

## 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.

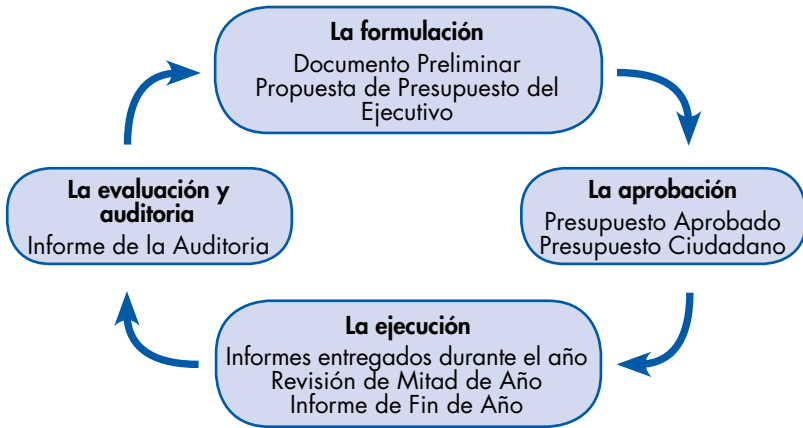
Varios de estos grupos involucran activamente a los niños y a las niñas en su trabajo. Educan a los niños y a las niñas sobre los presupuestos de los gobiernos y cómo los presupuestos afectan sus vidas. Varios grupos han incluido a los niños y las niñas en el control de los gastos del gobierno, con frecuencia 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.