

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.