

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”.⁹

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.¹⁰

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.¹¹

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 país¹² 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”.¹³

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**:¹⁴

“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.¹⁵

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.¹⁶

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:¹⁷

- 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.¹⁸

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.¹⁹ 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.²⁰

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.²¹

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.²²

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.²³

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.²⁴

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.²⁵ 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.²⁶

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.²⁷

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.²⁸

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.²⁹ 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**:³⁰

“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 regalías³¹

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:³²

“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.³³

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 empresarias 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 2008.³⁴

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.³⁵

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 2006.³⁶

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.³⁷ Alrededor del 8 por ciento del patrimonio mundial, o US\$ 7,6 billones, actualmente se mantienen en paraísos fiscales.³⁸ 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.³⁹ 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.⁴⁰

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.⁴¹

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.⁴²

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.⁴³ 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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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.⁴⁶

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.⁴⁷

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 CDESCR 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 CDESCR 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.⁴⁸ 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.⁴⁹

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.⁵⁰

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.⁵¹

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 CDESCR, 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.⁵²

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.⁵³

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”.⁵⁴

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 CESC 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 “subsidios 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 “subsidios condicionales”, que normalmente se identifican para usar con fines específicos (por ejemplo, para proyectos de educación o infraestructura de sanidad). Estos subsidios 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”.⁵⁵

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 igualdad⁵⁶

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 2012.⁵⁷

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.⁵⁸ 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.⁵⁹

Por supuesto, evaluar si un gobierno alcanza progresivamente un derecho habitualmente implica analizar un complejo conjunto de factores, no solo el presupuesto.⁶⁰ 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.⁶¹ 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.⁶²

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.⁶³

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.⁶⁴

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.⁶⁵

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.⁶⁶

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 adecuadas⁶⁷

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, 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.⁶⁸

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.⁶⁹

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 CDESCR 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.⁷⁰

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.⁷¹
- 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.⁷²

- Al evaluar la “debida 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 “debida prioridad” a los sectores relacionados con los DESC.

No asignar una “debida 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.⁷³

- Para que un gobierno (y la sociedad civil) puedan evaluar si el gobierno asigna la “debida 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.⁷⁴

- 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".⁷⁵

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 “debida 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 “debida 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.