

## V. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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