 1 de octubre de 2012, recibió exactamente el mismo presupuesto para alimentos para sus detenidos que, por ejemplo, las prisiones centrales de Mbandaka y Matadi, a pesar de que las últimas tenían una capacidad para 150 detenidos y una población real en la prisión de 457 detenidos el 1 de octubre de 2012. Entonces, en la práctica, las raciones de alimentos de los detenidos se asignaban de acuerdo con el presupuesto disponible y no de acuerdo con la población. En consecuencia, no es de sorprender que este presupuesto no sea suficiente para cubrir los requisitos de alimentación de la población de la prisión”.

Las medidas apropiadas incluyen medidas y las asignaciones relacionadas del presupuesto bien destinadas a cumplir los derechos en cuestión y, dadas las limitaciones esperadas en los recursos públicos, no son inútiles.

### Los costos de la detención previa al juicio

El artículo 14 del PIDCP garantiza que las personas acusadas por un delito tienen derecho a juicio sin un retraso indebido. La realidad en muchos países es que tales juicios pueden demorar meses o años en producirse. En este tiempo, la mayoría de las personas acusadas son mantenidas en detención preventiva antes del juicio, con frecuencia en condiciones deplorables, con alimentos inadecuados y una mala sanidad, al mismo tiempo que la familia de esa persona pierde los ingresos que obtenía esa persona como miembro de la fuerza de trabajo.

Hasta hace poco tiempo, existían pocos estudios detallados del costo, no solo para las familias sino también para el gobierno, del encarcelamiento a gran escala de las personas que esperan juicio. Los defensores sostienen que muchas de las personas en prisión que esperan su juicio no presentan un peligro para la sociedad y es poco probable que se fuguen si salen bajo fianza antes de las audiencias del tribunal. Los estudios realizados en los últimos años han planteado otra inquietud: ¿El encarcelamiento preventivo de una gran cantidad de personas es una medida “apropiada”, no solo desde la perspectiva de los derechos humanos sino también desde un punto de vista presupuestario? Las personas en la sociedad en general tienen el derecho a la seguridad personal y las personas detenidas tienen el derecho a la libertad y a que se presuma su inocencia hasta que se demuestre su culpabilidad. Los gobiernos deberían gastar los fondos apropiadamente para cumplir con estos derechos. Gastar grandes sumas de dinero para mantener en detención preventiva a personas que no presentarían una amenaza a la sociedad en general, cuando existen alternativas menos costosas, no es una decisión “apropiada” desde la perspectiva presupuestaria ni de los derechos humanos.<sup>68</sup>

Cuando los derechos deben cumplirse de inmediato, el comentario general del CCPR N° 31 (2004) enfatiza que las consideraciones económicas no son excusa para el incumplimiento. Esto significa que la crisis económica no debería generar recortes en las asignaciones del presupuesto ni en los gastos que amenacen el cumplimiento de estos derechos.

### La crisis económica y el derecho a la vida

En el invierno de 1996–1997 **Bulgaria** enfrentó una seria crisis económica. El hogar de Dzhurkovo para personas con discapacidad mental y física, donde se alojaban alrededor de 80 menores de edad, recibía fondos a través del presupuesto del gobierno local. El presupuesto se vio seriamente recortado como resultado de la crisis y las autoridades locales no pudieron proporcionar los fondos necesarios para que el hogar obtuviera alimentos y atención médica adecuada para los menores que vivían allí. El alcalde local y el director del hogar realizaron varias solicitudes a diferentes ministerios del gobierno nacional, pero no recibieron respuesta. Para el final del invierno, 15 menores alojados en el establecimiento murieron por la falta de alimentos adecuados y las condiciones insalubres resultantes de la incapacidad del hogar de suministrar calefacción adecuada y lavar las sábanas y prendas.

Se presentó un caso en representación de los menores que murieron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que sostuvo que, cuando los funcionarios del gobierno que advirtieron que existía un problema, no tomaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus facultades para proporcionar asistencia al establecimiento, el Estado violó el artículo 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que protege el derecho a la vida. El Tribunal determinó que las condiciones en el establecimiento no se debían a un repentino evento de fuerza mayor al que el Estado no hubiera podido responder, sino que eran parte de una crisis nacional que había sido informada a los funcionarios del gobierno de alto nivel.<sup>69</sup>

Como también se mencionó en el Capítulo I, la obligación de cumplir de inmediato los derechos no se limita solo a los derechos civiles y políticos. El CESCR en su comentario general N° 3 (1990) establece inequívocamente que se debe garantizar a todas las personas un nivel esencial mínimo e inmediato de cumplimiento de cada uno de los derechos cubiertos por el Pacto, sin discriminación. Con respecto al derecho a la alimentación, por ejemplo, la obligación mínima es garantizar que ninguna persona sufra hambre. Cuando un gobierno no puede cumplir con su obligación mínima, debe poder demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles por alcanzar este nivel como cuestión de prioridad.

### **Corte Suprema de la India y el derecho a la alimentación: cumplimiento inmediato**

Aunque se basó en la Constitución de la **India** y no en las disposiciones de los tratados internacionales para su decisión, la Corte Suprema de la India en un caso sobre el derecho a la alimentación consideró que los derechos económicos y sociales requieren cumplimiento inmediato. El derecho a la vida se considera un derecho fundamental en la Constitución de la India, por lo que requiere su implementación inmediata. En un caso que alegaba la violación del derecho a la alimentación presentado en 2001, la Corte Suprema determinó que los alimentos son necesarios para la vida, por lo que el derecho a la alimentación es parte del derecho a la vida y está sujeto a cumplimiento inmediato. En el transcurso de varios años, el Tribunal ha dictado varias órdenes provisionales indicando al gobierno que debe mejorar y extender sus programas de suplementos alimentarios y ordenando al gobierno que asigne fondos suficientes para este propósito. Desde 2001 ha supervisado atentamente las acciones del gobierno, incluidos sus gastos, para garantizar que se cumplan las órdenes del Tribunal.<sup>70</sup>

## 6. Recursos máximos disponibles y priorización de los derechos económicos y sociales en el presupuesto

El CDESCR ha dejado en claro que la obligación de usar la CMRD significa que debe otorgarse la “debida prioridad” en el presupuesto de un país a los planes, programas y proyectos relacionados con los DESC. Uno de los desafíos que enfrentan los gobiernos, por supuesto, es interpretar qué significa la “debida prioridad”.

- Claramente, las asignaciones que priorizan las áreas no esenciales no cumplirían con la obligación de dar la “debida prioridad” a las áreas relacionadas con los derechos. Sin embargo, no es simple definir “no esencial”, ya que numerosos sectores tal vez no respalden directamente el cumplimiento de un derecho, pero podrían hacerlo indirectamente, por medio de la oferta de empleo o el desarrollo de la infraestructura necesaria (por ejemplo, caminos), que pueden ser esenciales para el cumplimiento de los derechos humanos. Es importante comprender los múltiples factores que afectan la situación relacionada con los derechos y evaluar el presupuesto de forma acorde a ello. Esto puede resultar en un presupuesto que a primera vista no prioriza lo suficiente los derechos humanos. Por ejemplo, un gobierno local puede considerar que su capacidad de suministrar servicios de educación o salud se ve afectada por su falta de capacidad en la administración de los presupuesto relacionados, por lo que puede asignar recursos durante tres años para permitir la capacitación de su personal administrativo. En este caso, otorgar una prioridad relativamente alta para financiar la administración puede ser enteramente apropiado dentro de una estrategia general orientada al cumplimiento de los derechos humanos.<sup>71</sup>
- La “debida prioridad” no significa que una porción o porcentaje específico del presupuesto debe asignarse a un sector específico, y la evaluación de la “debida prioridad” debe ser específica al contexto. Ocasionalmente, las

constituciones, normas o políticas nacionales proporcionan hitos para el gasto en sectores en particular.

### Incumplimiento del estándar constitucional nacional

La Constitución de **Indonesia** establece que el 20 por ciento del presupuesto debe asignarse a la educación. El incumplimiento de este hito por parte del gobierno fue objeto de un caso presentado al Tribunal Constitucional del país. El reclamo establecía que solo el 15,6 por ciento del presupuesto de 2008 se asignó a tal fin. El Tribunal determinó en 2008 que el gobierno estaba obligado a cumplir con el umbral del 20 por ciento.<sup>72</sup>

- Al evaluar la “debidia prioridad”, puede ser útil comparar las asignaciones a un sector específico con las asignaciones al mismo sector en países en una situación similar. En ocasiones incluso puede ser útil consultar los indicadores regionales o internacionales para evaluar si un gobierno asigna la “debidia prioridad” a los sectores relacionados con los DESC.

### No asignar una “debidia prioridad” a los DESC

A partir de 2009, las asignaciones de **Guatemala** para el gasto social, el gasto asignado a sanidad, educación, vivienda, agua y saneamiento, y al seguro social y bienestar, incluidos los servicios sociales, fueron las más bajas de América Latina y el Caribe (7,7 por ciento del PIB en 2008). Este bajo nivel en el gasto social ha limitado enormemente la capacidad del Estado de solucionar importantes niveles de pobreza, privación y desigualdad en el país.<sup>73</sup>

- Para que un gobierno (y la sociedad civil) puedan evaluar si el gobierno asigna la “debidia prioridad” a los DESC, las categorías del presupuesto deben dejar en claro a qué asignaciones están destinadas. En varios casos, debido a las etiquetas amplias o ambiguas que el gobierno asigna a ciertas líneas en el presupuesto, puede ser difícil realizar tal análisis.

### Los títulos amplios y ambiguos en el presupuesto pueden resultar en gastos inapropiados

El gobierno de **Camboya** en los últimos años ha asignado importes cada vez mayores del presupuesto a los “gastos de prevención” y “otros gastos”, ostensiblemente para gastos de emergencia o imprevistos. Estos aumentaron de US\$ 36 millones en de 2005 a US\$ 145 millones en 2009. En este período, el Ministerio de Finanzas gastó US\$ 152 millones de este total (mientras que el gasto en salud representó solo US\$ 26,2 millones). Al mismo tiempo, se ha informado que solo cinco de un total de 110 sub-decretos relacionados con tales “gastos de precaución”, incluido uno para las víctimas de un desastre natural y dos para la Cruz Roja, en realidad podrían considerarse como gastados para casos de emergencia o imprevistos.<sup>74</sup>

- Priorizar los DESC en el presupuesto no significa simplemente que los ministerios cuyo trabajo tiene un mayor impacto en el cumplimiento de estos derechos deberían recibir prioridad en el presupuesto, sino también que los presupuestos de estos mismos ministerios deberían *en sí* reflejar las prioridades de los derechos humanos. En el caso del Ministerio de Salud, por ejemplo, de acuerdo con el comentario general del CESCR N° 14 (2000), su presupuesto debería priorizar la atención médica primaria y de prevención sobre la atención terciaria y (en general) dirigir los servicios a elementos administrativos y no esenciales. Con demasiada frecuencia, las asignaciones hacen exactamente lo contrario. Lo mismo sucede con frecuencia en el área de la educación, donde la educación secundaria o terciaria recibe mayores fondos que la educación primaria, aunque los estándares de derechos humanos (comentario general del CESCR N° 13 (1999)) indican a los gobiernos que deben priorizar a esta última.

## Consideración de prioridades dentro del presupuesto de salud

Un grupo de las ONG en **Turquía**, al analizar el presupuesto de 2009, manifestó: "Observamos que la composición de los gastos públicos en la salud es significativamente problemática... (La) participación de los gastos públicos en la sanidad en el PIB es del 5 por ciento en 2009 donde el 3,35 por ciento y el 1,65 por ciento se gastan en productos farmacéuticos y servicios curativos por SGK [plan universal de atención médica de Turquía] y el Ministerio de Salud, respectivamente. Al analizar los cuadros de asignación del presupuesto del Ministerio de Salud entre varias Direcciones Generales (DG), el 71 por ciento de los gastos deberían ser realizados por la DG de los Servicios Curativos y el 29 por ciento por la DG de Servicios de Atención Médica Primaria y otros servicios. En consecuencia, observamos que solo un tercio del 1,65 por ciento, que es solo el 0,5 por ciento del PIB, se asigna a los gastos públicos en servicios de atención médica preventiva en tanto que el 4,5 por ciento constituye gastos en productos farmacéuticos y servicios curativos".<sup>75</sup>

## Puntos clave a recordar sobre las obligaciones de derechos humanos al considerar las asignaciones del presupuesto

- Las políticas, programas y planes de un gobierno deberían reflejar sus obligaciones de derechos humanos, y deberían desarrollarse e implementarse de forma tal que garantizaran el mejor cumplimiento de los derechos humanos. Un paso clave en el proceso de implementar políticas, programas y planes es asegurar que las asignaciones en el presupuesto del gobierno se basen en un análisis detallado y realista de los recursos necesarios para cumplirlos.
- Existen ciertos derechos cuyo cumplimiento debe ser inmediato y donde las limitaciones de los recursos no son un motivo válido para no asignar y gastar fondos suficientes para cumplir plenamente esos derechos.

- El CDESCR ha indicado que los gobiernos deben otorgar la “devida prioridad” en sus políticas, programas y planes para asegurar el cumplimiento de los DESC, y que esa prioridad debe reflejarse en las asignaciones del presupuesto del gobierno. El Comité usa algunos cálculos diferentes para evaluar la “devida prioridad”.
- Los recortes en las asignaciones del presupuesto a programas y proyectos relacionados con los DESC normalmente resultan en recortes de bienes y servicios relacionados con el correspondiente impacto negativo en el cumplimiento de los derechos de las personas. En tales situaciones, el gobierno debe poder demostrar que ha implementado planes y programas alternativos que garanticen que los derechos de las personas no serán y no son afectados como resultado de la reducción en las asignaciones.
- Los gobiernos deberían realizar un análisis periódico de la incidencia de beneficios para evaluar el impacto de las asignaciones en el presupuesto en diferentes grupos y para asegurar que cumplan su obligación de no discriminación (directa e indirecta) en la forma en que ha asignado los fondos.

## **IV. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (GASTOS)**

Una vez que la legislatura aprueba el presupuesto, el ejecutivo, en la forma de ministerios, departamentos y agencias (MDA), es responsable de ejecutar o implementar el presupuesto. En varias formas, el gasto del gobierno revela más sobre su cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos que las asignaciones. Las políticas y los planes pueden estar bien diseñados, y las asignaciones en el presupuesto pueden reflejar con precisión los costos de cumplir estas políticas y planes. Sin embargo, incluso los planes mejor ideados pueden fracasar cuando llega el momento de gastar el dinero. Sin los gastos apropiados, no se lograrán políticas y planes coherentes.

Vale la pena mencionar ciertos puntos generales sobre los gastos del gobierno y las obligaciones de derechos humanos antes de enfocarnos en las implicaciones de estas obligaciones para ciertos problemas específicos que con frecuencia surgen en relación con los gastos del gobierno.

*En primer lugar*, mayores ingresos del gobierno no implican necesariamente mayores gastos. La sección III.A.1 con respecto al sobre fiscal analizó la conveniencia de que un gobierno aumente los ingresos de acuerdo con los ingresos en el PIB, a fin de poner recursos adicionales a disposición del gasto público para los objetivos relacionados con los derechos humanos. Sin embargo, un gobierno puede elegir no aumentar los gastos significativamente cuando la economía es fuerte y los ingresos crecen constantemente, sino conservar una porción de los ingresos adicionales en un fondo para “eventualidades” para permitir gastos extraordinarios cuando la economía y los ingresos crecen a una velocidad lenta o incluso disminuyen. La naturaleza de ciertos gastos de derechos humanos, donde el cumplimiento de los derechos no está condicionado a la disponibilidad de los recursos, junto con la obligación de cumplir progresivamente los DESC, implica la necesidad de un respaldo sostenible para esas áreas. Tal fondo para eventualidades puede ser una forma coherente de garantizar la sostenibilidad del cumplimiento de los derechos.

*En segundo lugar*, los gobiernos subnacionales con frecuencia tienen la responsabilidad principal de ciertas funciones gubernamentales, como proporcionar servicios en las áreas de educación, salud o agua, y así cubrir la mayoría de los gastos relacionados. De forma similar, todos los

niveles del gobierno son responsables de cumplir con las obligaciones de derechos humanos en la forma en que *gastan* el presupuesto. Esto es cierto para los gobiernos subnacionales independientemente de si reciben fondos para funciones específicas del gobierno nacional. A su vez, el gobierno nacional es responsable de controlar los presupuestos de los gobiernos subnacionales para garantizar que tales niveles del gobierno cumplan sus presupuestos de acuerdo con las obligaciones de derechos humanos del gobierno.

*En tercer lugar*, es importante recordar que lo que puede considerarse “eficiente” desde el punto de vista de un economista puede no ser aceptable desde una perspectiva de los derechos humanos. Los DESC han interpretado la obligación de la CMRD con el significado de que un gobierno debe ser eficiente en sus gastos, y la mayoría de las siguientes secciones analizan diferentes formas en que los gastos pueden ser eficientes o ineficientes. Como los economistas también usan la palabra “eficiente”, es necesario analizar el término para desarrollar una mejor comprensión de las implicaciones de usar ese término en las políticas de derechos humanos, la planificación, la investigación y la defensa. Al respecto, debe hacerse una distinción clave entre “eficiencia operativa” y “eficiencia en la asignación”.

La eficiencia operativa se enfoca en aprovechar al máximo los recursos gastados. Gran parte del trabajo del presupuesto de la sociedad civil se enfoca en la eficiencia operativa: ¿Los fondos se desperdiciaron debido a procesos de compras deficientes? ¿Se produjeron filtraciones en los fondos asignados a puntos de entrega de servicios?

La eficiencia en la asignación, por otro lado, analiza la asignación de los recursos en diferentes actividades y cuestiona si esa asignación utiliza los fondos disponibles de la forma más eficiente: ¿Obtenemos lo máximo posible de esa distribución de recursos, o una distribución alternativa nos daría aún más? Si bien puede ser muy importante considerar la eficiencia en las asignaciones en la evaluación, por ejemplo, de si los presupuestos están bien diseñados para ayudar a implementar políticas destinadas a aumentar el acceso a los servicios básicos, puede ser problemático para los derechos humanos cuando se analizan desde otro ángulo. Por

ejemplo construir una escuela en un área rural en donde la población está dispersa puede lograr que la educación sea geográficamente más accesible para 100 niños, en tanto que construir la misma escuela en una ciudad pondría la educación a disposición de 1000 niños. La eficiencia en la operación sostendría que se debe construir la escuela en la ciudad, pero la ley de derechos humanos prohíbe que se dejen de lado a los niños y niñas rurales simplemente porque cuesta más poner la educación a su disposición.

*Finalmente*, porciones importantes de los gastos de un gobierno pueden considerarse fuera del presupuesto. El análisis de los problemas asociados con la AOD cuando se trata fuera del presupuesto se cubre en la sección III.A.4. Sin embargo, existen fuentes de gastos fuera del presupuesto además de las derivadas de la AOD. Estas pueden incluir, entre otras, fondos del seguro social y de pensiones, grupos de ingresos de la extracción de recursos naturales nacionales y los recursos provistos por las corporaciones públicas. Si bien pueden existir razones lógicas para el tratamiento de tales fondos fuera del presupuesto, también existen posibles peligros relacionados con el cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos. Si bien los gastos suceden fuera del proceso presupuestario, con frecuencia de forma no transparente, la capacidad del gobierno de supervisar y controlar los gastos puede verse significativamente afectada. Puede ser difícil para el gobierno (y para los supervisores de la sociedad civil) saber qué se gasta y en qué, y garantizar que los gastos del gobierno de las diferentes fuentes, cuando se toman en conjunto, sean consistentes con las obligaciones de derechos humanos del gobierno. El cumplimiento de estas obligaciones probablemente sea más sencillo para un gobierno si se limitan tales gastos fuera del presupuesto.

Cuando los gobiernos gastan dinero habitualmente surgen varios problemas. Las siguientes secciones cubren las implicaciones de algunos de estos problemas sobre los derechos humanos. La primera sección (IV.A) analiza la no discriminación en los gastos del gobierno. Los problemas cubiertos en las secciones restantes tienen implicaciones para el cumplimiento del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos,

y en particular su obligación de usar la CMRD para cumplir los DESC. Estos problemas se cubren en las secciones:

- B. Gastos insuficientes
- C. Intercambios en los gastos entre y dentro de los ministerios
- D. Fugas
- E. Gastos inútiles.

## A. Ausencia de discriminación en los gastos

Incluso si las asignaciones cumplen con la obligación de igualdad y no discriminación, los gastos de estas asignaciones pueden estar llenos de problemas.

Como se mencionó en el Capítulo I, la no discriminación es una obligación transversal inmediata, que se incluye en todos los tratados internacionales de derechos humanos y se aplica a todos los derechos. Así, los gastos relacionados con todos los derechos deben cumplir con esta obligación.

### **La libertad de expresión amenazada por gastos discriminatorios**

En muchos países, incluidos los de América Latina, los gobiernos gastan una cantidad importante de dinero para pagar diferentes formas de publicidad en los medios. Pueden usar la publicidad para informar a las personas sobre importantes problemas relacionados, por ejemplo, con la sanidad o la seguridad, para alentar cierta conducta (por ejemplo, salir a votar) o para informar a las personas sobre programas del gobierno para los que pueden ser elegibles. En muchos países, la renta de este tipo de publicidad del gobierno constituye una porción importante de la renta operativa de varios medios. Si bien este tipo de asistencia financiera puede ser un medio importante para alentar la libertad de expresión, los fondos relevantes

con frecuencia se han usado inapropiadamente para castigar a ciertos medios por sus perspectivas políticas. La Organización de Estados Americanos (OEA) ha informado este problema:

“No existe un derecho inherente a recibir ingresos por publicidad del gobierno. Solo cuando un Estado asigna ingresos de forma discriminatoria se viola el derecho fundamental a la libertad de expresión. Un Estado podría denegar los ingresos de publicidad a todos los medios, pero no puede negar los ingresos de publicidad solamente a medios específicos basado en un criterio discriminatorio. Aunque los Estados pueden realizar determinaciones para otorgar publicidad de acuerdo con el porcentaje de población cubierto por la fuente, la intensidad de la frecuencia y factores similares, las determinaciones de asignar o recortar la publicidad de acuerdo con la cobertura de acciones oficiales, la crítica a funcionarios públicos o la cobertura que podría afectar a los contribuyentes financieros de los funcionarios equivalen a penalizar a los medios por ejercer el derecho a la libertad de expresión. Es posible que la publicidad del gobierno sea tan central en la operación de un medio que su denegación tenga un impacto tan adverso como una multa o una sentencia de prisión. Como sus esperanzas de ingresos de publicidad dependen de la asignación favorable de la publicidad oficial, las fuentes de medios estarán comprometidas y efectivamente obligadas a producir informes favorables a las personas a cargo de las decisiones”.<sup>76</sup>

Los motivos de la discriminación en los gastos, incluso cuando las asignaciones no son abiertamente discriminatorias, son potencialmente numerosos. En ocasiones, las personas responsables de gastar los fondos de manera responsable los dirigen a grupos o regiones favorecidas. Esto puede resultar en discriminación contra los grupos más vulnerables, ya que tienen una menor probabilidad de tener poderosos patrocinadores políticos.

## Los presupuestos del gobierno y las escuelas privadas

La ciudad de Buenos Aires en **Argentina** ha gastado una porción importante de su presupuesto de educación en subsidios para escuelas privadas. Durante el período 2005–2010, el gobierno aumentó el importe gastado para estos subsidios de \$605,5 millones (aproximadamente US\$ 210 millones) a \$918,8 millones (aproximadamente US\$ 234,5 millones). Asimismo, la proporción del presupuesto gastado en estos subsidios fue mayor que la proporción asignada en la ley del presupuesto. En 2005, los gastos en escuelas privadas representaron el 15,4 por ciento del presupuesto de educación, en 2010, representaron el 17,8 por ciento. En 2011, la OSC Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) informó de la distribución de recursos entre las escuelas privadas en diferentes áreas de la ciudad y concluyó que la distribución de subsidios contribuyó a la profundización de las desigualdades educativas entre los estudiantes más ricos y más pobres. El gobierno había proporcionado subsidios a numerosas escuelas que cobraban aranceles muy elevados y en consecuencia solo podían inscribir a los estudiantes de mayores recursos. Asimismo, la mayoría de las escuelas privadas que recibían subsidios estaban ubicadas en el área más adinerada de la ciudad, donde el mayor porcentaje de los estudiantes asistía a instituciones privadas, y donde incluso las escuelas públicas tenían más espacio y condiciones educativas mucho mejores. Es decir, el gobierno, por la forma en que gastaba los fondos de educación, no garantizaba el acceso igualitario a una educación de calidad.<sup>77</sup>

## Problemas de discriminación en los programas de transferencia de efectivo

De acuerdo con un informe de 2011, un porcentaje significativo de los presupuestos públicos en países con ingresos medianos, como Brasil, India, México, Nigeria y Turquía se asigna a transferencias en efectivo condicionadas. Estos programas destinados a disminuir la pobreza desembolsan subsidios en efectivo directamente a familias con renta baja para que puedan invertir en la salud y educación de sus hijos. Por lo general, las mujeres son las destinatarias de estos subsidios

en nombre de sus hijos, pero muchas veces, al momento de solicitar servicios educativos o atención médica, son discriminadas por los funcionarios públicos por el simple hecho de ser mujeres. Por ejemplo, en el caso del programa Transferencias en Efectivo Condicionadas (TEC) en **México**, conocido como "Oportunidades", entre 2006 y 2009 hubo 8366 casos informados de conducta indebida, 39 por ciento de los cuales se basaron en abuso de autoridad en el sector de la sanidad. En la **Argentina**, se denunciaron 5000 casos de acoso o violencia sexual, física y psicológica entre 2002 y 2008 relacionados con la implementación del programa de "Jefas de Hogar". Por ejemplo, se obligaba a las mujeres a participar en actividades no remuneradas fuera del ámbito del programa, como asistir a manifestaciones políticas o limpiar propiedades privadas a cambio de beneficios en educación y sanidad.<sup>78</sup>

Como mencionó el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y pobreza extrema con respecto a tales programas de transferencia de efectivo (CTP):

"Los CTP sin responsabilidad y mecanismos de corrección tienen una menor probabilidad de ser comprendidos en términos de privilegios y derechos y por el contrario, tienen una mayor probabilidad de ser vistos como instrumentos del clientelismo, que pueden ser manipulados por actores públicos. ... El principio de igualdad y no discriminación requiere... que los estados den prioridad a las personas y grupos necesitados y marginados. Los Estados deben asegurar que los procesos de selección y elegibilidad sean justos, efectivos y transparentes, y que protejan contra la discriminación. Los CTP no deben conducir a una mayor estigmatización o exclusión social de cualquier persona o grupo en la sociedad".<sup>79</sup>

## B. Gastos insuficientes

La infratilización de fondos asignados es un problema común en una gran variedad de países. La infratilización de los fondos asignados puede, dependiendo de la situación, significar un incumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos.

- *Igualdad y no discriminación*: Incluso cuando las asignaciones no muestran una intención de discriminación, los gastos insuficientes pueden, ya sea de forma deliberada o no, tener un impacto discriminatorio. Las asignaciones dirigidas a áreas con grandes poblaciones de minorías étnicas, por ejemplo, pueden ser infratilizadas, mientras que las áreas sin minorías se gastan en su totalidad. Las asignaciones a áreas urbanas pueden aprovecharse suficientemente, mientras que los fondos dirigidos a áreas rurales se infratilizan al final del año fiscal. Las asignaciones generales pueden infratilizarse al mismo tiempo que las áreas necesitadas necesitan una inversión adicional y podrían beneficiarse enormemente con la financiación restante.
- *Gastos "adecuados"*: Cuando un gobierno está obligado a cumplir de inmediato un derecho, y cuando las limitaciones de recursos no son una excusa para no hacerlo, es importante analizar no solo lo que se asigna para cumplir los derechos sino también lo que se gasta. Los gastos pueden ser inadecuados, en tanto que la asignación, si se hubiera gastado por completo, habría sido adecuada.
- *Cumplimiento progresivo/no regresión*: Evaluar la relación entre el presupuesto del gobierno y el cumplimiento progresivo de los derechos implica considerar una variedad de factores, no simplemente el presupuesto del gobierno. Sin embargo, es importante considerar tanto los gastos como las asignaciones. Esto se debe a que las asignaciones en un presupuesto pueden mostrar un aumento (con el gobierno aparentemente en

cumplimiento de su obligación de cumplimiento progresivo) al tiempo que la infrautilización de los fondos asignados resultan en una reducción *de facto* de lo que se gasta en sectores o programas en particular de un año a otro.

- *Uso del máximo de recursos disponibles:* El CESC ha indicado que los fondos asignados para las áreas relacionadas con los DESC deben gastarse en su totalidad. De lo contrario, el gobierno no cumpliría su obligación de usar la CMRD: También se ha interpretado que la CMRD significa que los fondos deben gastarse de forma eficiente y efectiva, y esto no sucederá cuando los fondos se gastan de forma rápida y no planificada. El posible incumplimiento de las obligaciones de la CMRD es evidente en algunas situaciones que se describen en las páginas siguientes.

Existen varios posibles motivos para la infrautilización de los recursos.

*En primer lugar*, los gastos insuficientes pueden ser el resultado de la falta de capacidad dentro de un ministerio, departamento o agencia (MDA) de gastar por completo los fondos asignados. Esto puede ser un problema particular en el nivel de los gobiernos subnacionales.

### Solucionar los problemas de la infrautilización

La Ley de Compras Públicas y la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2007 de **Nigeria** formaron parte de un esfuerzo de reforma destinado a aumentar el uso prudente de los recursos y la obtención de valor por el dinero en la implementación de proyectos de capital. Sin embargo, cuando las leyes se implementaron por primera vez, muchos empleados públicos no conocían sus requisitos detallados, desde la evaluación de necesidades hasta la planificación de las compras y la implementación, y así numerosos MDA cometieron una serie de errores no intencionales. Las leyes requerían que, después de completar el proceso de compra, la documentación del proceso (incluidos los informes de las OSC y los reclamos de empresas competidoras) debían enviarse a la Oficina de Compras Públicas (OCP) para obtener un certificado de "No objeción" para el MDA

encargado de la compra. Solo entonces podían otorgarse contratos al proveedor de servicios ganador. Si la OCP encontraba errores en el proceso, el certificado era retenido y el proceso debía comenzar nuevamente. Esto con frecuencia resultaba en una incapacidad de adjudicar un contrato antes del final del año fiscal, y así resultaba en infrautilización de recursos. Otro motivo para la infrautilización fue la posibilidad de que las empresas competidoras presentaran una apelación al tribunal por tratamiento injusto, incluso después de que se otorgara el contrato. Cuando tal apelación detenía los proyectos en su progreso, los fondos relacionados no se gastaban. También se presentaron informes sobre algunos empleados públicos, que ya no podían asignar un contrato a su proveedor favorecido, simplemente permitían que un proyecto no se implementara.

Para solucionar el problema de retrasos y proyectos no implementados, en 2010 la OCP ordenó a los MDA designar funcionarios calificados de compras y organizó sesiones de capacitación para ellos. A partir del presupuesto de 2011, la OCP también elevó el umbral de proyectos que requerían un certificado a N1 billones (US\$ 6,25 millones), lo que redujo significativamente el número de proyectos que requerirían un certificado antes de su implementación. La OCP también capacitó y acreditó a varios OSC para controlar los procesos de compras y denunciar las inquietudes a la OCP o a cualquier otro organismo contra la corrupción.<sup>80</sup>

*En segundo lugar*, la infrautilización de recursos puede surgir a partir de bajos niveles de utilización de los servicios o beneficios del gobierno porque una serie de obstáculos desalienta o impide que personas calificadas accedan a ellos. Estos obstáculos pueden incluir: falta de conocimiento de un programa en particular debido a un alcance inadecuado del gobierno; aranceles para el acceso a servicios, que pueden ser prohibitivos, en particular para los muy pobres; y procesos formales o formularios de solicitud muy complejos, que crean importantes dificultades para las personas que no pueden leer o escribir (con frecuencia las mismas personas para quienes se destinaron originalmente los servicios).

### La complejidad del programa y la mala administración conducen a la infrutilización de recursos

La Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (LNGER) en **India**, que entró en vigencia en 2006, garantiza a cada hogar rural un mínimo de 100 días de trabajo pagado cada año. Sin embargo, en los primeros dos años del plan, solo la mitad de las personas registradas solicitaron trabajo, y los 100 días de trabajo solo se ofrecieron al 10 por ciento de ellas. Existieron numerosos problemas iniciales con el programa, con el resultado de que no se identificaron puntualmente los proyectos y no se conservaron registros, entre otros problemas. Con frecuencia, las investigaciones necesarias puerta a puerta para identificar a las personas interesadas en inscribirse no se realizaron. El proceso de solicitud con frecuencia no se explicó claramente, y en sí podía ser bastante oneroso. Asimismo, en algunos estados se cobraron aranceles por la inscripción en el programa. Las personas analfabetas tenían dificultades para crear las cuentas necesarias, ya sea en bancos o correos, para recibir el pago. Las tarjetas de identificación de empleo con frecuencia no se emitían puntualmente y en muchos casos la fotografía de la persona no se incluía en la tarjeta. Los salarios con frecuencia no se pagaban puntualmente y en muchos casos no se proporcionaba el salario mínimo. Con frecuencia no se establecieron sistemas de corrección de errores.<sup>81</sup>

*En tercer lugar*, la infrutilización de recursos también puede deberse a la aparente falta de deseo político dentro de un ministerio, departamento o agencia. Esta puede ser una de las causas de otro problema: retrasos en la transferencia de fondos autorizados a los MDA relevantes, con el resultado de que los fondos no pueden gastarse totalmente antes del fin del año fiscal. Como los fondos normalmente deben gastarse totalmente en un año fiscal para evitar recortes en la asignación del año próximo, los retrasos en las transferencias de fondos también alientan a los MDA a asignar apresuradamente los fondos de último momento a programas u objetos de forma inadecuadamente planificada.

## Los gastos insuficientes afectan los derechos humanos en Sudáfrica y Brasil

Durante varios años, el gobierno de **Sudáfrica** restringió el establecimiento de un programa para combatir la transmisión del VIH/SIDA de madre a hijo, a pesar de las proporciones epidémicas de la enfermedad en ese país. El motivo principal que proporcionó fue que un programa de prevención colocaría “presión” a un “presupuesto de salud ya limitado”. La Campaña de Acción de Tratamiento (CAT), un grupo de defensa conducido por personas infectadas con VIH/SIDA, inició acciones legales contra el gobierno, presentando evidencias sobre el costo de tal programa, alegando que el gobierno tenía medios suficientes para ello. En respuesta, el gobierno dijo que una implementación completa del programa costaría US\$ 33,3 millones. La CAT usó la información presupuestaria disponible públicamente para señalar que los departamentos provinciales de salud en realidad habían gastado sus presupuestos de manera insuficiente en US\$ 63,1 millones en 2000. En diciembre de 2001 la Corte Suprema emitió un fallo en favor de la CAT, indicando que quedaba claro a partir de la evidencia del presupuesto que se podía implementar un programa nacional contra la transmisión de madre a hijo. El gobierno posteriormente estableció tal programa.<sup>82</sup>

Una interrelación entre los gastos insuficientes en áreas sociales y la elección del gobierno de priorizar otros gastos (ver la sección C.6) se puede ejemplificar con el incremento por parte del gobierno federal de **Brasil** del excedente primario del gobierno a través de decretos que, durante un año fiscal, retuvieron la liberación de fondos autorizados del presupuesto. En 2008, las Medidas Provisionales 435 y 450 autorizaron al gobierno a usar fondos apropiados para áreas sociales al pago de la deuda, “en tanto que su liberación fuera retenida y no se hubieran gastado para fin de año”.<sup>83</sup> La priorización por parte del gobierno de pagos de la deuda a través de gastar deliberadamente menos en áreas sociales plantea interrogantes importantes sobre el cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de la CMRD.

## C. Intercambios en los gastos entre y dentro de los ministerios

Durante el curso de un año fiscal, las asignaciones propuestas por el ejecutivo y aprobadas por la legislatura pueden ser modificadas, en ocasiones por el Ministerio de Finanzas, en ocasiones dentro de los ministerios competentes. En tales casos, los fondos asignados a un MDA o programa son, en efecto, gastados por otro. Este tipo de reasignación (y gasto) puede presentar problemas para los derechos humanos. El CESCR ha indicado que los fondos asignados para los derechos económicos y sociales deben gastarse en tales derechos.

En ocasiones, las leyes y reglamentaciones nacionales determinan cuándo y cómo tales reasignaciones y gastos pueden producirse legalmente. Sin embargo, tales leyes y reglamentaciones deberían garantizar, pero normalmente no garantizan, que las reasignaciones estén en concordancia con las obligaciones de derechos humanos del gobierno.

### Desvío de fondos de la educación

En 2010, el Ministro de Finanzas de la Ciudad de Buenos Aires (**Argentina**) adoptó una resolución que desvió \$41 millones (aproximadamente US\$ 10 millones) originalmente asignados a la infraestructura escolar al Ministerio de Medio Ambiente y Espacios Públicos, para usar en el mejoramiento de la iluminación de las calles, la reparación de calles, etc. En aquel momento, existían numerosos problemas en las escuelas de la ciudad, relacionados con la infraestructura, como la falta de espacio, el hacinamiento en las áreas más pobres y la falta de accesibilidad para personas con discapacidades. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), con el respaldo de un grupo organizado de padres de escuelas públicas, apeló el desvío de recursos frente a un tribunal. La ACIJ y el grupo de padres sostenían que la resolución violaba el derecho a la educación de los estudiantes afectados por el desvío y el gobierno no cumplía su obligación de usar la CMRD para cumplir con el derecho a la educación. También violaba el artículo 25 de la Constitución

de Buenos Aires, que indica que “Las partidas del presupuesto destinadas a educación no pueden ser orientadas a fines distintos a los que fueron asignadas.”. El juez ordenó una audiencia judicial, durante la que el gobierno confirmó que había adoptado una nueva resolución que devolvía el dinero al Ministerio de Educación. Unos días más tarde el gobierno presentó al tribunal la nueva resolución, emitida el mismo día de la audiencia.<sup>84</sup>

En ausencia de disposiciones legales específicas, las reasignaciones con frecuencia ocurren a criterio del MdF y los funcionarios de los ministerios competentes. Los fondos pueden y con frecuencia son desviados de los programas que benefician a los pobres. También pueden surgir problemas cuando se le otorga al Ministerio de Finanzas un amplio margen de discreción en el gasto de los fondos que ingresan en el curso de un año fiscal. Primero puede dirigir los fondos disponibles a áreas que no priorizan los derechos humanos, en tanto que los fondos concedidos a áreas relacionadas con los derechos humanos nunca aparecen o se lanzan posteriormente en el año fiscal (con el resultado de la infratutilización, como se mencionó anteriormente).

Entonces puede ocurrir que las asignaciones iniciales en el presupuesto de un gobierno pueden ser bastante “favorables para los derechos humanos” pero durante el curso del año sectores tales como la sanidad, la educación o la justicia son infratutilizados, porque sus recursos les llegan demasiado tarde en el año fiscal. Una alternativa de este escenario se produce cuando los fondos se entregan a un MDA puntualmente, pero luego se desvían de las asignaciones relacionadas con los derechos humanos *dentro* del MDA a programas no prioritarios (por ejemplo, fondos asignados para la educación primaria dirigidos al nivel terciario). Nuevamente, porque los fondos que han sido asignados son “recursos disponibles” y aún así, al desviarlos a áreas no prioritarias, el gobierno no habrá cumplido con su obligación de la CMRD.

### Desafíos en el control del desvío de fondos

En **Sudáfrica**, un estudio pormenorizado de 2009 que utilizó una encuesta de seguimiento de los gastos públicos y del análisis de incidencia de beneficios concluyó que una porción considerable de los fondos asignados para la educación, en lugar de beneficiar a los estudiantes, había sido capturada por estructuras de administración dentro del Departamento de Educación de Gauteng. Incluso los fondos que en realidad llegaron a los estudiantes desproporcionadamente beneficiaron a los menos pobres.<sup>85</sup>

En **India**, la lógica detrás del Subplan de Castas Reglamentadas (SCR) es proporcionar fondos directamente para la asistencia exclusiva a las castas reglamentadas. Sin embargo, de acuerdo con un informe de 2009, la administración dividió el SCR en “divisible—fondos que benefician directamente a los Dalits” e “indivisible—fondos gastados en el bienestar o desarrollo general suponiendo que los Dalits *también* se beneficiarán”. Esto se realizó porque más de 30 departamentos del gobierno dijeron que no podían dividir los beneficios entre diferentes sectores de la población, ya que sus acciones (por ejemplo, construcción y mantenimiento de caminos e infraestructura) afectan a todas las personas que viven en un área dada. En la práctica, fue casi imposible seguir dónde se asignaban los fondos, porque no se asignó ningún código del presupuesto hasta 1995.<sup>86</sup>

## D. Fugas

Con frecuencia, una gran porción de la entrega de servicios del sector social ocurre a nivel estatal o local con parte o la totalidad de los fondos obtenidos del gobierno nacional. En muchos países existen importantes problemas de “fugas”, de forma tal que los fondos enviados “por la cadena” desde el nivel nacional, en todo o en parte, no llegan al proveedor de servicios o a los beneficiarios destinados. Las fugas también pueden ocurrir dentro de un MDA en particular incluso cuando no hay un proceso de fondos que pase de un nivel a otro del gobierno. En todo caso, este tipo de fugas o corrupción presenta problemas con respecto al

cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de asumir todas las medidas presupuestarias apropiadas, y es más evidente con respecto a sus DESC y sus obligaciones de la CMRD, ya que los fondos han sido asignados para programas relacionados con los derechos humanos pero no se gastan para sus fines designados.

El problema de las fugas en los gastos puede agravar la discriminación preexistente en las asignaciones. Por ejemplo, las áreas urbanas (normalmente más ricas) con frecuencia reciben mayores asignaciones *per cápita* que las áreas rurales (normalmente más pobres). Al mismo tiempo, algunos investigadores han concluido que las filtraciones de fondos del nivel nacional son mayores cuando los fondos se dirigen a áreas rurales en lugar de áreas urbanas.<sup>87</sup>

### Seguimiento de las fugas que afectan el derecho a la educación

Un estudio de 2010 del Centro para el Desarrollo Democrático de los subsidios per cápita en 30 distritos en **Ghana** encontró importantes fugas en las transferencias de los distritos a las escuelas. “Durante el año escolar 2008/2009, por ejemplo, más del 60% de los directores docentes informaron que no recibieron el importe total del subsidio per cápita al que tenía derecho su escuela. Los hallazgos sobre las fugas a nivel escolar hicieron eco en una Encuesta de seguimiento de gastos públicos<sup>88</sup> (ESGP) de 2007 realizada por el gobierno en el sector de educación; la ESGP de 2007 también encontró que el financiamiento de educación era utilizado para gastos no aprobados por el programa, incluidos los costos de viaje para la administración”.<sup>89</sup>

## E. Gastos inútiles

Los gastos pueden ser inútiles de varias formas cuando, por ejemplo:

- no se usan para su propósito indicado;
- el gobierno paga más de lo necesario por los bienes y servicios;

- se realizan apresuradamente al final del año fiscal, sin consideración adecuada y sin respetar las prioridades acordadas;
- las asignaciones subyacentes no se basaron en evidencia coherente;
- duplican otros gastos.

Para profundizar sobre estos puntos:

*En primer lugar*, podría parecer que un gobierno tiene un presupuesto “orientado a los derechos humanos”, porque una gran cantidad de recursos disponibles se asignan a sectores sociales o al sector de justicia. Sin embargo, no es poco común que, una vez que el presupuesto se examina atentamente, los recursos no se gasten realmente para comprar medicamentos, capacitar a docentes o financiar programas de asistencia legal, sino que se utilizan para adquirir automóviles costosos para funcionarios del MDA o para pagar precios excesivos por bienes y servicios.

### Eliminar los gastos inútiles en Tanzania

Una OSC de **Tanzania**, Sikika, estaba preocupada porque los muy limitados fondos públicos disponibles para el sector de la sanidad en el país no se gastaban de forma correcta. Realizó un seguimiento de lo que creyó que eran gastos “innecesarios” o no esenciales en el presupuesto de sanidad para proporcionar servicios de sanidad. Basándose en anteriores informes de auditoría que habían identificado algunos gastos cuestionables, se enfocó en los viajes, talleres, subsidios por asistencia y vehículos costosos, y luego analizó los informes financieros del gobierno de Tanzania para el período 2008–2010. Como resultado, Sikika encontró varios casos de gastos que había identificado como no esenciales. Sikika presentó sus hallazgos a altos funcionarios del gobierno, y la oficina del Primer Ministro emitió directivas de que se debían reducir tales gastos inútiles. Sikika también recurrió a la legislatura y los medios, en un esfuerzo por generar presión sobre el gobierno para decidir sobre tales gastos.

La defensa y los esfuerzos de Sikika lograron ciertos resultados destacados. Por ejemplo, el Ministerio de Educación y Capacitación Vocacional redujo sus gastos en capacitación, que con frecuencia se realizaban en costosos hoteles, de TSh 231 billones (US\$ 172 millones) a TSh 11 billones (US\$ 8 millones). Sin embargo, los subsidios (pagos a funcionarios públicos por días pasados fuera de la oficina) aumentaron de TSh 171 billones (US\$ 127,5 millones) en 2008/09 a TSh 269 billones (US\$ 198 millones) en 2010/11, y variaron ampliamente entre los MDA. La cámara del Fiscal General también redujo su presupuesto para viajes de TSh 33 billones (US\$ 24,6 millones) en 2008/09 a TSh 1,8 billones (US\$ 1,3 millones) en 2010/11.<sup>90</sup>

*En segundo lugar*, una porción importante de los gastos del gobierno normalmente se asigna a proveedores externos de bienes y servicios que necesita el gobierno. Obtener estos servicios requiere que el gobierno analice las ofertas realizadas por compañías privadas y asigne contratos a los proveedores seleccionados. El gobierno debería recibir los productos y servicios de la mayor calidad por el menor costo posible, pero en ocasiones paga más de lo que necesita o compra productos de calidad inferior. En tales casos, el gobierno no cumple sus obligaciones de la CMRD.

### Pago excesivo por productos esenciales

En la década de 1990, el gobierno de **Filipinas** enfrentó un grave problema de corrupción en el sector de educación, donde los funcionarios asignaban contratos con sobrepagos a licitadores no cualificados, proveedores que no cumplían sus contratos y algunos proveedores que proporcionaban productos de calidad inferior. En 2003, cuando llegó un nuevo gobierno, colaboró con los grupos de la sociedad civil en la supervisión de la compra de libros de texto. El proyecto investigó el proceso de compra, inspeccionó las imprentas de proveedores y supervisó la entrega y distribución de los libros de texto. El proyecto concluyó que el gobierno pagaba casi el doble de lo necesario por los libros. También encontró que se entregaban numerosos libros de texto defectuosos, y que solo alrededor del 60 por ciento de los destinados a las escuelas realmente eran entregados.

Con posterioridad a las reformas realizadas detrás este proyecto, la entrega de libros de texto mejoró significativamente en Filipinas.<sup>91</sup>

En su informe del año fiscal 2009, la Institución Suprema de Auditoría (ISA) de **México** señaló ciertas debilidades institucionales en el programa Seguro Popular (SP), que proporciona servicios de sanidad a personas que no cuentan con el seguro social. La mayoría de las irregularidades ocurrían a nivel estatal en relación con los fondos de SP transferidos a los estados por el gobierno federal. La ISA identificó una falta de documentación de respaldo relacionada con los gastos y el uso de fondos para fines diferentes a los destinados. Estos problemas afectaron a casi el 10 por ciento del total transferido a los estados. La compra de medicamentos fue un problema particular. Entre otros problemas, los estados compraban medicamentos por encima del precio de referencia (en ocasiones por más del 500 por ciento de ese precio), compraban medicamentos no incluidos en la lista oficial o no tenían documentación que indicara el costo real de los medicamentos. La ISA también determinó que, a partir de marzo de 2010, los estados aún no habían gastado más de un tercio de los fondos que habían sido transferidos para el año anterior.<sup>92</sup>

*En tercer lugar*, si un MDA no recibe sus fondos hasta la segunda mitad del año fiscal, puede sentirse obligado a gastar dinero rápidamente para no perderlo, o para no arriesgarse a una asignación menor el año siguiente.

*En cuarto lugar*, los gastos pueden ser inútiles si no se asignan desde un principio de acuerdo con una evidencia coherente con respecto a la necesidad, con el resultado de que los fondos pueden ser inadecuados en algunas áreas y no gastarse en otras.

### Fondos no asignados de conformidad con la evidencia de necesidad

En 2011, la OSC de la **India**, PAC-India, publicó su estudio relacionado con el "kit Madilu", una bolsa con 18 elementos esenciales tales como una manta, pañales, jabón, talco, etc., que se entregaba como incentivo a las mujeres para fomentar el nacimiento

en centros de salud y hospitales. El propósito principal del kit era promover el nacimiento seguro para reducir la tasa de mortalidad materno infantil en el estado de Karnataka. PAC-India observó que los kits Madilu se agotaron en las maternidades. El motivo parecía ser que las asignaciones del presupuesto para los kits eran inadecuadas. La organización se enteró de que las disposiciones presupuestarias no se basaban en pruebas, como la tasas de nacimientos de los hogares de maternidad. Por el contrario, el presupuesto se asignaba al azar, lo que resultaba en escasez en los hogares de maternidad.<sup>93</sup>

*En quinto lugar*, las diferentes partes del gobierno no pueden planificar en conjunto ni coordinar sus gastos, lo que puede resultar en gastos duplicados o inútiles.

### Gastos inútiles y gastos para el desarrollo de circunscripciones

En muchos países, los fondos de desarrollo para las circunscripciones (FDC) canalizan el dinero del gobierno central directamente a las circunscripciones electorales para proyectos de infraestructura local. Los miembros del parlamento en general tienen un control sustancial sobre la distribución y aplicación de los FDC, aunque el grado de su control y el grado en que los ciudadanos locales participan en ellos varían de un país a otro. A pesar de su intención, los FDC pueden tener un impacto negativo sobre la capacidad del gobierno de contribuir a la entrega y el desarrollo de servicios, especialmente a nivel del gobierno local.

Por ejemplo, los críticos en **Kenia** sostienen que los proyectos de FDC con frecuencia son impulsados por factores políticos y no apuntan a los más necesitados ni cubren a todos los miembros de la comunidad. La supervisión existente del legislativo, que debe ayudar al gobierno a ser más eficiente y efectivo, se ve comprometida porque los fondos de FDC no cumplen el interés de los legisladores en supervisar el presupuesto del ejecutivo. Asimismo, los proyectos seleccionados para la financiación del FDC pueden no estar alineados con las prioridades y planes locales, lo que resulta en que los fondos se

gasten en proyectos duplicados y no prioritarios. Los fondos del FDC también pueden crear cargas administrativas adicionales sobre las autoridades locales, que deben supervisar sus propios proyectos y los financiados por los FDC. Asimismo, los fondos del FDC gastados para infraestructuras no tienen fondos relacionados para garantizar el empleo del personal. Para clínicas o escuelas construidas con fondos del FDC, por ejemplo, los fondos locales serán desviados al personal y mantenimiento de esos edificios o las clínicas y escuelas no se utilizarán.<sup>94</sup>

### **Puntos clave a recordar sobre las obligaciones de derechos humanos al considerar los gastos del presupuesto**

- El gobierno debe supervisar atentamente el impacto de sus gastos para asegurar que los fondos se utilicen de forma efectiva para cumplir los derechos de las personas.
- El gobierno también debe evaluar periódicamente el impacto de los gastos para asegurar que los fondos se gasten de forma no discriminatoria y que el impacto de los fondos mejore el acceso equitativo de las personas a sus derechos.
- El gobierno también debe hacer todo lo posible por asegurar que, la forma en la que gasta su presupuesto, cumpla con sus obligaciones de tomar las medidas apropiadas para cumplir todos los derechos y use la CMRD para cumplir los derechos cuyo cumplimiento está condicionado a la disponibilidad de los recursos. En particular, debe asegurar que los fondos asignados a áreas relacionadas con los derechos humanos se gasten por completo en esas áreas, no se gasten de forma inútil y no se desvíen ilegalmente.
- La infrutilización constante en asignaciones relacionadas con los derechos humanos o el gasto de las asignaciones en áreas no relacionadas con los derechos humanos constituiría un incumplimiento por parte del gobierno de estas obligaciones. El gasto inútil de estas asignaciones y el desvío ilegal de tales fondos es también un incumplimiento del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos.

## **V. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO**

La rendición de cuentas es un principio fundamental de los derechos humanos. Los gobiernos deben rendir cuentas a las personas por sus acciones. Las estructuras y procesos para la supervisión y evaluación del presupuesto deben desarrollarse, implementarse y respaldarse de forma tal que se garantice una rendición de cuentas significativa por parte del gobierno para el impacto de su presupuesto sobre los derechos humanos de las personas.

Los gobiernos tienen obligaciones de *conducta* y de *resultado*. De acuerdo con sus obligaciones de *conducta*, el presupuesto de un gobierno debe diseñarse para cumplir los derechos humanos y debe ejecutarse correctamente (de forma no discriminatoria, usando la CMRD según corresponda, etc.). Los informes financieros de los gobiernos en general incluyen información sobre los ingresos recopilados y los gastos asumidos, y los comparan con las previsiones del presupuesto original. Tales informes financieros serían útiles para evaluar cómo cumple un gobierno con su obligación de conducta.

Al mismo tiempo, hay poca posibilidad de una supervisión y evaluación apropiada de las obligaciones de conducta del gobierno si el gobierno no prepara informes financieros adecuados. En algunos países, los gobiernos (ya sea a nivel nacional o, más comúnmente, a nivel subnacional) no desarrollan o, con mayor frecuencia, no publican informes sobre los gastos. En ausencia de tales datos e informes adicionales, evaluar el cumplimiento por parte de un gobierno de sus obligaciones de derechos humanos puede ser bastante difícil, si no imposible.

De forma similar, cuando un gobierno no recopila y publica estadísticas adecuadas y otros datos para permitir una comprensión completa de las implicaciones de los presupuestos e informes financieros, no es completamente responsable.

Los gobiernos también tienen la obligación de *resultado*. No es suficiente que un gobierno diseñe y ejecute el presupuesto con la intención de hacer realidad los derechos humanos y publique todos los informes financieros y estadísticas relevantes. Asimismo, el *impacto* del presupuesto debe materializarse en un mayor cumplimiento de los derechos humanos de las

personas; es decir, el presupuesto debe ser efectivo para hacer realidad los derechos. Un presupuesto bien diseñado e implementado no es el objetivo final. Sin embargo, es un medio para este objetivo final.

Las páginas siguientes analizan las funciones de una variedad de participantes que responsabilizan al gobierno de que cumpla con estas obligaciones.

### **Instituciones y mecanismos de supervisión**

Existen varias instituciones y mecanismos que proporcionan, o deberían proporcionar, una supervisión y evaluación esencial del presupuesto del gobierno y su impacto en el cumplimiento de los derechos humanos. Estos incluyen:

- La Institución Suprema de Auditoría (ISA)
- La legislatura
- Los tribunales
- Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
- Organizaciones de la Sociedad Civil.

*La Institución Suprema de Auditoría (ISA)* es el principal organismo con responsabilidades de supervisión y evaluación del presupuesto del gobierno. Si bien el mandato específico de una ISA varía de un país a otro de acuerdo con las facultades que le otorgan la constitución y las leyes de un país, ninguna tiene actualmente un mandato que explícitamente le indique que debe garantizar que el presupuesto y los gastos del gobierno cumplan las obligaciones de derechos humanos del país. Sin embargo, las ISAs tienen la obligación de asegurar que el presupuesto se desarrolle de acuerdo con las leyes de sus países, y las leyes deben incluir las obligaciones de derechos humanos de un país.

Tradicionalmente, las ISAs se han enfocado en limitar los gastos inútiles, la corrupción y el abuso del gobierno. Algunos casos de este tipo que una ISA podría descubrir podrían ser prueba útil de, por ejemplo, discriminación en los gastos o la no utilización de la CMRD para hacer realidad los derechos humanos. No obstante, como regla general, las ISA no tienen la obligación

de identificar qué impacto tienen estas prácticas sobre los derechos humanos. Sin embargo, las obligaciones y funciones de las ISAs están en evolución. Un número creciente de ISAs realizan auditorías de desempeño (o de valor por el dinero), que examinan la eficiencia y efectividad en la implementación de una política. Cuando analiza la efectividad, podría evaluar la forma en que un gobierno implementó una política visiblemente orientada al cumplimiento de uno o más derechos humanos, y en qué medida ha cumplido su obligación de resultado. A largo plazo, las ISAs deberían tener una obligación explícita de evaluar el cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos.

*La legislatura* tiene la responsabilidad no solo de aprobar inicialmente el presupuesto del ejecutivo sino también, normalmente, de revisar el informe de fin de año y el informe de la ISA. En ambas funciones, los legisladores deben estar alerta a sus obligaciones de ayudar en el cumplimiento de los derechos humanos. Al revisar el informe de la ISA, por ejemplo, si la ISA aún no encuadra su informe en términos de derechos humanos, los legisladores deberían preguntar por las implicaciones sobre los derechos humanos hallados por la ISA, y solicitar un análisis adicional cuando el informe existente no suministra información relevante sobre inquietudes clave sobre los derechos humanos.

*Los tribunales* desempeñan una función esencial para garantizar que se respeten los derechos de las personas y que el gobierno (a varios niveles) cumpla con sus obligaciones legales de cumplir tales derechos. Si bien la situación varía de un país a otro, cada vez más los tribunales reconocen que tienen una función que desempeñar en las cuestiones sobre el presupuesto que afectan los derechos humanos, independientemente de si estos últimos son garantizados por una constitución nacional o como resultado de obligaciones de tratados internacionales. Los tribunales con frecuencia dictan resoluciones sobre el cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos. Como el mecanismo de corrección más importante disponible para las personas en caso de violación de sus derechos, la función de los tribunales consiste en garantizar el cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos en el presupuesto es esencial.

*Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), si bien con frecuencia reciben fondos del gobierno, deben operar de forma independiente y también tienen una función potencialmente importante que cumplir. Las INDH no tienen que esperar que la ISA genere su informe para iniciar su propia investigación y análisis para evaluar la forma en que el presupuesto de un gobierno (o áreas específicas del presupuesto) ayuda a cumplir los derechos humanos. De hecho, en muchas ocasiones ocupan una posición óptima para realizar tal análisis. Normalmente reciben numerosos reclamos en el transcurso del año, que podrían proporcionarles un punto de vista único con respecto al impacto del gobierno sobre los derechos de las personas. Con frecuencia, también acceden a información del gobierno que no está disponible para las OSC. Como resultado, podrían encontrarse en una mejor posición para realizar una evaluación que las OSC sobre la función del presupuesto del gobierno en una situación donde el gobierno parece no haber cumplido sus obligaciones de derechos humanos. Tales informes podrían producirse en respuesta a un reclamo o caso específico, o como parte del informe anual.*

*Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) normalmente basan sus cuestiones de defensa en la investigación que estas u otros organismos han realizado utilizando un amplio rango de herramientas y metodologías para supervisar y analizar el presupuesto del gobierno. La elección de herramientas y metodologías que usa una OSC depende del tipo de trabajo que realice y las cuestiones de su interés, junto con el nivel de gobierno que analiza y de sus propias capacidades. Algunas de las metodologías y herramientas serían familiares para los miembros del gobierno con responsabilidad sobre la formulación, informe y auditoría del presupuesto. Estas incluyen el análisis socioeconómico y el análisis de sectores, junto con los análisis de beneficios e incidencia impositiva.*

Sin embargo, muchos grupos que trabajan en el nivel básico usan herramientas más simples que son relevantes y accesibles para las comunidades donde trabajan. Con frecuencia, participan en la educación de la comunidad sobre los presupuestos que afectan sus propias vidas cotidianas.

## Supervisión de las asignaciones y gastos por parte de la sociedad civil

La Federación de Usuarios de Agua y Sanidad en **Nepal** (FUASN) es una red arraigada en hogares y grupos de usuarios en el área rural de Nepal. La FUASN proporcionó a las redes de usuarios información básica sobre las decisiones de gastos del gobierno para que pudieran seguir cómo se gastaba el dinero y cómo los gastos se traducían en programas de agua y sanidad. A través de su supervisión, los grupos descubrieron que tres áreas remotas no habían recibido asignación en el presupuesto para agua y sanidad ese año, y que no había asignación para letrinas en las escuelas y en consecuencia no había instalaciones de sanidad para más de un cuarto de las escuelas. En audiencias públicas, los usuarios presentaron sus hallazgos y la FUASN realizó cabildos sobre el gobierno en su representación. Después de este proceso, el gobierno local asignó fondos a las tres áreas, y la oficina de educación del distrito se comprometió a proporcionar letrinas para todas las escuelas.<sup>95</sup>

Una metodología ahora común es la auditoría social, que se usa generalmente cuando las organizaciones y comunidades se preocupan por los gastos del gobierno local.

## Uso de una auditoría social para ayudar a cumplir el derecho a la sanidad

La Constitución de Sudáfrica garantiza a todas las personas el acceso a instalaciones limpias de sanidad. Al menos 500.000 personas aún carecen de acceso a tales instalaciones en Ciudad del Cabo. En abril de 2013, la OSC Coalición de la Justicia Social (CJS) y los residentes de Khayelitsha, un asentamiento informal en los suburbios de la ciudad, condujeron una auditoría social sobre los baños químicos provistos a la comunidad por el gobierno de la ciudad. Como parte de la auditoría social, el CJS y sus voluntarios contaron todos los inodoros en Khayelitsha y compararon estos números con los registros de la ciudad sobre cuántos inodoros debería haber. Entrevistaron a

cientos de residentes locales sobre la limpieza y mantenimiento de los inodoros. El CJS descubrió que el 54 por ciento de los inodoros eran inutilizables, y que no se cumplían las obligaciones contractuales de limpiar los inodoros. En algunos casos, de 10 a 26 familias compartían un solo inodoro. Como la ciudad pagó al contratista más de 126 millones de Rand (US\$ 13 millones) para suministrar y mantener los inodoros temporales, una gran cantidad de fondos públicos se gastaron sin garantizar de forma efectiva el derecho de los residentes a acceder a instalaciones limpias de sanidad.<sup>96</sup>

En algunas situaciones, el gobierno y la sociedad civil trabajan en conjunto para supervisar y analizar la calidad y el impacto de los gastos del gobierno. Algunas metodologías actualmente usadas principalmente por la sociedad civil también pueden proporcionar al gobierno opiniones e información útil, ya sea que la metodología se use aisladamente o en colaboración con la sociedad civil.<sup>97</sup>

### **Organismos y mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos**

Los organismos y mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos han demostrado un creciente interés e inquietud sobre la función del presupuesto para ayudar a cumplir los derechos humanos. Si bien el enfoque específico de esta publicación reside en las normas internacionales de derechos humanos y los organismos y mecanismos correspondientes, debería mencionarse que los organismos regionales comienzan a analizar con mayor detalle los presupuestos del gobierno. El extracto del Informe anual del Relator Especial para la libertad de expresión (ver sección IV.A) es un ejemplo de tal interés.

Algunos organismos internacionales consideran atentamente los problemas del presupuesto. Algunos ejemplos recientes de comentarios formulados por dos diferentes organismos de tratados en sus observaciones de conclusión sobre los informes de los países incluyen:

Del Comité de los Derechos del Niño:<sup>98</sup>

“17. A la luz de su día de debate general de 2007 sobre el tema “Recursos para los derechos del niño – Responsabilidad de los Estados”, y prestando especial atención a los artículos 2, 3, 4 y 6 de la Convención, el Comité recomienda al Estado parte que:

- (a) Aplique un enfoque que tenga en cuenta los derechos del niño al elaborar el presupuesto del Estado, utilizando un sistema de seguimiento de la asignación y utilización de los recursos destinados a los niños en todo el presupuesto. El Estado parte debería utilizar también ese sistema de seguimiento para realizar evaluaciones de los efectos que indiquen de qué forma las inversiones en un sector determinado pueden responder al “interés superior del niño”, velando por que se midan los efectos diferenciales de esas inversiones en las niñas y los niños.
- (b) Realice una evaluación exhaustiva de las necesidades presupuestarias y establezca de manera transparente asignaciones para corregir progresivamente las disparidades en los indicadores relativos a los derechos del niño.
- (c) Vele por que el proceso presupuestario sea transparente y participativo y se base en un diálogo con la ciudadanía, en especial con los niños, y en una adecuada rendición de cuentas de las autoridades locales.
- (d) Defina partidas presupuestarias estratégicas para los niños en situaciones desfavorables o vulnerables que puedan requerir medidas sociales afirmativas, y vele por que dichas partidas se mantengan incluso en situaciones de crisis económicas, desastres naturales u otras emergencias;”

Del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:<sup>99</sup>

“11: El Comité está particularmente preocupado por la falta de información sobre la adopción de medidas por el Estado parte, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto (art. 2, párr. 1).

El Comité recomienda que el Estado parte evalúe periódicamente los efectos de las medidas adoptadas y las consignaciones presupuestarias destinadas a los diversos ámbitos de la aplicación del Pacto para establecer si se ha utilizado hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, teniendo en cuenta la Observación general N° 3 del Comité (2009) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, y su declaración de 2007 sobre la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos disponibles” en virtud de uno de los protocolos facultativos del Pacto.”.

El interés en los presupuesto del Estado va más allá de los órganos de tratados. Los problemas del presupuesto podrían considerarse en la revisión periódica universal del Consejo de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Algunos Relatores Especiales de las Naciones Unidas han comenzado a formular preguntas sobre el presupuesto del gobierno en sus misiones de países; en otras secciones de este informe se incluyen ejemplos de los Relatores Especiales sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el derecho humano al agua potable segura y a la sanidad y el derecho a la alimentación.

Las OSC también formulan preguntas sobre los problemas del presupuesto en sus “informes generales” de los informes periódicos de los países presentados a los órganos de tratados y los consultan con los Relatores Especiales.

### Transcripción de un informe general de una sociedad civil sobre India al CRC<sup>100</sup>

“Desde la última revisión, se han realizado importantes avances hacia el reconocimiento del presupuesto para los niños (PpN) por el gobierno de la **India** .... Sin embargo, el aumento en los recursos para los niños no es proporcional al aumento en el presupuesto general del Gobierno de la Unión. En 2013–14, mientras el presupuesto total de la Unión aumentó en un 11,7 por ciento con respecto al año anterior, el aumento correspondiente en las asignaciones para los niños fue del 8,7 por ciento.

“Se ha producido un aumento consistente en la asignación y gastos para los niños. Fue del 2,39 por ciento en 2000–01 y sistemáticamente ha aumentado a más del 5 por ciento en 2006–07, y desde entonces se ha mantenido en alrededor del 5 por ciento del presupuesto total, que claramente es bastante bajo. Sin embargo, el análisis HAQ: Presupuesto para los niños (PpN) del Centro para los Derechos del Niño demuestra que en el presupuesto del gobierno central, la participación de las asignaciones del presupuesto para los niños ha aumentado muy marginalmente del 5,08 por ciento al 5,09 por ciento entre 2007–08 y 2011–12; y la porción del gasto en los niños ha bajado de 4,28 por ciento a 4,11 por ciento entre 2007–08 y 2009–10, lo que refleja un uso insuficiente de los fondos reducidos asignados para la implementación de los derechos de los niños”.

### Puntos clave a recordar sobre las obligaciones de derechos humanos al considerar las supervisión y evaluación del presupuesto

- La legislatura y la Institución Nacional de Derechos Humanos deben recibir los recursos y la autoridad para revisar el presupuesto del gobierno a fin de garantizar que haya sido desarrollado e implementado de forma que cumpla con las obligaciones de derechos humanos del gobierno.

- Se debe alentar a la ISAs a incluir en su evaluación anual del presupuesto del gobierno un análisis del cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos, que incluyen:
  - su obligación de recaudar y gastar fondos de forma no discriminatoria;
  - su obligación de poner a disposición los recursos disponibles para el cumplimiento de esos derechos y que no se condicione por la disponibilidad de recursos; y
  - su obligación de cumplir progresivamente los derechos restantes usando la CMRD.
- Los informes para los organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos deberían incluir información relevante sobre el presupuesto del gobierno y los esfuerzos del gobierno por cumplir con su obligación a través de la forma en que formula y ejecuta el presupuesto.



**ANEXOS**

## ANEXO I Metodologías para controlar y analizar los presupuestos

Metodología	Breve explicación de la metodología	Uso potencial en el control y análisis de los derechos humanos
<b><i>1. Análisis de las cifras en los presupuestos e informes financieros de los gobiernos</i></b>		
Análisis socioeconómico del presupuesto	Evalúa cómo el presupuesto afecta o afectaría a las personas que pertenecen a diferentes categorías (clase, género, origen étnico, etc.). Puede aplicarse a los ingresos (por ejemplo, ¿Cómo el impuesto de la renta afecta a diferentes clases de personas? ¿Cómo el impuesto sobre las ventas afecta a las personas por género? o ¿puede aplicarse a las asignaciones y gastos? (por ejemplo, ¿Quién se beneficia con tipos específicos de gastos del gobierno y por qué?).	Es útil para identificar la discriminación en la generación de ingresos o gastos de acuerdo con la categoría. Puede mostrar, por ejemplo, que los fondos de salud desproporcionadamente benefician a las personas que viven en áreas urbanas, que las niñas se benefician menos con los fondos de educación que los niños, o que los grupos de bajos ingresos pagan una porción desproporcionada de impuestos.
Análisis sectorial del presupuesto	Analiza partes específicas del presupuesto, por ejemplo, asignaciones que afectan la salud. Podría analizar la composición del gasto de salud (por ejemplo, cuánto se asigna a hospitales en oposición a servicios de atención primaria, cuánto se asigna a salarios en oposición a medicamentos) o podría analizar la cantidad asignada o gastada en la sanidad en comparación	Un análisis sectorial que compara porciones del presupuesto asignadas a sectores específicos (por ejemplo, sanidad, turismo, justicia, educación, política, fuerzas armadas, etc.) puede proporcionar información sobre qué sectores de la economía o sociedad son priorizados por el gobierno. Un análisis de un presupuesto sectorial específico (por ejemplo, educación) puede ayudar a evaluar si las prioridades en el presupuesto

	<p>con otros sectores de la economía/sociedad (como educación o seguridad). Un análisis sectorial también puede analizar los ingresos, examinando los tipos de ingresos que utiliza el gobierno (por ejemplo, impuestos a la renta, a la venta o a la compra; ingresos de empresas estatales; ingresos de los recursos naturales como el petróleo o minerales).</p>	<p>de educación están de acuerdo con las obligaciones del gobierno de, por ejemplo, priorizar la educación primaria gratuita. Por otro lado, un análisis de los ingresos puede destacar la dependencia del gobierno en los impuestos a las ventas, que tienden a afectar desproporcionadamente a los grupos de menor renta, o aranceles de usuario para servicios esenciales (como la atención médica), que con frecuencia son un obstáculo para acceder a la atención necesaria para estos mismos grupos.</p>
<p>Resumen del presupuesto</p>	<p>Un resumen puede superponerse en diferente medida con una guía del presupuesto y un “presupuesto de los ciudadanos” (ver sección II a continuación). Sin embargo, el énfasis en un resumen del presupuesto reside en explicar el contenido y las prioridades en el presupuesto del año actual. Con frecuencia es producido por grupos de la sociedad civil inmediatamente después de la publicación del presupuesto del ejecutivo, para explicar ese presupuesto a los legisladores, otros grupos interesados o el público en general.</p>	<p>Los resúmenes de presupuestos son importantes herramientas educativas, ya sea para generar conciencia sobre el presupuesto en general, o para destacar, para los legisladores, por ejemplo, cómo las partidas o áreas específicas en el presupuesto deben modificarse para cumplir con las obligaciones de derechos humanos del gobierno.</p>

<p>Análisis de los informes mensuales, trimestrales, semestrales y de fin de año del presupuesto</p>	<p>Los informes financieros que produce un gobierno durante el curso y al final de un año fiscal proporcionan información esencial sobre cuántos ingresos pudo recaudar el gobierno en realidad y cuánto gastó en realidad. El análisis de estos informes proporciona información esencial sobre cómo las previsiones se comparan con la realidad. Una importante discrepancia entre las previsiones y la realidad genera interrogantes sobre, por ejemplo, la idoneidad de la planificación del gobierno, las capacidades del gobierno de proporcionar servicios o su voluntad política de gastar fondos en áreas específicas.</p>	<p>Siempre es importante considerar no solo qué asigna un gobierno sino también qué gasta en realidad. Puede parecer a partir de las asignaciones del presupuesto, por ejemplo, que el gobierno busca una política específica de forma no discriminatoria, pero los gastos pueden dar una imagen diferente. O, las asignaciones en un área sensible para los derechos humanos pueden aumentar de un año a otro, pero al mismo tiempo los gastos pueden mantenerse planos o reducirse (generando así interrogantes sobre la regresión). Los informes de mitad de año muestran que los ingresos han superado las previsiones, pero los informes financieros posteriores pueden mostrar un aumento correspondiente en las asignaciones a áreas que no son prioridades en términos de recursos humanos.</p>
<p>Análisis de costos</p>	<p>El análisis de costos es el proceso de calcular el costo de los bienes o servicios. Cuando un gobierno desea implementar una nueva política o introducir un nuevo programa o proyecto, debe determinar cuánto debe presupuestar para pagar la política, programa o proyecto. Los grupos de la sociedad civil también realizan ejercicios de análisis de costos si, por ejemplo, planean proponer que el gobierno implemente un nuevo programa y desean poder determinar cuánto costará.</p>	<p>Si el programa de un gobierno en un área relacionada con los derechos humanos es inadecuado desde una perspectiva de los derechos humanos, y desea modificar el programa existente o introducir un nuevo programa que permita cumplir mejor con sus obligaciones de derechos humanos, deberá calcular cuánto costará. De forma similar, si los grupos de la sociedad civil creen que el gobierno debe cambiar sus políticas o programas para cumplir más con los derechos humanos, pueden realizar una estimación de lo que costaría al gobierno, e incluso sugerir dónde podría encontrarse el dinero en el presupuesto.</p>

## II. Lograr que los presupuestos sean más accesibles o reflejen más las prioridades de las personas

<p>Guía del presupuesto</p>	<p>Las guías en general son explicaciones simples de la estructura o contenido del presupuesto de un gobierno y el proceso presupuestario. Cuando son producidas por un gobierno, una guía puede denominarse “presupuesto de los ciudadanos”, aunque tales guías también son desarrolladas por los grupos de la sociedad civil.</p>	<p>Las guías del presupuesto son herramientas educativas esenciales que facilitan el derecho de las personas de participar en los asuntos del gobierno.</p>
<p>Audiencias públicas sobre el presupuesto/ audiencias sobre pobreza</p>	<p>Estas audiencias públicas, cuando son convocadas por la sociedad civil, con frecuencia son un componente del proceso que conduce a un presupuesto alternativo o al presupuesto del pueblo (ver a continuación). En general están destinadas a determinar, entre los problemas públicos generales, en particular aquellos relacionados con la pobreza, cuáles deben cubrirse en el presupuesto del gobierno. Cuando son convocadas por los gobiernos, en general se denominan procesos del “presupuesto participativo”.</p>	<p>Estas audiencias pueden incluir, en mayor o menor medida, consideraciones de los derechos humanos de las personas y cómo estos derechos humanos deberían reflejarse en el presupuesto de un gobierno.</p>
<p>Presupuesto alternativo o presupuesto del pueblo</p>	<p>Un “presupuesto alternativo” en general es desarrollado por un grupo de la sociedad civil para sugerir prioridades que deberían incorporarse en el</p>	<p>Un presupuesto alternativo (o presupuesto del pueblo) podría usarse para sugerir o reflejar cómo se vería un presupuesto orientado a los derechos humanos.</p>

	<p>presupuesto del gobierno, o para reflejar cómo debería verse un presupuesto de un gobierno que responde adecuadamente a las necesidades de un grupo o grupos específicos. Un presupuesto alternativo, normalmente desarrollado a través de un proceso participativo, no incluye gran cantidad de cifras del presupuesto, sino que por el contrario establece una lista de prioridades de comunidades específicas que deberían incorporarse en el presupuesto del gobierno. Es más elaborado y estructurado, e incorpora las cifras propuestas para el presupuesto. Puede ser una alternativa “completa” al presupuesto del gobierno o puede limitarse a una parte específica del presupuesto (por ej., el presupuesto de educación, vivienda o salud) de interés específico para el grupo o comunidad.</p>	<p>El presupuesto alternativo, más simple, podría sugerir prioridades para un presupuesto que reflejen prioridades de los derechos humanos. Las cifras en el presupuesto alternativo elaborado con mayor detalle podrían desarrollarse usando estándares de derechos humanos como guía de lo que debería incluirse en el presupuesto y las prioridades que deberían incluirse en los flujos y asignaciones de ingresos del gobierno.</p>
--	---	--

### **III. Seguimiento de los gastos en el presupuesto del gobierno**

<p>Encuesta de seguimiento de los gastos públicos (ESGP)</p>	<p>Una encuesta de seguimiento de los gastos públicos (ESGP) analiza el flujo de recursos desde su punto inicial hasta el destino final (habitualmente el punto de entrega de los servicios). La ESGP es útil para destacar el desvío de fondos públicos en su camino, por ejemplo, del nivel nacional al nivel local.</p>	<p>La ESGP podría tener usos múltiples en la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos. Un principio clave de los derechos humanos es la rendición de cuentas, y la información recopilada por la ESGP podría ser importante para documentar la existencia de debilidades en los mecanismos de rendición de cuentas.</p>
--	--	--

	<p>Las encuestas que forman la base de la ESGP recopilan información sobre temas más allá de los flujos financieros y así son útiles para evaluar la eficiencia en el uso de los fondos, la calidad de los servicios, los mecanismos de rendición de cuentas, etc.</p>	<p>La obligación del gobierno en virtud del CDESCR de usar la CMRD para cumplir los DESC significa, entre otras cosas, que los gobiernos deberían usar los fondos de manera eficiente, y que todos los fondos asignados para programas relacionados con los derechos deberían gastarse íntegramente en tales programas. Así, los desvíos o ineficiencias descubiertas por la ESGP constituyen evidencia importante con respecto al cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos.</p>
<p>Supervisión y evaluación de los gastos por parte de la comunidad</p>	<p>La supervisión y evaluación de los gastos del gobierno por parte de la comunidad requiere una comunidad que realice un seguimiento de los programas y proyectos del gobierno que se implementan a nivel local, para garantizar que los fondos asignados para los programas o proyectos específicos se gasten en ellos (y no en otros fines), y que los fondos se gasten de manera eficiente (por ej., el dinero para libros de texto se gaste en libros de texto apropiados, de precio razonable y de buena calidad).</p>	<p>La supervisión de los gastos por parte de la comunidad puede proporcionar evidencia de si el gobierno cumple o no sus obligaciones de derechos humanos a través del gasto real de fondos públicos, y que esos fondos se utilicen de forma efectiva y eficiente (ver ESGP, más arriba).</p>
<p>Supervisión de licitaciones y adjudicaciones de compras</p>	<p>Una porción importante del presupuesto de un gobierno paga a los proveedores de bienes y servicios (por ej., medicamentos, libros de texto, insumos para la construcción). Los contratos para la provisión de estos bienes y servicios se otorgan en base a las</p>	<p>La supervisión de ofertas y adjudicaciones de compras puede proporcionar valiosa evidencia de si un gobierno cumple con su obligación de preparar un presupuesto adecuado para cumplir los derechos y usar la CMRD para cumplir los DESC al gastar los fondos públicos de manera eficiente.</p>

	<p>ofertas presentadas en respuesta a un proceso de licitación iniciado por el gobierno. Los grupos que supervisan las ofertas y adjudicaciones de compras evalúan los requisitos técnicos en una oferta de licitación y comparan el contenido de la oferta ganadora con tales requisitos y con otras ofertas, para determinar si el gobierno ha otorgado el contrato de forma rentable.</p>	
<p>Supervisión de la entrega de productos y servicios comprados</p>	<p>Un proceso adicional a la supervisión de ofertas y adjudicaciones de compras consiste en garantizar que el contratista que reciba la asignación entregue los bienes y servicios prometidos, y que tales bienes y servicios sean de la cantidad y calidad prometida. Esta metodología es en general más participativa que la anterior, y típicamente incluye a miembros de las comunidades afectadas (por ej., niños en edad escolar al supervisar un contrato para la entrega de libros de texto). Los supervisores están presentes en la entrega de los bienes (o servicios) en cuestión, y contabilizan para asegurar que se haya entregado el número prometido y realizan verificaciones aleatorias para asegurar una calidad adecuada.</p>	<p>Nuevamente, esta metodología de seguimiento de gastos, al determinar la calidad y la cantidad de los bienes y ser vicios prestados, puede proporcionar evidencia de si un gobierno cumple con su obligación de garantizar que un presupuesto sea adecuado para cumplir los derechos y su obligación de usar la CMRD para cumplir los DESC.</p>

#### IV. *Uso de auditorías*

<p>Supervisión de auditorías y tendencias en la evaluación de informes de auditoría</p>	<p>La ISA en un país analiza el presupuesto del gobierno y los informes financieros relacionados para garantizar que los gastos en el informe se hayan realizado realmente, y se hayan realizado de acuerdo con las leyes y reglamentaciones relevantes.</p> <p>Las organizaciones e instituciones externas supervisan los informes anuales de la ISA, que pueden contener información importante sobre los gastos del gobierno, señalando errores, fraude y otros defectos en la administración financiera del gobierno.</p>	<p>La supervisión de los informes de auditoría proporciona información sobre la confiabilidad general de la administración financiera del gobierno, y en consecuencia de la viabilidad de utilizar los informes para evaluar el cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones de derechos humanos.</p> <p>Asimismo, aunque la ISA analice solo una pequeña porción de las cuentas del gobierno cada año, puede haber auditado recientemente los ministerios o departamentos de relevancia específica para los derechos humanos, como educación, prisiones, justicia, salud, etc. Tal información debería dar indicios sobre el cumplimiento por parte del gobierno de sus diferentes obligaciones.</p>
<p>Auditoría social</p>	<p>Una auditoría social es un proceso por el cual se evalúa el trabajo de un departamento u oficina del gobierno. Su enfoque principal es determinar si los fondos públicos se han utilizado para los propósitos indicados, en particular para programas y proyectos que afectan a los grupos de menor renta. Las auditorías sociales en general recopilan evidencia de personas individuales y comunidades (los destinatarios o beneficiarios informados de los proyectos o programas)</p>	<p>Las auditorías sociales son herramientas importantes para cumplimiento del derecho de las personas a participar en los asuntos del gobierno, y son un mecanismo para responsabilizar a los funcionarios del gobierno si no cumplen con sus obligaciones de derechos civiles. También son útiles para determinar si los fondos destinados para proyectos o programas relacionados con los derechos humanos realmente se usaron de forma eficiente y efectiva para el propósito indicado. Si no se usaron, esto demostraría que el gobierno no</p>

	<p>con respecto al uso o uso indebido de los fondos relacionados del gobierno. Son una herramienta valiosa para descubrir el fraude y la corrupción, y para crear conciencia sobre los presupuestos y documentación del gobierno. Como incluyen audiencias públicas que reúnen a comunidades y funcionarios del gobierno, actúan como importantes mecanismos de rendición de cuentas.</p>	<p>cumplió con su obligación de usar el presupuesto de manera efectiva para el cumplimiento de los derechos, o de usar la CMRD para cumplir tales derechos (ver ESGP, más arriba).</p>
<p>Investigación independiente de auditoría</p>	<p>Además de las auditorías sociales, ocasionalmente participantes externos realizan otros tipos de auditoría independiente de los gastos del gobierno. Los procesos utilizados varían. Algunas son muy similares a la auditoría de la ISA ya que comparan los informes financieros del gobierno con otros registros financieros, como facturas, etc. Otras no analizan facturas sino una variedad de informes del gobierno y otros documentos, así como la propia auditoría del gobierno, y los comparan con el presupuesto. Debido a la complejidad de tales auditorías y la necesidad de tener acceso a los documentos relevantes del gobierno, hasta la fecha estas auditorías en general han estado bastante enfocadas, y examinan ministerios, departamentos, programas o proyectos</p>	<p>Una auditoría independiente podría servir al mismo fin de generar evidencia sobre cuestiones de derechos humanos que una auditoría oficial.</p>

	específicos. Ocasionalmente, el gobierno y los participantes externos colaboran en una auditoría conjunta.	
--	---	--

## V. Evaluación del impacto del presupuesto del gobierno

Tarjeta de informe del ciudadano (TIC)	Las tarjetas de informe del ciudadano (TIC) se basan en encuestas destinadas a evaluar la satisfacción del usuario con la calidad, idoneidad y eficiencia de los servicios públicos. El formulario de la encuesta surgió del debate de pequeños grupos de discusión formados por usuarios de servicios y proveedores de servicios, que identifican las principales áreas de problema de los servicios. El formulario luego se utiliza en entrevistas con un grupo aleatorio más grande de usuarios, y los resultados se compilan en una "tarjeta de informe". Los "puntajes" en el TIC se informan a los usuarios, y se ejerce presión para la mejora a los proveedores de servicios a través de la cobertura de los medios y la defensa de la sociedad civil.	La "obligación de resultado" requiere que un gobierno no solo asigne y gaste el dinero de forma orientada al cumplimiento de los derechos humanos, sino que sus gastos sean efectivos al hacerlo. En consecuencia, la evaluación del impacto de los gastos del gobierno es esencial para evaluar el cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones. Los derechos humanos requieren que las personas tengan acceso a servicios específicos (por ej., en las áreas de educación, sanidad, vivienda), y que tales servicios sean accesibles y de buena calidad. De esta manera, se puede observar fácilmente cómo un TIC puede proporcionar datos importantes para evaluar el cumplimiento por parte del gobierno de su obligación de resultado.
Tarjeta de puntaje de la comunidad (TPC)	Un TPC es una combinación de auditoría social, supervisión de la comunidad y tarjetas de informe del ciudadano. Los miembros representativos de la comunidad se reúnen	Un CSC puede usarse de forma similar a un TIC.

	<p>en grupos de discusión y desarrollan tarjetas de puntaje para evaluar la provisión de un servicio en particular. Las tarjetas son más reducidas que las encuestas de TIC y el grupo las completa, de forma tal que el número de participantes es menor. La naturaleza menos rigurosa de la tarjeta de puntaje y el grupo más reducido permiten resultados más rápidos.</p> <p>Debates similares se mantienen con los proveedores de servicios, a quienes se les solicita que se asignen una calificación. Se realiza una reunión pública (al igual que en una auditoría social) que permite el debate entre la comunidad y los proveedores de servicios sobre problemas en la prestación de los servicios.</p>	
Análisis de incidencia fiscal	<p>El análisis de incidencia fiscal examina impuestos específicos para determinar qué grupos se ven en definitiva más afectados por los impuestos. El análisis de incidencia fiscal es bastante complejo y en general es realizado por las agencias del gobierno y los institutos académicos o de investigación, en lugar de las OSC.</p>	<p>Los gobiernos tienen la obligación de recaudar ingresos de forma tal que colaboren y no obstruyan el cumplimiento de los derechos humanos. Ciertos impuestos, como el IVA, son regresivos, es decir, los pobres pagan una porción desproporcionadamente grande de su renta en el IVA. El análisis de incidencia fiscal puede ayudar a identificar si los impuestos específicos que usa el gobierno son discriminatorios en su impacto.</p>

<p>Análisis de incidencia de beneficios (AIB)</p>	<p>El análisis de incidencia de beneficios (AIB) analiza políticas, programas o gastos específicos para determinar qué grupos se finalmente se beneficiarán con ellos. Al igual que con el análisis de incidencia fiscal, el AIB es bastante complejo y en general es realizado por las agencias del gobierno y los institutos académicos o de investigación.</p>	<p>Por más deseable que sea, no es suficiente que un gobierno asigne y gaste fondos públicos de forma destinada a cumplir los derechos humanos. De acuerdo con sus obligaciones de resultado, el efecto de los gastos del gobierno debe ser que de hecho se cumplan los derechos. El AIB ayudará a identificar si los beneficiarios probables de tales gastos serán los mismos que los beneficiarios indicados.</p>
---	---	---

## ANEXO II Otros recursos

### **Derechos humanos y presupuestos del gobierno – aspectos generales**

Fundar-Centro para el Análisis e Investigación, Proyecto Internacional del Presupuesto y Programa Internacional de Pasantías de Derechos Humanos. *Dignity Counts: A Guide to Using Budget Analysis to Advance Human Rights*. Ciudad de México y Washington D.C., 2004. Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Dignity-Counts-A-Guide-to-Using-Budget-Analysis-to-Advance-Human-Rights-English.pdf>.

Shultz, Jim. “Promises to Keep: Using Public Budgets as a Tool to Advance Economic, Social and Cultural Rights”. Ciudad de México, Fundación Ford y FUNDAR-Centro para el Análisis e Investigación, 2002. Disponible en: [www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf](http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf).

### **Presupuestos de los gobiernos y derechos económicos, sociales y culturales (ESC) – aspectos generales**

Blyberg, Ann y Helena Hofbauer. *Article 2 & Governments’ Budgets*. Washington, D.C., International Budget Partnership (IBP), 2014. Disponible en: <http://internationalbudget.org/publications/escarticle2/>.

### **Los presupuestos de los gobiernos y los derechos ESC – El derecho a los alimentos**

Blyberg, Ann y Frank Mischler. *Budget Work to Advance the Right to Food: “Many a Slip...”*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2009. Disponible en: [www.fao.org/righttofood/publications/publications-detail/en/c/129287/](http://www.fao.org/righttofood/publications/publications-detail/en/c/129287/).

## **Los presupuestos de los gobiernos y los derechos ESC – El derecho al agua y la sanidad**

de Albuquerque, Caterina. *Financing, Budgeting and Budget Tracking for the Realisation of the Human Rights to Water and Sanitation*. Realising the Rights to Water and Sanitation: A Handbook, 3, Financing. Portugal, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua y la sanidad, 2014. Disponible en: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Handbook/Book3\\_Finance.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Handbook/Book3_Finance.pdf).

## **Los presupuestos de los gobiernos y los derechos ESC – El derecho a la educación**

Proyecto Internacional del Presupuesto y Programa Internacional de Pasantías de Derechos Humanos. *Reading the Books: Governments' Budgets and the Right to Education*. Washington D.C., 2010. Disponible en: [www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/IHRIP\\_IBP\\_Right\\_to\\_Education\\_and\\_Government\\_Budgets\\_2010.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/IHRIP_IBP_Right_to_Education_and_Government_Budgets_2010.pdf).

## **Los presupuestos del gobierno y los derechos de las mujeres**

Elson, Diane. *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), 2006. Disponible en: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/MonitoringGovernmentBudgetsComplianceCEDAW\\_eng.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/MonitoringGovernmentBudgetsComplianceCEDAW_eng.pdf).

## **Los presupuestos del gobierno y los derechos del niño**

Save the Children y HAQ: Centro para los Derechos del Niño. *Budget for Children Analysis: A Beginner's Guide*. Kathmandu, Nepal, 2010. Disponible en: [www.haqrcr.org/publications/toolkit-budget-analysis](http://www.haqrcr.org/publications/toolkit-budget-analysis).

Streak, Judith. *Monitoring Government Budgets to Advance Child Rights: A Guide for NGOs*. Ciudad del Cabo, Instituto para la Democracia en Sudáfrica, 2003. Disponible en: [www.csoforum.info/wp-content/uploads/2011/04/ACERWC-3rd-CSO-Forum-Monitoring-Government-Budgets-to-Advance-Child-Rights-Presentation.pdf](http://www.csoforum.info/wp-content/uploads/2011/04/ACERWC-3rd-CSO-Forum-Monitoring-Government-Budgets-to-Advance-Child-Rights-Presentation.pdf).

## **Elaboración participativa de presupuestos**

Shah, Anwar, ed. *Participatory Budgeting*. Washington, D.C., Banco Mundial, 2007. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>.

## **Políticas macroeconómicas y los derechos humanos**

Balakrishnan, Radhika. *Why MES with Human Rights? Integrating Macro Economic Strategies with Human Rights*. New Brunswick, N.J., Centro de Rutgers para el Liderazgo Global de la Mujer, 2005. Disponible en: [www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/19-whymeswithhumanrights-pdf/file](http://www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/19-whymeswithhumanrights-pdf/file).

Caliori, Aldo, y otros. "Bringing Human Rights to Bear in Times of Crisis: A Human Rights Analysis of Government Responses to the Economic Crisis: Submission to the High-Level Segment of 13th session of the United Nations Human Rights Council on the Global Economic and Financial Crises, marzo de 2010". Disponible en: [www.cesr.org/downloads/HRRResponsestoEconCrisis\\_Final.pdf](http://www.cesr.org/downloads/HRRResponsestoEconCrisis_Final.pdf).

## **Supervisión y análisis del presupuesto**

Friedman, Joel. *A Guide to Tax Work for NGOs*. Washington, D.C., Proyecto Internacional del Presupuesto, 2006. Disponible en: <http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-tax-work-for-ngos/>.

Ramkumar, Vivek. *Our Money, Our Responsibility: A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures*. Washington, D.C., Proyecto Internacional del Presupuesto, 2008. Disponible en: <http://internationalbudget.org/publications/our-money-our-responsibility-a-citizens-guide-to-monitoring-government-expenditures/>.

Shapiro, Isaac, ed. *A Guide to Budget Work for NGOs*. Washington, D.C., Proyecto Internacional del Presupuesto, 2001. Disponible en: <http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-budget-work-for-ngos/>.

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ver el comentario general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrafo 34.
- <sup>2</sup> Nómina de textos citados para obtener más información sobre el presupuesto para el género, vea Diane Elson, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW* (Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), 2006. Vea también: <http://gender-financing.unwomen.org/en>.
- <sup>3</sup> Para obtener más información sobre el presupuesto centrado en los niños, vea Save the Children y HAQ: Centro para el Derecho de los Niños, *Budget for Children Analysis: A Beginners' Guide* (Kathmandu, Nepal, 2010).
- <sup>4</sup> Los resultados de esta encuesta, y la información detallada sobre los resultados de la encuesta y la metodología utilizada, están disponibles en: <http://internationalbudget.org/what-we-do/major-ibp-initiatives/open-budget-initiative/>.
- <sup>5</sup> Para obtener más información sobre la elaboración participativa de presupuestos, vea Anwar Shah (ed.), *Participatory Budgeting* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>; B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*. Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgeting.pdf>.
- <sup>6</sup> International Budget Partnership (IBP), *The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets* (Washington, D.C., 2012). Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>.
- <sup>7</sup> El presupuesto ciudadano de Túnez está disponible (en árabe) en: <http://internationalbudget.org/blog/2014/02/05/tunisias-citizens-budget-one-more-step-toward-the-open-budget/>.
- <sup>8</sup> Para obtener más información sobre las ISA, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, vea Aránzazu Guillán Montero, Renzo Lavin y Carolina Cornejo, *When Supreme Audit Institutions Engage with Civil Society: Exploring Lessons from the Latin American Transparency Participation and Accountability Initiative*, U4 Practice Insight, 5, 2013.

- <sup>9</sup> Consulte [www.internationalbudget.org/themes/ESC/BUDGETGLOSSARY.pdf](http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/BUDGETGLOSSARY.pdf).
- <sup>10</sup> Mira Dutschke y otros, *Budgeting for Social Housing in Northern Ireland: A Human Rights Analysis* (Belfast: Queen's University Belfast School of Law, 2010).
- <sup>11</sup> Consulte Isabel Ortiz, Jingqing Chai y Matthew Cummins, "Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 184 Countries". Documento de trabajo sobre la política social y económica de UNICEF (diciembre de 2011). Disponible en: [www.unicef.org/socialpolicy/index\\_60136.html](http://www.unicef.org/socialpolicy/index_60136.html).
- <sup>12</sup> El PIB de un país se refiere al valor de mercado de todos los productos y servicios finales oficialmente reconocidos que se producen en un país en un período dado, habitualmente en un año fiscal.
- <sup>13</sup> Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/HRC/4/20/Add.2), párrafos 59 y 61.
- <sup>14</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (A/HRC/22/50/Add.1), párrafo 40.
- <sup>15</sup> Gustavo Maurino y Ezequiel Nino, "Economic and social rights and the Supreme Court of Argentina in the decade following the 2001–2003 crisis," en Aoife Nolan, ed. *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2014), pág. 330.
- <sup>16</sup> Akanksha A. Marphatia y otros, *Confronting the Contradictions: The IMF, Wage Bill Caps and the Case for Teachers* (Johannesburg, ActionAid International, 2007).
- <sup>17</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable segura y la sanidad: Informe del Secretario General (A/66/255), párrafos 30–35.
- <sup>18</sup> Por ejemplo, OCDE-DAC encontró que tan solo el 3,2 por ciento de la AOD en 2009 consistió en financiación directa del presupuesto. Para ver un detalle más profundo sobre la ODA y los presupuestos del gobierno, consulte UNDP, *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty* (Nueva York, 2011), págs. 146–174.
- <sup>19</sup> Para obtener más información, vea D. Stuckler, S. Basu and M. McKee, "International Monetary Fund and aid displacement", *International Journal of Health Services*, vol. 41, N° 1 (2011), págs. 67–76.

- <sup>20</sup> Charles Wendo, "Uganda stands firm on health spending freeze", *The Lancet*, vol. 360, N° 9348 (7 de diciembre de 2002), pág. 1847.
- <sup>21</sup> Caren Grown, "What Gender Equality Advocates Should Know about Taxation" (Borrador preliminar, 28 de septiembre de 2005), págs. 17–18. Disponible en: <http://gender-financing.unwomen.org/~media/files/un%20women/grb/resources/what%20gender%20equality%20advocates%20should%20know%20about%20taxation.pdf>.
- <sup>22</sup> Elson (2006), pág. 72.
- <sup>23</sup> *Educação e Federalismo no Brasil: Combater as Desigualdades, Garantir a Diversidade* (Brasilia: UNESCO, 2010), pág. 169. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>.
- <sup>24</sup> Elson (2006), pág. 90.
- <sup>25</sup> Jeffrey Owens, "Improving performance of VAT systems is a priority in the context of the economic crisis", *World Commerce Review*, Sept. de 2011, pág. 8. Disponible en: [www.worldcommercereview.com/publications/article\\_pdf/468](http://www.worldcommercereview.com/publications/article_pdf/468).
- <sup>26</sup> Instituto de Estudos Socioeconômicos, "Budget and Rights: Developing a Budget Analysis Method from the Perspective of Human Rights", Artículo de Debate N° 157, noviembre de 2009, págs. 8–10. Disponible en: [www.inesc.org.br/library/technical-notes/NT.%20157%20-%20%20Budget%20and%20rights.pdf](http://www.inesc.org.br/library/technical-notes/NT.%20157%20-%20%20Budget%20and%20rights.pdf).
- <sup>27</sup> Tribunal Constitucional de Colombia, Decisión C-776/03. Disponible en: [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm).
- <sup>28</sup> Ver Joshua Berry, "Property Taxes & Public Education Funding: Inequality in the System" (2011). Disponible en: [http://florida.academia.edu/JoshuaBerry/Papers/947704/Property\\_Taxes\\_and\\_Public\\_Education\\_Funding\\_Inequality\\_in\\_the\\_System](http://florida.academia.edu/JoshuaBerry/Papers/947704/Property_Taxes_and_Public_Education_Funding_Inequality_in_the_System).
- <sup>29</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comentario general N° 14 (2000).
- <sup>30</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (A/HRC/19/59/Add.1), párrafo 15.
- <sup>31</sup> Ver Claire Kumar, *Undermining the Poor: Mineral Taxation Reforms in Latin America*, (Londres: Christian Aid, 2009), pág. 18. Disponible en: [www.christianaid.org.uk/images/undermining-the-poor.pdf](http://www.christianaid.org.uk/images/undermining-the-poor.pdf).

- <sup>32</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (A/HRC/22/50/Add.2), pág. 16.
- <sup>33</sup> Samwah Fallah, *Re-starting from scratch, D+C: Development and Cooperation*, No. 6 (2011), págs. 242–243. Disponible en: [www.dandc.eu/articles/195832/index.en.shtml](http://www.dandc.eu/articles/195832/index.en.shtml).
- <sup>34</sup> Dynamique Citoyenne Coordination Nationale, *2008 Budget: Were Expectations of the “Completion Point” Just a Mirage?* (Yaoundé, BASC/ Caritas Cameroun, 2008), págs. 15–16; y correspondencia con Olivier Nkouna, septiembre de 2011.
- <sup>35</sup> Steven Friedman, “Sending them a message: Culture, tax collection, and governance in South Africa”, Centro para Estudios de Política, Johannesburg, *Policies: Issues and Actors*, vol. 16, N° 3 (julio de 2003).
- <sup>36</sup> International Finance Corporation, *Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: Guide for Practitioners* (Diciembre 2007), pág. 46. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/980291468158071984/pdf/424350TaxSystem01PUBLIC1.pdf>.
- <sup>37</sup> Algunos estudios calculan que el importe perdido en la lucha ilegal por el capital en los países en desarrollo es del 6–9 por ciento del PIB. En comparación, los ingresos tributarios totales en estos países son solo del 13 por ciento del PIB en promedio. Ver Noruega, Ministerio de Asuntos Extranjeros, *Tax Havens and Development: Status, Analyses and Measures* (Oslo, publicaciones del gobierno, 2009), pág. 64.
- <sup>38</sup> Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (University of Chicago Press, 2015).
- <sup>39</sup> Richard Murphy, “The Cost of Tax Abuse: A Briefing Paper on the Cost of Tax Evasion Worldwide” (Tax Justice Network, noviembre de 2011). Disponible en: [www.tackletaxhavens.com/Cost\\_of\\_Tax\\_Abuse\\_TJN\\_Research\\_23rd\\_Nov\\_2011.pdf](http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN_Research_23rd_Nov_2011.pdf).
- <sup>40</sup> Ibid.
- <sup>41</sup> Ver Adrija Bose, “Without black money, India can be \$9tn economy,” *First Post*, 5 de septiembre de 2011. Disponible en: [www.firstpost.com/economy/without-black-money-india-can-be-9-tn-economy-74539.html](http://www.firstpost.com/economy/without-black-money-india-can-be-9-tn-economy-74539.html).
- <sup>42</sup> Inter-American Dialogue, *SÍNTESIS 3*, Junio 2010. Disponible (en español) en: [http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/Final%20Policy%20Brief\\_3\\_Sp%2008%2020.pdf](http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/Final%20Policy%20Brief_3_Sp%2008%2020.pdf).

- <sup>43</sup> Presupuesto de la unión de la India de 2011-12, Tabla 12, pág. 35. Disponible en: <http://indiabudget.nic.in/ub2011-12/statrevfor/annex12.pdf>.
- <sup>44</sup> Alexander Klemm, "Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives". Documento de trabajo del FMI WP/09/21 (Washington, D.C., 2009). Disponible en: [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0921.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0921.pdf).
- <sup>45</sup> Ann Blyberg, "Film Subsidies are the Real House of Cards" (Centro de Maryland sobre Política Económica, 10 de diciembre de 2014). Disponible en: [www.mdeconomy.org/film-subsidies-are-the-real-house-of-cards/](http://www.mdeconomy.org/film-subsidies-are-the-real-house-of-cards/).
- <sup>46</sup> Para obtener más información, vea Anwar Shar (ed.), *Local Budgeting* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalBudgeting.pdf>.
- <sup>47</sup> Stephan Danninger, Marco Cangiano y Annette Kyobi, "The Political Economy of Revenue-Forecasting Experience from Low-Income Countries". Documento de trabajo del FMI WP/05/2 (Washington, D.C., FMI, 2005). Disponible en: [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0502.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0502.pdf).
- <sup>48</sup> Documento del Vice Ministerio de Alimentación, VISAN, MAGA, 2006.
- <sup>49</sup> Ann Blyberg y Frank Mischler, *Budget Work to Advance the Right to Food: "Many a Slip..."* (Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2009), pág. 59.
- <sup>50</sup> Ann Blyberg y Helena Hofbauer, "Non-discrimination: Discriminatory Expenditures Based on Health Status", en *Article 2 and Governments' Budgets* (Washington, D.C., IBP, 2014). Disponible en: <http://internationalbudget.org/publications/escrarticle2/>.
- <sup>51</sup> Elson (2006), pág. 97.
- <sup>52</sup> Vimala Ramachandran y Sapna Goel, "Tracking Funds for India's Most Deprived: The Story of the National Campaign for Dalit Human Rights 'Campaign 789'", International Business Partnership, Estudio N° 6, agosto de 2011. Disponible en: <http://internationalbudget.org/publications/tracking-funds-for-indias-most-deprived-the-story-of-the-national-campaign-for-dalits-human-rights-campaign-789/>.
- <sup>53</sup> Alizeh Bhojani (ed.), *Show Me the Money: Achieving Economic, Social, and Cultural Rights through Government Budgets*, University of Washington, Henry M. Jackson School of International Studies, Informe de 2011 de la Fuerza de Trabajo, págs. 196–198.

- <sup>54</sup> A/HRC/19/59/Add.1, pág. 6.
- <sup>55</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable segura y la sanidad (A/HRC/21/42/Add.3), pág. 18.
- <sup>56</sup> Anatol Lieven, *Pakistan: A Hard Country* (Nueva York: Asuntos Públicos, 2011), pág. 260.
- <sup>57</sup> Neil Overy, "South Africa: Civil Society Uses Budget Analysis and Advocacy to Improve the Lives of Poor Children" (Washington, D.C., IBP, 19 de junio de 2010). Disponible en: <http://internationalbudget.org/?l=&s=child+support+grant>.
- <sup>58</sup> Este debate es relevante para los gastos y las asignaciones.
- <sup>59</sup> Ver Saranne Durham y Len Verwey, "Where Does Our Money Go? Priority and Progress in the South African Health Budget", *IBP E-Newsletter*, N° 55, julio-agosto de 2010. Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/newsletter55.pdf>.
- <sup>60</sup> Ver, por ejemplo, Kate Tissington, "A Review of Housing Policy and Development in South Africa since 1994" (Socio-Economic Rights Institute of South Africa (SERI), 2010), que es un intento por desarrollar una mejor comprensión de cómo evaluar el cumplimiento progresivo, incluido el uso de una amplia variedad de indicadores sociales y económicos. El Centro de Derechos Económicos y Sociales también ha desarrollado un conjunto de herramientas para el control de los DESC; ver: [www.cesr.org/section.php?id=179](http://www.cesr.org/section.php?id=179).
- <sup>61</sup> Instituto de Estudios Socioeconómicos (2009), pág. 12.
- <sup>62</sup> M. Dutschke y otros (2010), pág. 33.
- <sup>63</sup> Ver Prashant Raymus, "In India Budget Analysis Informs a High Court Case to Protect Local Health for Women and Children," *IBP E-Newsletter*, N° 58, enero-febrero de 2011. Disponible en: <http://internationalbudget.org/newsletters/newsletter-no-58-english/>.
- <sup>64</sup> Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comentario general N° 3 (1990).
- <sup>65</sup> Luke Holland, *Mauled by the Celtic Tiger: Human Rights in Ireland's Economic Meltdown* (Madrid: Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2012), pág. 20. Disponible en: [www.cesr.org/downloads/cesr.ireland.briefing.12.02.2012.pdf](http://www.cesr.org/downloads/cesr.ireland.briefing.12.02.2012.pdf).
- <sup>66</sup> Correspondencia por correo electrónico con Virginia Brás Gomes, 2012.

- <sup>67</sup> Informe de la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (MONUSCO-ACNUDH) sobre muertes en centros de detención en la República Democrática del Congo (marzo de 2013), págs. 17–18. Disponible en: <http://monusco.unmissions.org/sites/default/files/UNJHRO%20-%20Report%20on%20death%20in%20detention%20-%20March%202013%20-%20ENGLISH%20TRANSLATION.pdf>.
- <sup>68</sup> Algunos ejemplos de estudios de implicaciones financieras y presupuestarias de las diferentes alternativas son: Open Society Justice Initiative, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention* (Nueva York: Open Society Foundations, 2011). Disponible en: [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/socioeconomic-impact-pretrial-detention-02012011.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/socioeconomic-impact-pretrial-detention-02012011.pdf); y Roger Bowles y Mark Cohen, “Pre-Trial Detention: A Cost-Benefit Approach”. Disponible en: [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justice\\_20081124d\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justice_20081124d_0.pdf).
- <sup>69</sup> “In Nencheva v Bulgaria, European Court Finds State Responsible for Deaths in Institutions for Children with Disabilities”, Centro Internacional de Justicia, 25 de junio de 2013. Disponible en: [www.ijrcenter.org/2013/06/25/in-nencheva-v-bulgaria-european-court-finds-state-responsible-for-deaths-in-institution-for-children-with-disabilities/](http://www.ijrcenter.org/2013/06/25/in-nencheva-v-bulgaria-european-court-finds-state-responsible-for-deaths-in-institution-for-children-with-disabilities/).
- <sup>70</sup> Para obtener más información, ver Ann Blyberg and Frank Mischler (2009), págs. 82–88.
- <sup>71</sup> Sin embargo, en tales casos de impacto indirecto, el gobierno debería poder explicar por qué y cómo sus decisiones colaborarán con el cumplimiento de los derechos.
- <sup>72</sup> “The News: 20 percent Annual Budget for Education Sector,” *Indonesian Law Update: Legal Notes*, agosto de 2008. Disponible en: [www.dahanarekan.com/DR\\_LANotes.htm](http://www.dahanarekan.com/DR_LANotes.htm).
- <sup>73</sup> Centro para los Derechos Económicos y Sociales e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, *¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala* (Guatemala/España, 2009), pág. 78. Disponible en: <http://cesr.org/downloads/Derechos%20o%20Privilegios%20Final.pdf>.
- <sup>74</sup> Foro de ONG sobre Camboya, “Analysis of Precautionary Expense and Other Expenses in Budget Law Implementation 2005–2009” (noviembre de 2009).
- <sup>75</sup> Carta abierta a los Miembros del Parlamento, Gran Asamblea Nacional, Turquía (marzo de 2010), pág.5. Disponible en: [http://kahip.org/site\\_media/docs/milletvekili\\_mektup\\_2010\\_en.pdf](http://kahip.org/site_media/docs/milletvekili_mektup_2010_en.pdf).

- <sup>76</sup> Organización de Estados Americanos. Informe anual del Relator Especial para la libertad de expresión (2003), pág. 180. Disponible en: [www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=139&IID=1](http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=139&IID=1).
- <sup>77</sup> Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, “Subsidios Estatales a Escuelas de Gestión Privada en la Ciudad de Buenos Aires” (Buenos Aires, 2011). Disponible en: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2011/11/Subsidio-a-privadas-web.pdf>.
- <sup>78</sup> Chris Gruenberg, “Public Telephone Lines Improve Cash Subsidies Programs in Developing Countries,” *IBP E-Newsletter*, N° 59, marzo–abril de 2011. Disponible en: <http://internationalbudget.org/newsletters/newsletter59/>.
- <sup>79</sup> Informe del experto independiente sobre la cuestión de derechos humanos y pobreza extrema (A/HRC/11/9).
- <sup>80</sup> La descripción de las situaciones se desarrolló basada en la correspondencia por correo electrónico con Kolawola Banwo del Centro de Defensa Legislativa de la Sociedad Civil (CISLAC), Nigeria, en septiembre de 2011.
- <sup>81</sup> “NREGA: A People’s Act, a Revolutionary Step and a Great Hope” (informe producido por la Campaña Derecho a los Alimentos, basada en el informe del Síndico y Auditor General sobre la auditoría de desempeño de la implementación de la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGA), Informe de auditoría de desempeño N° XXXX11, 2008). Disponible en: [www.righttofoodindia.org/data/nrega-a-people’s-act-a-%20revolutionary-step.pdf](http://www.righttofoodindia.org/data/nrega-a-people’s-act-a-%20revolutionary-step.pdf).
- <sup>82</sup> Neil Overy, “In the Face of Crisis: The Treatment Action Campaign Fights Government Inertia with Budget Advocacy and Litigation”, Estudio del IBP N° 7 (2011). Disponible en: <http://internationalbudget.org/publications/in-the-face-of-crisis-the-treatment-action-campaign-fights-government-inertia-with-budget-advocacy-and-litigation/>.
- <sup>83</sup> Instituto de Estudios Socioeconómicos (2009), pág. 11.
- <sup>84</sup> Caso provisto por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires (febrero de 2012).
- <sup>85</sup> Centro de Estudios Legales Aplicados, *Benefit Incidence Analysis of Public Spending on Education in Gauteng* (2009). Ver también en Anexo I que contiene explicaciones con respecto a las metodologías de control del presupuesto.
- <sup>86</sup> IBP, “India: Budget Tracking to Give Dalits a Fair Share of Development” (2011), pág. 2. Disponible en: <http://internationalbudget.org/publications/tracking-funds-for-indias-most-deprived-the-story-of-the-national-campaign-for>

dalits-human-rights-campaign-789/. En 1995, se asignó el código 789 y la Comisión de Planeamiento les pidió a todos los departamentos del gobierno de la India y a los gobiernos estatales que usaran este código. Pero como no había un plazo estipulado para su cumplimiento, por un tiempo el código permaneció mayormente en la teoría. Una vez que el gobierno comenzó a cumplir con el código, aparecieron el uso indebido y la corrupción. El 31 de agosto de 2010, el Ministerio de Interior de la India realizó una declaración sorprendente en el parlamento: “En mi opinión a prima facie, el uso de Rs. 678 crores (INR 6,78 mil millones; US\$ 144,1 millones) del SCSP para la infraestructura de los Juegos de la Mancomunidad parece incorrecto”.

- <sup>87</sup> Branco Milanovic, “Conflict Between Horizontal Equity and Maximum Poverty Reduction, How Best to Allocate Funds to Regions: An Empirical Analysis”, (Banco de Desarrollo Asiático, 2001), pág. 2. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.4499&rep=rep1&type=pdf>.
- <sup>88</sup> Ver el Anexo I sobre las metodologías de supervisión del presupuesto.
- <sup>89</sup> Samuel Zan Akologo y Jason Lakin, *Spending Wisely: A Budget Reform Action Plan for Ghana* (Accra: Ghana Aid Effectiveness Forum and SEND Ghana, diciembre de 2010), pág. 23. Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Spending-Wisely-A-Budget-Reform-Action-Plan-for-Ghana.pdf>.
- <sup>90</sup> *Unnecessary Expenditures: A Brief on the Government’s Initiative to Refocus Expenditures*, vol. 2, julio de 2010. Disponible en: [www.policyforum-tz.org/files/Unnecessaryexpenditure.pdf](http://www.policyforum-tz.org/files/Unnecessaryexpenditure.pdf).
- <sup>91</sup> Vivek Ramkumar, *Our Money, Our Responsibility: A Citizens’ Guide to Monitoring Government Expenditures* (Washington, D.C.: IBP, 2008), págs. 58–62.
- <sup>92</sup> Caso provisto por Fundar–Centro de Análisis e Investigación (enero de 2012).
- <sup>93</sup> Meena Nair y otros, *Improving Governance the Participatory Way: A Pilot Study of Maternal Health Services for Urban Poor in Bangalore* (Bangalore: Centro de Asuntos Públicos, 2012). Disponible en: <http://pacindia.org/wp-content/uploads/2016/08/Improving-Governance-the-participatory-way.pdf>.
- <sup>94</sup> Ver Albert van Zyl, “What is Wrong with the Constituency Development Funds?”, *IBP Budget Brief*, año 03, N° 10, 2010. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/ess/wpaper/id2644.html>.

- <sup>95</sup> Water Aid, *Budget Advocacy for the Water and Sanitation Sector in Nepal: A Primer for Civil Society Organisations*, Kathmandu, Nepal (2010), pág. 6.
- <sup>96</sup> Para obtener más información sobre este caso, ver: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Social-Justice-Coalition-Report-of-the-Khayelitsha-Mshengu-Toilet-Social-Audit.pdf>.
- <sup>97</sup> Para obtener más información, ver Vivek Ramkumar (2008).
- <sup>98</sup> Observaciones finales del CRC sobre el tercer y cuarto informe combinado de Marruecos, CRC/C/MAR/CO/3-4 (14 de octubre de 2014).
- <sup>99</sup> Observaciones finales del CDESCR sobre el informe segundo y tercer informe periódico combinado de Albania, E/C.12/ALB/CO/2-3 (18 de diciembre de 2013).
- <sup>100</sup> HAQ: Centro para los Derechos del Niño, *India: Informe general del tercer y cuarto informe combinado sobre la Convención de las Naciones Unidas para los Derechos del Niño presentado por el CRC 20 BS Colectivo*, Nueva Delhi, 2011, págs. 19-20. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/Ind/INT\\_CRC\\_ICO\\_Ind\\_15709\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/Ind/INT_CRC_ICO_Ind_15709_E.pdf).



