

IV. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (GASTOS)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. Ausencia de discriminación en los gastos

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

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

La libertad de expresión amenazada por gastos discriminatorios

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

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

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

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

Los presupuestos del gobierno y las escuelas privadas

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

Problemas de discriminación en los programas de transferencia de efectivo

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

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

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

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

B. Gastos insuficientes

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

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

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

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

Existen varios posibles motivos para la infrautilización de los recursos.

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

Solucionar los problemas de la infrautilización

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

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

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

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

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

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

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

Los gastos insuficientes afectan los derechos humanos en Sudáfrica y Brasil

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

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

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

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

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

Desvío de fondos de la educación

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

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

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

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

Desafíos en el control del desvío de fondos

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

En **India**, la lógica detrás del Subplan de Castas Reglamentadas (SCR) es proporcionar fondos directamente para la asistencia exclusiva a las castas reglamentadas. Sin embargo, de acuerdo con un informe de 2009, la administración dividió el SCR en “divisible—fondos que benefician directamente a los Dalits” e “indivisible—fondos gastados en el bienestar o desarrollo general suponiendo que los Dalits también se beneficiarán”. Esto se realizó porque más de 30 departamentos del gobierno dijeron que no podían dividir los beneficios entre diferentes sectores de la población, ya que sus acciones (por ejemplo, construcción y mantenimiento de caminos e infraestructura) afectan a todas las personas que viven en un área dada. En la práctica, fue casi imposible seguir dónde se asignaban los fondos, porque no se asignó ningún código del presupuesto hasta 1995.⁸⁶

D. Fugas

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

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

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

Seguimiento de las fugas que afectan el derecho a la educación

Un estudio de 2010 del Centro para el Desarrollo Democrático de los subsidios per cápita en 30 distritos en **Ghana** encontró importantes fugas en las transferencias de los distritos a las escuelas. “Durante el año escolar 2008/2009, por ejemplo, más del 60% de los directores docentes informaron que no recibieron el importe total del subsidio per cápita al que tenía derecho su escuela. Los hallazgos sobre las fugas a nivel escolar hicieron eco en una Encuesta de seguimiento de gastos públicos⁸⁸ (ESGP) de 2007 realizada por el gobierno en el sector de educación; la ESGP de 2007 también encontró que el financiamiento de educación era utilizado para gastos no aprobados por el programa, incluidos los costos de viaje para la administración”.⁸⁹

E. Gastos inútiles

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

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

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

Para profundizar sobre estos puntos:

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

Eliminar los gastos inútiles en Tanzania

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

La defensa y los esfuerzos de Sikika lograron ciertos resultados destacados. Por ejemplo, el Ministerio de Educación y Capacitación Vocacional redujo sus gastos en capacitación, que con frecuencia se realizaban en costosos hoteles, de TSh 231 billones (US\$ 172 millones) a TSh 11 billones (US\$ 8 millones). Sin embargo, los subsidios (pagos a funcionarios públicos por días pasados fuera de la oficina) aumentaron de TSh 171 billones (US\$ 127,5 millones) en 2008/09 a TSh 269 billones (US\$ 198 millones) en 2010/11, y variaron ampliamente entre los MDA. La cámara del Fiscal General también redujo su presupuesto para viajes de TSh 33 billones (US\$ 24,6 millones) en 2008/09 a TSh 1,8 billones (US\$ 1,3 millones) en 2010/11.⁹⁰

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

Pago excesivo por productos esenciales

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

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

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

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

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

Fondos no asignados de conformidad con la evidencia de necesidad

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

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

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

Gastos inútiles y gastos para el desarrollo de circunscripciones

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

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

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

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

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