

ANN BLYBERG

Ann Blyberg es Directora Ejecutiva del Programa Internacional de Pasantías de Derechos Humanos (IHRIP, sigla en inglés) en Washington, D.C., cuyo objetivo es ayudar a fortalecer grupos de derechos humanos, particularmente en países del sur del mundo. También coordina iniciativas del Grupo Presupuestario de Derechos Humanos (HURIBUG, sigla en inglés).

Email: ablyberg@iie.org

RESUMEN

El artículo presenta una breve historia del desarrollo del análisis presupuestario sobre derechos humanos, y explica en qué consiste el trabajo con el presupuesto público como herramienta de exigibilidad de derechos. Discute diferentes enfoques –transparencia, género y derecho a la alimentación– del trabajo actual, y proporciona ejemplos de experiencias realizadas por grupos de la sociedad civil de diferentes países. También resume algunas de las estrategias utilizadas por grupos que realizan análisis presupuestario sobre derechos humanos y analiza las oportunidades para un mayor desarrollo de este trabajo, así como los desafíos que la sociedad civil afronta en este campo. En la última sección se formulan recomendaciones sobre iniciativas que deben ser llevadas a cabo por la sociedad civil, gobiernos, órganos intergubernamentales y donantes, para facilitar el desarrollo del trabajo de análisis presupuestario sobre derechos humanos.

Original en inglés. Traducido por Clara García Parra.

Recibido en agosto de 2009. Aceptado en noviembre de 2009.

PALABRAS CLAVE

Presupuesto público como herramienta de exigibilidad de derechos humanos – Derechos Económicos, Sociales y Culturales - ONGs



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

EL CASO DE LA ASIGNACIÓN INCORRECTA: DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES Y EL TRABAJO PRESUPUESTARIO

Ann Blyberg

El análisis presupuestario sobre derechos humanos se parece a un trabajo detectivesco. Como los detectives, quienes utilizan el presupuesto como herramienta de exigibilidad de derechos humanos siguen pistas. Como los detectives, también trabajan para determinar la relación entre las pistas, y para entender qué es lo que las pistas, en conjunto, dicen sobre lo que pasó y “quién lo hizo”. Por supuesto, los analistas presupuestarios no tienen el porte de los grandes detectives mundiales, ni están rodeados de la misma aura de misterio y aventura. Sin embargo, su trabajo es igual de serio, porque también le siguen la pista a delincuentes e investigan lo que a menudo resulta ser un crimen.

Pese a su naturaleza en apariencia más prosaica, durante los últimos cinco años el trabajo presupuestario sobre derechos humanos ha crecido rápidamente en su alcance, creatividad e impacto. El trabajo presupuestario¹ aporta nuevos tipos de herramientas de investigación al trabajo de derechos. Los descubrimientos efectuados a partir del análisis presupuestario proporcionan datos técnicos importantes para respaldar hipótesis de violaciones a los derechos humanos. Estos datos son particularmente persuasivos porque en general provienen de las cifras producidas por el propio gobierno. El trabajo presupuestario, cuando se usa de manera adecuada, puede sacar a la luz abusos en materia de derechos humanos, que podrían de otro modo permanecer escondidos en la densa complejidad de los informes financieros del gobierno. Es más, el marco de derechos humanos fortalece el trabajo presupuestario de grupos de la sociedad civil, al infundirle exigencias morales de derechos humanos y fundamentarlo en las obligaciones legales de los gobiernos.

Diferentes grupos de una serie de países han cuestionado políticas presupuestarias y gastos que han privado a personas de su sustento, dañado su salud, impedido su acceso a la educación primaria, y, en general, afectado

Ver las notas del texto a partir de la página 152.

negativamente sus derechos económicos y sociales esenciales. Estos grupos han presionado a sus gobiernos para que den a conocer información presupuestaria esencial, de manera que las pruebas puedan ser examinadas públicamente. Asimismo, han presionado para conseguir procesos presupuestarios abiertos, de manera que la gente pueda descubrir qué ha estado pasando y hacer que los responsables rindan cuentas de sus acciones. En otras palabras, en pocos años el trabajo presupuestario ha resultado ser una herramienta efectiva para la promoción del disfrute de derechos humanos.

Las siguientes páginas ofrecen un panorama de la evolución del trabajo presupuestario de derechos humanos, y dan algunos detalles sobre el trabajo “detectivesco” que está siendo realizado. Explican los diferentes enfoques de ese trabajo, además de describir brevemente las acciones que algunos grupos están llevando adelante. El trabajo, además, resume algunas estrategias y metodologías utilizadas por esos grupos, así como las tendencias y oportunidades -y también los desafíos- en el trabajo presupuestario de derechos humanos. El artículo concluye con recomendaciones para promover el desarrollo del trabajo de análisis presupuestario sobre derechos humanos.

1 Panorama de fondo

El trabajo presupuestario de derechos humanos es joven, no tiene más de cinco o diez años. Para comprender de dónde vino y a dónde se dirige, es útil centrar brevemente la atención en el campo, más amplio, del trabajo presupuestario de la sociedad civil, el cual se considera que comenzó recién a mitad de los años 90. Algunas de las razones aducidas para explicar el crecimiento del trabajo presupuestario de la sociedad civil son:

El final de la Guerra Fría aumentó la democratización en países de todo el mundo, y particularmente en países del antiguo bloque soviético, creando entornos más favorables para el fortalecimiento y mayor influencia de la sociedad civil.

Durante el mismo período, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otras agencias internacionales prestaron una atención creciente a las prácticas de “*good governance*” y a sus componentes, que incluyen transparencia, disminución de la corrupción, y así sucesivamente. Este énfasis en “*good governance*”, si bien fue bien recibido por muchos activistas de derechos humanos, también ha sido en ciertas ocasiones fuente de confusión y ha desviado la atención de cuestiones importantes de derechos humanos. En cualquier caso, ha afectado ciertamente al desarrollo del trabajo presupuestario de derechos humanos.

En décadas recientes ha aumentado notablemente la descentralización del gobierno en un gran número de países. Con esta descentralización, el desplazamiento hacia una gobernabilidad más local, y con la elaboración de presupuestos locales, muchos grupos de la sociedad civil se han sentido capaces de tratar cuestiones presupuestarias, ya que los presupuestos locales y los gastos gubernamentales locales son, en general, más fácilmente comprensibles y es más sencillo intervenir en ellos que en el presupuesto central.

Durante el mismo período, muchos legisladores se interesaron más en cuestiones

presupuestarias y en su papel en los procesos de elaboración de presupuestos. Al mismo tiempo las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) vieron mayores oportunidades para influir sobre el presupuesto, al poder acceder a éste y presionar así a los legisladores.

También se han dado desarrollos tecnológicos significativos durante las últimas dos décadas, particularmente en el mayor uso de ordenadores personales. El análisis presupuestario necesita muchos cálculos. Antes de que los ordenadores personales estuvieran tan generalizados, los recursos necesarios para recopilar y procesar bases de datos simplemente estaban fuera del alcance de la mayor parte de la sociedad civil.

Y por último, un número de donantes, particularmente la Fundación Ford y, luego el Open Society Institute, entre otros, se mostraron dispuestos a apoyar el trabajo presupuestario de la sociedad civil.

El trabajo presupuestario de derechos humanos se inició tan solo unos años después de que el trabajo presupuestario de la sociedad civil hubiera comenzado. Las razones para su desarrollo son las mismas, con un elemento adicional importante: con el fin de la Guerra Fría y sus batallas ideológicas, el campo de derechos humanos fue capaz de dedicar una atención significativa a los derechos económicos y sociales (ES). Si bien los gastos gubernamentales son imprescindibles para la realización de todos los derechos, la relación entre gastos gubernamentales y derechos económicos y sociales es tanto más visible, si se tiene en cuenta el papel central que tiene el gobierno como proveedor de educación, cuidados de salud y otros servicios sociales. Así, a medida que se involucraban en la defensa de derechos ES, los grupos de derechos humanos se interesaron en aprender más sobre presupuestos gubernamentales y trabajo presupuestario.

2 “Trabajo presupuestario de derechos humanos”— ¿Qué es?

Antes de considerar el estado actual del trabajo presupuestario de derechos humanos, quizá sería útil aclarar lo que significa la expresión “trabajo presupuestario de derechos humanos”. Otras frases también utilizadas para describir el trabajo incluyen “elaboración de presupuestos de derechos humanos”, “elaboración de presupuestos o trabajo presupuestario desde una perspectiva de derechos”, y “análisis presupuestario y derechos económicos, sociales y culturales”. Es, esencialmente, un trabajo que relaciona derechos humanos con presupuestos gubernamentales, y trabajo presupuestario con trabajo de derechos humanos.

Este campo parece muy amplio, y lo es en la actualidad. Distintas organizaciones que trabajan en diferentes áreas han usado una o más de las frases que siguen para describir sus trabajos:

- Transparencia en la elaboración de presupuestos
- Elaboración participativa de presupuestos
- Elaboración del presupuesto y derechos de las mujeres
- Elaboración del presupuesto y derechos del niño
- Trabajo presupuestario centrado en “derechos sustantivos” (opuesto al foco en aspectos “procesales”)
- “*Frontloading*”^{N.T.} los derechos humanos en los presupuestos
- Políticas públicas macroeconómicas y derechos económicos y sociales

Una mayor descripción de estas diferentes áreas de actuación podría ayudar a aclarar qué actividades entran en el ámbito del “trabajo presupuestario de derechos humanos”:

Transparencia en la elaboración de presupuestos: el desafío más común que los grupos de la sociedad civil que trabajan con el presupuesto afrontan es el acceso a la información gubernamental necesaria para analizar el presupuesto. Así, varios grupos, al menos en principio, centran su actuación en procurar que los gobiernos hagan que su información presupuestaria se haga disponible en mayor medida. Esto incluye, naturalmente, reclamar mayor accesibilidad a otros datos como, por ejemplo, estadísticas sobre asistencia escolar o tasas de enfermedad e inmunización, información que es esencial para comprender lo que implican las estadísticas presupuestarias. En este sentido, es importante destacar que para el trabajo en derechos humanos es fundamental disponer de datos clasificados por determinadas características, como etnia, género, etc..

Los grupos de la sociedad civil que trabajan con el presupuesto se preocupan, naturalmente, por el acceso a la información para su propio trabajo, pero antes que nada se centran en la transparencia y el acceso a la información, porque creen que todo el mundo en el país debería tener acceso al presupuesto de su gobierno. Sin embargo, “transparencia” no consiste tan sólo en tener acceso, sino también en ser capaz de entender el presupuesto. Dada la complejidad de gran parte de los presupuestos gubernamentales, esto es difícil sin preparación y conocimientos específicos. En consecuencia, estos mismos grupos suelen animar a los gobiernos a que desarrollen un formato alternativo para el presupuesto, precisamente denominado “presupuesto ciudadano”, mucho más comprensible para cualquier persona que el presupuesto formal².

Aunque la relación entre trabajo de transparencia presupuestaria y derechos humanos es bastante directa, la mayor parte de los grupos que se centran en la transparencia no usan explícitamente un marco de derechos humanos en su trabajo, a pesar de que las garantías nacionales e internacionales relativas a la información³ podrían obviamente apuntalarlo e incluso fortalecerlo. Un grupo que sí aborda cuestiones de transparencia, al tiempo que utiliza un marco de derechos humanos, es Muslims for Human Rights (MUHURI, sigla en inglés), una organización no gubernamental con base en Mombasa, Kenia. MUHURI supervisa los gastos dependientes del Constituency Development Fund (CDF) en la Provincia Costera de Kenia. En el seno del CDF, todos los miembros del parlamento (MP) tienen derecho a asignar fondos de ayuda al desarrollo a sus distritos. El CDF es muy popular, pero también controvertido. Gran número de personas y organizaciones están preocupadas por la corrupción y la malversación de fondos, ya que la administración del CDF es opaca, sin ningún mecanismo operativo de rendición de cuentas. En las fases iniciales de su trabajo, MUHURI tuvo dificultades para simplemente acceder a información sobre proyectos apoyados por el CDF. Cuando finalmente consiguió obtener información sobre catorce proyectos en una circunscripción, organizó una audiencia comunitaria que duró un día entero, a la que asistieron entre mil quinientas y dos mil personas. Grupos de la sociedad civil habilitados por el MUHURI leyeron los resultados de su revisión de los proyectos, e invitaron a los asistentes a que hicieran

preguntas a los representantes del CDF presentes. Esta audiencia mostró cómo los ciudadanos pueden exigir mayor transparencia y rendición de cuentas en presupuestos gubernamentales y operaciones del gobierno. (RAMKUMAR; KIDAMBI, 2007).

Elaboración participativa de presupuestos: Otra área de trabajo presupuestario de derechos humanos se centra en la elaboración participativa de presupuestos. Hay varias organizaciones de la sociedad civil involucradas en este trabajo, dentro de dos categorías generales: 1ª) trabajo relativo a procesos presupuestarios participativos iniciados por el gobierno, el más conocido de los cuales tiene lugar en Porto Alegre, Brasil,⁴ y 2ª), trabajo de grupos no gubernamentales con vistas a aumentar la participación e influencia en la formulación y gastos de presupuestos gubernamentales (sea cual sea el proceso iniciado por el gobierno). Esta última es más común. Un ejemplo de trabajo de la sociedad civil en la promoción de participación ciudadana en el presupuesto y en el proceso presupuestario es el realizado por el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), en Brasil, que se centra en cuestiones presupuestarias en educación pública a largo plazo. La organización ha desarrollado propuestas de capacitación para el público en general, y para líderes sociales, con el objetivo de promover una mayor conciencia sobre la importancia del presupuesto y de mejorar la capacidad de la supervisión presupuestaria, inicialmente en Río de Janeiro y después en otros municipios. También ha desarrollado propuestas de aprendizaje a distancia que alcanzan a trescientos cincuenta participantes, anualmente. (ROBINSON, 2006, p. 23).

Muchos grupos implicados en elaboración participativa de presupuestos se remiten al derecho a participar en asuntos públicos, tal y como está garantizado en sus constituciones y leyes nacionales, o en documentos internacionales⁵. Muchos otros grupos, sin embargo, no se remiten explícitamente a garantías de derechos humanos, y, en efecto, hay un subdesarrollo de estándares internacionales de derechos humanos que garanticen la participación.

Elaboración del presupuesto y derechos de las mujeres: Un número significativo de grupos en todo el mundo está involucrado en la elaboración del presupuesto con un enfoque de género. Su principal objetivo ha sido aportar visibilidad a los derechos de las mujeres en los presupuestos gubernamentales⁶. Como ejemplo de tal trabajo, Tanzania's Gender Budgeting Initiative (GBI), liderada por los esfuerzos del Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), inició una investigación en grupos de tres: un académico (economista o sociólogo), un activista de una ONG y un funcionario público. Usando técnicas participativas, los equipos identificaron en el proceso de elaboración del presupuesto restricciones estructurales y sociales al reconocimiento de derechos de las mujeres, así como una falta de conciencia de género en los elaboradores de políticas públicas, funcionarios responsables por el presupuesto y representantes de la sociedad civil. Los informes fueron distribuidos en diferentes sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, departamentos gubernamentales y agencias de cooperación. Los resultados fueron compartidos, a través de sesiones de trabajo y foros públicos, con la sociedad civil, donantes, elaboradores de políticas públicas y tecnócratas del área de investigación, con grupos de parlamentarios -específicamente mujeres- y con los representantes en comités parlamentarios tales como el Comité Financiero/Presupuestario del

Parlamento. Una estrategia para la divulgación de los resultados fue la publicación de un libro popular llamado *Budgeting with a Gender Focus* [Elaborando presupuestos con un enfoque de género]. Además, se inició un diálogo con elaboradores clave de políticas públicas y partidos políticos, para conseguir cambios positivos en políticas públicas indiferentes al género, discriminatorias y retrógradas, y en leyes y programas de desarrollo (RUSIMBI, 2002, p. 119-125).

Aunque el móvil de la elaboración de presupuestos basados en el género es la preocupación por las desigualdades y por la discriminación en la distribución presupuestaria y de gastos, en detrimento de la mujer, la mayor parte de este trabajo no ha sido explícitamente configurado por normas internacionales de derechos humanos relativas a discriminación de género, sobre todo las existentes en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, sigla en inglés). En 2006, sin embargo, se elaboró un manual sobre cómo evaluar el grado de conformidad de un gobierno con sus obligaciones con la CEDAW mediante un examen de su presupuesto. *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, (ELSON, 2006, p. 3) [Elaborando Presupuestos para los Derechos de las Mujeres: Supervisando los Presupuestos Gubernamentales en Conformidad con la CEDAW], realiza un análisis muy completo de la relación de los estándares y obligaciones de la CEDAW con los presupuestos gubernamentales, propone maneras de utilizar el tratado en el trabajo presupuestario, y resalta el “valor añadido” de la utilización de patrones internacionales como marco para la evaluación del presupuesto gubernamental en la medida en que afecta a las mujeres. Es de esperar que este manual extienda el uso del marco de derechos humanos en el trabajo presupuestario basado en el género.

Elaboración del presupuesto y derechos del niño: Diversos grupos de la sociedad civil de varios países trabajan en la elaboración del presupuesto para la inclusión de los derechos del niño. Estas iniciativas son similares a las que enfocan en cuestiones de género en la medida en que buscan entender cómo y cuánto el gobierno destina y gasta en programas que afectan a niños, y cuál es el impacto del presupuesto gubernamental en los niños. La Children's Budget Unit (CBU) del Institute for Democracy in South Africa (IDASA), llevó a cabo una iniciativa temprana muy importante en el trabajo presupuestario de derechos humanos. Durante algunos años, la CBU emitió informes consideraban los derechos humanos previstos en la Constitución Sudafricana para evaluar la atribución de fondos en áreas de salud, educación, vivienda y desarrollo social para los niños, realizando recomendaciones específicas al gobierno sobre cómo debería construir su programación y presupuesto para cumplir mejor sus obligaciones respecto de los niños. La CBU también trabajó para desarrollar la capacidad de los propios niños para supervisar el presupuesto y participar en la toma de decisiones en las áreas de presupuesto que les atañen (STREAK, 2003, p. 2-3).

Trabajo presupuestario centrado en “derechos sustantivos” (opuesto al foco en aspectos “procesales”): Debido a que varias cuestiones económicas y sociales, como la pobreza, el hambre y el analfabetismo, son extremadamente complejas, y ya que los estándares internacionales de derechos humanos están en proceso de desarrollo, la tarea conceptual de relacionar derechos económicos y sociales “sustantivos” con

presupuestos gubernamentales es un desafío. El trabajo presupuestario de este tipo que se ha realizado hasta la fecha se ha basado tanto en constituciones y leyes nacionales como en estándares internacionales relacionados con derechos específicos. Los documentos internacionales principales han sido el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y las Observaciones Generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Pese a la dificultad que presenta relacionar derechos específicos con el presupuesto gubernamental y procesos de elaboración de presupuestos, se ha realizado un trabajo importante e inspirador. Por ejemplo:

Women's Dignity, en Tanzania, se centra en la mortalidad materna en el país. Asegurar el acceso a cuidados prenatales y cuidados de emergencia durante el parto es un elemento esencial para reducir las tasas de mortalidad. Al revisar los datos sobre acceso de las mujeres a estos dos tipos de cuidado, la organización descubrió que las mujeres pobres en Tanzania (como en otros muchos países) tienen mucho menos acceso a estos servicios que las que tienen mejores condiciones, lo que produce que de forma desproporcionada más mujeres pobres mueran durante el parto. Women's Dignity utilizó analistas presupuestarios para rastrear los fondos destinados a "botiquines de parto" utilizados por comadronas y médicos, y descubrieron que estos botiquines no estaban disponibles en todas las instalaciones. La organización comenzó a presionar para obtener más transparencia en el presupuesto de salud, para determinar dónde deberían estar los botiquines y si el dinero a ellos destinado estaba siendo gastado de la manera correcta (HOFBAUER; GARZA, 2009, p. 11-13).

El Centro Internacional para Investigaciones en los Derechos Humanos (CIIDH), en Guatemala, investigó la puesta en práctica de un programa suplementario de alimentación escolar, Vaso de Leche Escolar – VLE, que tenía como objetivo garantizar el acceso a la comida para los más necesitados del país. CIIDH supo, a través de informes de comunidades y al examinar los gastos gubernamentales en el seno del programa, que los estudiantes de zonas con mejor acceso a la alimentación se beneficiaban desmesuradamente del mismo, mientras que los que estaban en comunidades más alejadas, las de menores posibilidades en lo referente al acceso a alimentación, o no estaban beneficiándose del programa o, si lo estaban, era con una deficiente distribución de leche, que además estaba con frecuencia estropeada. El gobierno también estaba pagando más de lo que debería por la leche, lo que significaba que los fondos, limitados, llegaban a menos comunidades de lo que hubiera sido posible si se hubiera comprado la leche a un precio razonable. Cuando un nuevo gobierno llegó al poder en Guatemala, decidió suspender el programa VLE y sustituirlo por otra alternativa más efectiva en cuanto al precio y más apropiada culturalmente. Muchos de los beneficiarios del programa VLE pertenecían a comunidades indígenas, que en Guatemala tienen tendencia a tener intolerancia a la lactosa (FAO, 2009, p. 53).

"Frontloading" los derechos humanos en los presupuestos: El análisis presupuestario actual sobre derechos humanos se centra principalmente en el análisis retrospectivo: identificar los modos en que los presupuestos gubernamentales no han logrado garantizar la vigencia de determinados derechos humanos. Algunas organizaciones están intentando desarrollar metodologías para conocer los costos

de implementación de derechos humanos específicos, y promover que estos costos sean incluidos “por adelantado” en la formulación de presupuestos nacionales⁷. En 2005, por ejemplo, el Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) en Brasil decidió establecer un “presupuesto de derecho a la alimentación”. En este proceso se vio enfrentado a desafíos significativos, entre ellos a la necesidad de determinar qué aspectos de la sociedad y de la economía están relacionados con el derecho a la alimentación, y por lo tanto qué áreas y temas principales en el presupuesto gubernamental son relevantes para el derecho a la alimentación. Para convertir el proyecto en realizable, CONSEA decidió centrarse únicamente en el presupuesto federal, y limitarse a la seguridad alimenticia (en vez del más amplio derecho a la alimentación). Pese a estas limitaciones, en 2008 CONSEA necesitó examinar cuarenta y tres programas gubernamentales y otras ciento cuarenta y tres actividades relacionadas para llevar adelante el proyecto (FAO, 2009, pp. 88-92).

Políticas públicas macroeconómicas y derechos económicos y sociales: El tamaño, el contenido y las prioridades en un presupuesto gubernamental están determinados en cierta medida por las políticas macroeconómicas gubernamentales. Algunas de estas políticas públicas se adoptan bajo la presión de instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI); otras son el resultado de prioridades políticas seleccionadas por los gobiernos. Puesto que el presupuesto debería ser parte de los esfuerzos gubernamentales para hacer realidad los derechos de su pueblo, debería darle prioridad a la garantía de fondos para programas y proyectos que realizan derechos humanos, como servicios de cuidado a la salud, capacitaciones laborales y programas de creación de empleo, educación y un largo etcétera. Si las políticas públicas macroeconómicas que configuran el presupuesto gubernamental no son sensibles a los derechos humanos, esto no ocurrirá.

El efecto de las políticas públicas macroeconómicas en los derechos humanos, a través de su impacto en el presupuesto gubernamental, es una nueva área de investigación e incidencia. No obstante, es un área ya examinada en algunos informes recientes de relevancia: ActionAid ha examinado el efecto del “techo salarial” en la capacidad de los gobiernos de tres países en África para contratar un número de profesores que les permita cumplir con sus obligaciones en cuanto al derecho a la educación (MARPHATIA et al., 2007). Otro estudio se centró en una serie de políticas públicas macroeconómicas y su impacto en el derecho al trabajo y otros derechos, en México y los Estados Unidos (BALAKRISHNAN, 2005).

3 Aproximaciones al trabajo presupuestario sobre derechos humanos y estrategias utilizadas por los grupos

No es sorprendente que hasta la fecha la preocupación más común, para los que están involucrados en trabajo presupuestario sobre derechos humanos, sea el impacto de presupuestos gubernamentales en “grupos vulnerables”, que incluyen pobres, mujeres, niños, pueblos indígenas y grupos minoritarios. Pese a compartir estas preocupaciones comunes, las aproximaciones al trabajo presupuestario pueden variar y varían significativamente, dependiendo de la capacidad de las organizaciones, de las cuestiones específicas que tratan y de los objetivos de incidencia de su trabajo. El

trabajo presupuestario de la sociedad civil en general es reciente y muchas estrategias de trabajo están aún en fase inicial de desarrollo. De este modo, no es sorprendente que aún pocos grupos de derechos humanos las estén utilizando.

Muchas organizaciones que trabajan con el presupuesto público buscan influir sobre el presupuesto gubernamental nacional a través de discusiones y cabildeo ante los ministerios, departamentos y legisladores. Algunos, cada vez con más frecuencia, llevan sus preocupaciones sobre presupuestos nacionales a los tribunales. Un ejemplo de trabajo con ministerios y legisladores fue llevado a cabo por Fundar –Centro de Análisis e Investigación-. Fundar, una ONG mexicana, fue uno de los primeros grupos que situaron su trabajo presupuestario dentro de un marco de derechos humanos, y ha realizado una gran labor sobre cuestiones de salud en México. Una iniciativa de Fundar, en colaboración con otros grupos de la sociedad civil, se centró en asignaciones del presupuesto para programas de VIH/SIDA. Así descubrieron fondos que parecieron haber sido desviados de su propósito inicial por el Ministerio de Salud. Sirviéndose de la ley de acceso a la información, la coalición obtuvo documentación del Ministerio de Salud, que confirmaba su sospecha de que los fondos habían sido redirigidos a Provida, una organización de derecha que realiza campañas contra el aborto y la utilización de preservativos (contrariamente a las políticas establecidas por el gobierno). Fundar ayudó a analizar la información disponibles sobre el uso de fondos por parte de Provida, y descubrió que aproximadamente el 90% había sido descaradamente malversado. Cuando el Ministerio de Salud rechazó reunirse con la coalición para debatir estos resultados, la coalición se dirigió a los medios de comunicación, que cubrieron de manera extensa la cuestión. Un gran número de otros grupos de la sociedad civil se unió a la coalición, y más de mil organizaciones presionaron al gobierno para que investigara el caso. Finalmente lo hizo, confirmó los resultados, y exigió que Provida devolviese los fondos.

Otra iniciativa tuvo lugar en Argentina, donde una ONG llevó al gobierno a los tribunales por un caso relacionado con cuestiones presupuestarias. Pese a las discusiones teóricas sobre la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales, en años recientes los tribunales de ciertos países han empezado a tomar una actitud más activa en asuntos relativos a estos derechos, incluyendo algunos en los que la información sobre el presupuesto gubernamental es parte de la prueba. Un caso de este tipo fue llevado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en Argentina. En el caso Mariela Viceconte, se solicitaba que el gobierno argentino fabricara una vacuna contra la fiebre hemorrágica argentina, que pone en peligro anualmente la vida de tres millones y medio de personas que viven en las zonas endémicas. En 1998 un tribunal de apelación ordenó que el gobierno lo hiciera. Aunque la vacuna debía ser producida y administrada a la población afectada hacia finales de 1999, CELS comprobó que en julio del 2000 el gobierno todavía no había cumplido con su obligación. La organización presentó una petición solicitando al juez que fijara una nueva fecha límite y razonable, y alegó datos extraídos del presupuesto para la producción de la vacuna, demostrando que habían sido destinados suficientes recursos para la producción de la vacuna, pero que los fondos no habían sido usados. El juez fijó una nueva fecha límite, que los ministerios gubernamentales concernidos

no cumplieron. En consecuencia, el juez ordenó que los fondos que habían sido destinados a la producción de la vacuna fueran congelados, para evitar que el gobierno los gastara en otras actividades (IHRIP; FORUM-ASIA, 2000, p. 42).

Mientras que algunos grupos, como Fundar y CELS, trabajan a escala nacional, otros centran su investigación y actividad en presupuestos y autoridades estatales o locales. Con muchos gobiernos en proceso de descentralización y muchos grupos de la sociedad civil trabajando dentro de una única provincia o estado, o a escala local, hay un buen número de grupos que realizan trabajo presupuestario centrado en presupuestos provinciales/estatales y locales. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en Argentina, por ejemplo, ha estado trabajando en una iniciativa importante en diferentes barrios de la capital, Buenos Aires. Uno de sus proyectos de educación (que como todos los proyectos de la organización que trabajan con presupuesto público incluyen la participación de las comunidades afectadas) documentó la utilización por parte del ministerio de educación de la ciudad de contenedores de carga como salas de clase extra para hacer frente a la superpoblación escolar en barrios pobres. ACIJ reveló información que demostraba que esta superpoblación era el mayor problema en los barrios más pobres, y que los contenedores solo se usaban en esos barrios. Descubrió, al analizar el presupuesto educativo de la ciudad, que alquilar contenedores durante un año era más caro de lo que hubiera sido construir salas de clase adicionales. Tras la publicación de estos resultados, las autoridades educativas de Buenos Aires tomaron medidas para reemplazar algunos de los contenedores con nuevas salas de clase.

Mientras la ACIJ examinaba los documentos presupuestarios e informes financieros para saber más sobre los gastos de la ciudad en educación, otras organizaciones que trabajan a escala nacional han involucrado a las comunidades afectadas de diferentes maneras para controlar los gastos públicos. Un ejemplo bien documentado fue la “auditoría social” llevada a cabo en 2006 por Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), junto con otros grupos de la sociedad civil en India. La auditoría involucró los esfuerzos de cerca de ochocientas personas, que examinaron los fondos gastados por el National Rural Employment Guarantee Act (NREGA), que daba derecho a hogares rurales a cien días al año de empleo público recibiendo el salario mínimo. Los ochocientos auditores visitaron todas las ciudades en el distrito Dungarpur, en Rajastán, donde hubiese programas de NREGA, reuniéndose con aproximadamente ciento cuarenta mil personas que habían trabajado en el marco de sus programas. La auditoría reveló un gran número de irregularidades, y las preocupaciones sobre esas irregularidades fueron, a su vez, tratadas con administradores del distrito en un foro público (RAMKUMAR, 2008, p. 21-23).

Antes de considerar otra aproximación al trabajo presupuestario (la evaluación del impacto), vale la pena recordar que desde el punto de vista de los derechos humanos no es suficiente que un gobierno “haga lo correcto” en lo que se refiere a la conducta obligada. Los gobiernos también tienen una “obligación de resultados”, una obligación de asegurar que sus acciones –políticas, planes, presupuestos, programas– resulten en un aumento del disfrute de los derechos por parte de la población. El trabajo que algunos grupos realizan evaluando el impacto de los gastos gubernamentales es importante a la hora de analizar el grado de cumplimiento de

esa obligación de resultado. En 1993, por ejemplo, el Public Affairs Centre (PAC) de India utilizó un “cuestionario ciudadano”, para medir la satisfacción con respecto a los servicios municipales (agua, recogida de basura, mantenimiento de parques, etc.) en Bangalore, una de las mayores ciudades del país. La encuesta no se limitó a medir grados de satisfacción, sino que también identificó cuáles servicios eran prestados de forma satisfactoria y cuáles de modo insatisfactorio. También examinó los costos de los servicios. Los resultados de las encuestas –notas muy bajas en provisión de servicios– fueron divulgados a través de los medios de comunicación y reuniones públicas. Pese a encuestas posteriores y a la publicidad negativa, los servicios no mejoraron de manera significativa durante algunos años, hasta 2003, año en que la encuesta reveló un aumento significativo en la satisfacción pública respecto a los servicios municipales (RAMKUMAR, 2008, p. 75-77).

Finalmente, es importante resaltar que debido a la complejidad de gran parte del trabajo presupuestario, este puede ser más efectivo cuando se lleva a cabo en coaliciones o alianzas formales o informales. A través de coaliciones y alianzas los grupos pueden acceder a conocimientos y técnicas de, por ejemplo, el análisis presupuestario o el procesamiento de estadísticas. Los grupos que realizan investigación técnica y análisis pueden estar seguros de que su trabajo está basado en la realidad y de que responde a las necesidades de las personas, por medio de alianzas con grupos que trabajan a escala comunitaria en provisión de servicios. Tales coaliciones y alianzas también son claves para el desarrollo presupuestario efectivo. Por ejemplo, grupos que no trabajan normalmente con ministerios gubernamentales o haciendo incidencia en el parlamento, pueden hacerlo con grupos que tienen experiencia en estas áreas, y que al aportar su conocimiento, habilidad y capacidades, pueden influir en el presupuesto nacional. Grupos que realizan incidencia sobre el congreso pueden, a cambio, maximizar el impacto de su presión si trabajan en alianza con grupos numerosos de personas que se hacen oír en manifestaciones públicas. Un ejemplo particularmente significativo de trabajo de coalición efectivo es el de la Campaña de Derecho a la Alimentación en India. En 2001, la People’s Union for Civil Liberties (PUCL) emprendió una acción para obligar al gobierno a utilizar reservas de comida en prevención de hambrunas durante una sequía prolongada. Durante los años siguientes, el Tribunal Supremo indio ha ido emitiendo una serie de órdenes relativas al caso, lo que, de hecho, ha convertido ciertos programas gubernamentales en derechos. El Tribunal designó Comisionados para que supervisaran la observancia por parte del gobierno de las órdenes del tribunal. Como parte de su trabajo, los Comisionados supervisan las asignaciones presupuestarias gubernamentales y los gastos de los programas. La Campaña, que ahora involucra a más de mil organizaciones en todo el país, coordina una serie de acciones que giran en torno a las órdenes del Tribunal. La Campaña emprende auditorías sociales para evaluar la efectividad del cumplimiento gubernamental de programas y órdenes del Tribunal. Las organizaciones que integran la Campaña realizan análisis independientes de los gastos gubernamentales en el programa, y remiten sus resultados a los Comisionados. La Campaña también organiza concentraciones públicas y protestas para atraer la atención del público sobre la cuestión, manteniendo así la presión sobre el gobierno (FAO, 2009, p. 82-88).

4 Tendencias, oportunidades y desafíos

El trabajo presupuestario de la sociedad civil se extiende rápidamente, con un foco significativo (pero no único) entre los grupos involucrados en cuestiones tanto de transparencia como de participación popular en el presupuesto. También un número significativo de OSCs ha desarrollado una destreza impresionante para analizar asignaciones presupuestarias, y atraer, así, la atención de los medios de comunicación y los legisladores hacia sus resultados; otros han desarrollado su capacidad de rastrear gastos y organizar comunidades en lo relativo a cuestiones presupuestarias. El trabajo presupuestario sobre derechos humanos, que puede considerarse un subconjunto del trabajo más amplio con el presupuesto público, se expande a un ritmo similar.

El trabajo presupuestario sobre derechos humanos refleja la manera como el trabajo de derechos humanos ha ido transformándose y haciéndose más complejo. El surgimiento del trabajo sobre derechos económicos y sociales ya ha sido mencionado. Este surgimiento no ha significado solamente que grupos de derechos humanos traten de un número de cuestiones más amplio de lo que tradicionalmente trataban: también ha generado que sean abordadas de otras maneras. Así, por ejemplo, debido a que los métodos utilizados para supervisar la realización de derechos civiles y políticos no son efectivos para el seguimiento de derechos económicos y sociales, fue necesario que los grupos buscasen nuevas herramientas para supervisar la realización de estos derechos. El análisis del presupuesto público en derechos humanos es tal vez la nueva metodología utilizada con más frecuencia.

Además del descubrimiento y adopción de nuevas metodologías, los grupos que trabajan con derechos económicos y sociales reflexionan sobre la forma en que ellos se relacionan con el gobierno, que es diferente de la postura, más confrontativa, adoptada por los grupos que trabajan con derechos civiles y políticos. La diferencia tiene sus orígenes, en parte, en el hecho de que el trabajo de derechos económicos y sociales necesariamente versa sobre políticas gubernamentales, planes y presupuestos. Trabajar con estos documentos requiere discusiones con ministerios gubernamentales, departamentos, agencias y funcionarios, aunque sea tan sólo para obtener copias de las políticas, planes y presupuestos. Este enfoque más afirmativo, sin embargo, es únicamente una cara de la relación con el gobierno, ya que los grupos que trabajan con el presupuesto también actúan de una manera más tradicional cuando se enfrentan a los gobiernos con documentación sobre errores y violaciones identificados en su análisis, y exigen respuestas y soluciones.

La relación entre el gobierno y los grupos que hacen trabajo presupuestario de derechos humanos no es de una sola vía, la de las OSCs presentando exigencias al gobierno. Ministerios en el área de, por ejemplo, salud y educación, han valorado y promovido en ocasiones el trabajo de grupos de la sociedad civil que exigen mayores fondos para salud y educación. Además, los legisladores no siempre son el blanco de la acción, sino que se han beneficiado a menudo de la asistencia de grupos que trabajan con el presupuesto. Al tener la responsabilidad de aprobar el presupuesto del Ejecutivo, pero no tener el conocimiento técnico para entender el contenido del presupuesto en sus detalles, los legisladores tienden a valorar los análisis de la sociedad civil sobre el presupuesto.

El contexto actual posee también otra serie de factores propicios al desarrollo del trabajo con el presupuesto público sobre derechos humanos. Debido al crecimiento del trabajo con el presupuesto público por parte de la sociedad civil en un gran número de países, los grupos de derechos humanos con menos experiencia en trabajo presupuestario pueden aprender de (y potencialmente colaborar con) estos grupos más experimentados. Gran parte del trabajo que estas OSCs realizan es relevante para el trabajo de derechos humanos, aunque haya sido abordado desde una perspectiva diferente o, de alguna manera, haya sido formulado de manera diferente. Además de grupos de la sociedad civil, especialistas, como economistas y académicos, han estado a veces dispuestos a asistir a los grupos de derechos humanos en el análisis presupuestario. El desafío, para los grupos de derechos humanos, es localizar a estas personas y desarrollar relaciones de colaboración con ellos. Además, hay importantes recursos en trabajo presupuestario de la sociedad civil disponibles en el plano internacional. La International Budget Partnership (IBP) y Revenue Watch, por ejemplo, desempeñan un papel clave para que los grupos de derechos humanos conozcan el trabajo que está siendo realizado por otras OSCs en sus propios países, y en otros.

También propician el crecimiento del trabajo presupuestario de derechos humanos las iniciativas, que complementan el análisis presupuestario y el control de gastos. Una de estas iniciativas, realizada por el Center for Economic and Social Rights⁸, incluye desarrollar otras metodologías para inspeccionar los “recursos disponibles” y la “realización progresiva” a través del uso de análisis estadísticos y de indicadores. La American Association for the Advancement of Science (AAAS) ha desarrollado una base de datos de “científicos de guardia”, que incluye los nombres de un gran número de científicos (entre ellos científicos sociales y estadísticos) que estarían dispuestos a prestarle voluntariamente su tiempo a organizaciones de derechos humanos⁹.

Pese al contexto favorable aquí mencionado, los grupos que realizan análisis presupuestario (o aquellos a los que les gustaría hacer este trabajo) todavía se enfrentan con retos muy significativos. El más común es la falta de acceso a información gubernamental, tanto al presupuesto en sí, como a otros documentos necesarios para darle sentido a los datos presupuestarios. Como resultado, algunos grupos interesados en trabajo presupuestario suelen descubrir que su principal tarea es presionar para conseguir mayor apertura del gobierno, para hacer el presupuesto más accesible a la sociedad civil, y para procurar que el gobierno reúna y divulgue datos dispersos que permitan el análisis del impacto del presupuesto en grupos específicos.

Para la mayor parte de grupos de derechos humanos, trabajar con presupuestos gubernamentales también exige una modernización considerable. Leer presupuestos y documentos relacionados, y hacer análisis presupuestarios no forma parte de la caja de herramientas “tradicionalmente” manejada por estos grupos. Aunque unos grupos se apoyen en otros para realizar el análisis presupuestario, es necesario que tengan un nivel de comprensión del presupuesto suficiente para poder formular las preguntas apropiadas a los analistas, entender lo implícito en sus diagnósticos, y dialogar con gobiernos, y otros, sobre estos diagnósticos.

Un reto suplementario al que se enfrentan los grupos de derechos humanos es la complejidad, a la que ya se ha hecho referencia, de relacionar patrones de derechos

humanos (particularmente los que garantizan derechos “sustantivos”, como vivienda, alimentación, agua) con el presupuesto gubernamental, proceso presupuestario y análisis presupuestario. Además, el conocimiento y el entendimiento de derechos económicos y sociales no están tan desarrollados como deberían estarlo. Esto puede ser importante, porque si los grupos no tienen un sólido conocimiento de estándares de derechos económicos y sociales -qué son y cómo pueden evaluar el grado de conformidad con garantías nacionales o internacionales—, no podrán hacer el mejor uso de la supervisión y el análisis presupuestario en su trabajo. Pese a que el trabajo presupuestario tenga una gran importancia en el trabajo de derechos civiles y políticos, es una herramienta de mayor uso para los que trabajan sobre derechos económicos y sociales.

Además, el desarrollo de trabajo presupuestario de la sociedad civil se ha visto generalmente retrasado por la existencia de un “cuello de botella” - la falta de personas en grupos de la sociedad civil que, con experiencia y habilidades en trabajo presupuestario, puedan asistir técnicamente a grupos e individuos que pretendan aprender el trabajo. El trabajo presupuestario de derechos humanos se verá bloqueado inicialmente por las mismas razones. Hasta que se consiga suficiente capacitación en un mayor número de OSCs, el trabajo presupuestario sobre derechos humanos necesitará basarse en el mismo cuadro de analistas de presupuestos.

Una dificultad adicional: mientras que existe una actividad considerable relacionada con los presupuestos gubernamentales en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSPs, sigla en inglés), tanto los ODM como los PRSPs tienen sus propios indicadores y jergas. La correspondencia de estos con los de derechos humanos suele ser poco clara, y esto, a su vez, puede ser una notable fuente de confusión para aquellos que pretenden aprender del trabajo presupuestario de grupos que se centran en ODMs y PRSPs.

Finalmente, otro reto para el desarrollo rápido de trabajo presupuestario sobre derechos humanos son los recursos para apoyar el trabajo. Aunque algunos donantes están dirigiendo sus fondos a trabajo presupuestario sobre derechos humanos, la financiación continúa siendo inadecuada, dada la enorme carga de trabajo.

5 Recomendaciones con vistas al futuro

Como ya se ha dicho anteriormente, el trabajo presupuestario sobre derechos humanos es reciente. En consecuencia, todavía hay que dar un gran número de pasos esenciales para asegurar la sostenibilidad y efectividad del trabajo. Los siguientes párrafos describen algunas actividades que contribuirían significativamente a avanzar en el trabajo.

En primer lugar, la “curva de aprendizaje” en presupuestos y trabajo de derechos humanos es muy empinada. Tener acceso a información sobre trabajo ya realizado –lo que los grupos han realizado, cómo han abordado el trabajo, los desafíos que enfrentaron y superaron, y los éxitos que han tenido– ayudaría a que todos aprendieran más rápidamente. Los grupos de derechos humanos podrían, por ejemplo, investigar y aprender de las experiencias de otros grupos de la sociedad

civil, en su país y en otros lugares que trabajen con presupuestos gubernamentales. La IBP y otros grupos producen mucha información sobre este trabajo. Aunque gran parte del trabajo disponible en los recursos de IBP no tiene lugar en un marco de derechos humanos, hay sin embargo bastantes cuestiones que los grupos de derechos humanos pueden aprender. Al mismo tiempo, otras organizaciones están trabajando en la creación de una base de datos (on-line) sobre trabajo presupuestario en derechos humanos¹⁰.

En segundo lugar, se necesita una investigación significativa sobre una serie de temas relacionados con los derechos humanos y el trabajo presupuestario. Por ejemplo:

- Paul Hunt, el anterior Relator Especial sobre el derecho a la salud, examinó de cerca la relación entre presupuestos gubernamentales y derecho a la salud. La Unidad de Derecho a la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, sigla en inglés) ha hecho lo mismo con respecto al derecho a la alimentación. Grupos e instituciones que trabajan en otros derechos específicos, como vivienda, educación o agua, deberían llevar a cabo investigaciones similares.
- El trabajo presupuestario que se está haciendo sobre temas específicos, como industrias extractivas, podría explorar cómo los derechos humanos se relacionan con las cuestiones que su trabajo presupuestario aborda, y podrían considerar adoptar un marco de derechos humanos para ello. En efecto, un número creciente de grupos que analizan el presupuesto está explorando el marco de derechos, ya que éste proporciona tanto una base legal para su trabajo incluyendo una serie de prioridades preestablecidas con respecto a cuestiones específicas, tales como salud y educación.
- Es necesario hacer más trabajo (como el que está siendo realizado por el Centro para los Derechos Económicos y Sociales) para desarrollar herramientas y metodologías sólidas, relacionadas con el análisis estadístico, indicadores y demás para poder investigar y documentar violaciones de derechos económicos y sociales. Tales herramientas y metodologías suelen ser un complemento necesario para el análisis presupuestario efectivo, al proporcionar información que ayuda a conferir sentido a los datos presupuestarios.

En tercer lugar, en una encuesta realizada por la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC) hace un par de años, algunos grupos que hacían trabajo presupuestario sobre derechos humanos señalaron la capacitación como una de sus necesidades principales. Hay diferentes maneras posibles de abordar la capacitación, y algunas podrían ser abordadas. Los grupos informaron que, por ejemplo, materiales como “La dignidad cuenta” (FUNDAR; INTERNATIONAL BUDGET PROJECT; IHRIP, 2004) son útiles, y que debería desarrollarse, y ser muy accesible, un mayor número de guías sobre diferentes aspectos del trabajo presupuestario sobre derechos humanos. Además de estos recursos impresos, algunas organizaciones desarrollan en la actualidad programas de aprendizaje sobre trabajo presupuestario de derechos humanos,¹¹ pero es necesario que sean más frecuentes, y, que aborden una agenda más amplia.

Los grupos de la sociedad civil generalmente aprecian la asistencia técnica provista por analistas presupuestarios cualificados, que comprenden la lógica de la investigación hecha por la sociedad civil. El trabajo presupuestario sobre derechos humanos podría beneficiarse significativamente de una mayor asistencia técnica. Los programas de intercambio, a través de los cuales un miembro del equipo de un grupo que se dedica al trabajo presupuestario de derechos humanos pasa un tiempo con un grupo presupuestario más experimentado o con un grupo de derechos humanos, son también una forma importante de capacitación. Tales intercambios permiten que las personas que participan adquieran habilidades necesarias para el trabajo presupuestario a través de entrenamiento “en el trabajo”, el tipo de entrenamiento en profundidad que no es posible en programas de corto plazo.

En cuarto lugar, como ya se ha dicho anteriormente, hay algunos grupos que hacen diversos tipos de trabajo presupuestario que podrían considerarse como “trabajo presupuestario de derechos humanos”, pero que no usan explícitamente un marco de derechos. Estos grupos, incluyendo los que trabajan sobre transparencia y elaboración participativa de presupuestos, deberían animarse a usar estándares de derechos humanos, nacionales e internacionales, sobre acceso a información y participación, tanto para desarrollar como para presentar su trabajo. Además, los grupos que trabajan en elaboración de presupuestos con base en el género deberían animarse a definir y presentar su trabajo, utilizando la CEDAW y otros marcos internacionales y regionales de derechos humanos.

En último lugar, los órganos internacionales y mecanismos responsables de controlar e informar sobre situaciones de derechos humanos y su grado de conformidad con las obligaciones de los tratados, deberían considerar la relevancia de los presupuestos gubernamentales en las cuestiones que abordan, y tomar en cuenta análisis presupuestarios significativos a la hora de recopilar datos e informes. Específicamente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debería considerar exigir cierta información presupuestaria básica a los gobiernos que someten sus informes periódicos al Comité, y estimular a la sociedad civil a que incluya análisis presupuestario en sus informes alternativos.

6 Conclusión

Muchos abusos de derechos humanos tienen sus raíces en una distribución desigual de la riqueza y recursos de la sociedad. El trabajo presupuestario de derechos humanos puede ser una herramienta muy efectiva en la localización y documentación de algunas de estas desigualdades, y de las razones que las explican. Al proporcionarles una información sobre asignaciones y gastos gubernamentales, al proponer recomendaciones específicas sobre la reasignación y al sugerir diferentes objetivos para los gastos, el trabajo presupuestario sobre derechos humanos puede permitir que ciudadanos y grupos de la sociedad civil afinen sus demandas y formalicen peticiones de acciones, suficientemente específicas, para mejorar la situación.

El presupuesto gubernamental es un documento clave y un proceso esencial para manejar la riqueza financiera y de recursos de una sociedad. Los gobiernos, con voluntad política, pueden configurar sus presupuestos y gastarlos de manera que

ayuden a garantizar una distribución y un uso más igualitario de la riqueza de la sociedad. Al hacer esto, pueden asegurar que al menos los recursos bajo su control sean utilizados de manera que permitan un mejor acceso de todos y cada uno de los habitantes del país a los servicios básicos que son esenciales para la dignidad humana. Esto sería el gobierno en su mejor expresión.

REFERENCIAS

- BALAKRISHNAN, Radhika. 2005. **Why MES with Human Rights? Integrating Macro Economic Strategies with Human Rights**. Nueva York. Disponible en: <http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01189/_res/id=sa_File1/>. Visitado el: 7 agosto de 2009.
- ELSON, Diane. 2006. **Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW**. Nueva York: UNIFEM.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). 2009. **Budget Work to Advance the Right to Food: "Many a slip..."**. Roma: FAO.
- FUNDAR; INTERNATIONAL BUDGET PROJECT; INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INTERNSHIP PROGRAM (IHRIP). 2004. **Dignity Counts: A guide to using budget analysis to advance human rights**. Washington D. C.: IHRIP.
- HOFBAUER, Helena; GARZA, Manuela. 2009. **The Missing Link: Applied budget work as a tool to hold governments accountable for maternal mortality reduction commitments**. Ciudad de México. Disponible en <<http://righttomaternalhealth.org/resource/the-missing-link>>. Visitado el: 7 agosto de 2009.
- INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INTERNSHIP PROGRAM (IHRIP); THE ASIAN FORUM FOR HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT (FORUM-ASIA). 2000. **Circle of Rights—Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource**. Washington D.C.: IHRIP.
- MARPHATIA, Akanksha A.; MOUSSIÉ, Rachel; AINGER, Anne-Marie; ARCHER, David. 2007. **Confronting the Contradictions: The IMF, wage bill caps and the case for teachers**. Londres. Disponible en: <<http://www.actionaid.org/assets/pdf/1%20%20CONFRONTING%20THE%20CONTRADICTIONS%20E-VERSION.pdf>>. Visitado el: 26 junio de 2009.
- MENDEL, Toby. 2003. **Freedom of Information: A comparative survey**. París: UNESCO.
- RAMKUMAR, Vivek. 2008. **Our money, Our responsibility: A Citizen's Guide to Monitoring Government Expenditures**. Washington, DC: International Budget Partnership.
- RAMKUMAR, Vivek; KIDAMBI, Sowmya. 2007. **"Twataka Pesa Zetu" (We Want**

Our Money): A Public Budget Hearing in Kenya. Washington D.C. Disponible en: <<http://www.internationalbudget.org/resources/library/HearingKenya.pdf>>. Visitado el: 5 Agosto 2009

ROBINSON, Mark. 2006. **Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Nongovernmental Public Action.** Sussex: Institute of Development Studies.

RUSIMBI, Mary. 2003. Mainstreaming Gender into Policy, Planning and Budgeting in Tanzania. In: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). **Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences.** Nueva York: UNIFEM, p. 119-125.

STREAK, Judith. 2003. **Monitoring government budgets to advance child rights: a guide for NGOs.** Ciudad del Cabo: IDASA.

WAGLE, Swarnim; SHAH, Parmesh. 2003. **Case Study 2 - Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management.** Washington D.C. Disponible en: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/1143372-1116506093229/20511036/sdn71.pdf>>. Visitado el: 7 agosto de 2009.

NOTAS

N.T. Frontloading es un concepto que en el contexto del trabajo presupuestario con enfoque de derechos humanos se refiere al costeo de recursos necesarios para dar cumplimiento a un derecho. Es un análisis anticipado que trata de calcular a la luz de un derecho, el monto presupuestario requerido para hacerlo cumplir.

1. En este artículo, el término "trabajo presupuestario" se usa para referirse a una serie de posibles trabajos relacionados al presupuesto gubernamental, incluyendo, particularmente, análisis presupuestario, control de gastos, evaluación de costos, evaluaciones de impacto presupuestario e incidencia presupuestaria.

2. La International Budget Partnership (IBP) tiene una página web que incluye información más detallada sobre iniciativas de transparencia de la sociedad civil (<http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/index.htm>). Además, IBP, en colaboración con otros grupos presupuestarios de la sociedad civil alrededor del mundo, ha desarrollado un "Open Budget Index" que evalúa el grado de transparencia de los procesos presupuestarios en 85 países (<http://www.openbudgetindex.org/>). Visitado el: 5 agosto de 2009.

3. UNESCO ha producido un recurso útil que proporciona análisis extensivo sobre estos estándares, ver Mendel, 2003.

4. Para una descripción más completa del proceso, ver Wagle; Shah, 2003.

5. Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21(1), y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, artículo 25.

6. Una página web, realizada por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM por sus siglas en inglés), proporciona informaciones y recursos extensivos sobre "Elaboración de Presupuestos Sensible al Género" alrededor del mundo: <http://www.gender-budgets.org/>. Visitado el: 5 agosto de 2009.

7. Una de estas iniciativas, que empezó a comienzos de 2006 a iniciativa del Grupo APRODEV de Derechos y Desarrollo, está ahora con Equalinrights. Más información sobre esta iniciativa disponible en: <http://www.equalinrights.org/budgeting-for-human-rights/>. Último acceso: 25 de junio de 2009.

8. El sitio web de CESC es <http://www.cesr.org/>. Visitado el: 25 junio de 2009.

9. El sitio web de esta iniciativa es <http://oncallscientists.aaas.org/default.aspx>. Visitado el: 25 junio de 2009.

10. El Programa Internacional de Pasantías de Derechos Humanos (IHRIP, sigla en inglés) desarrolla una página web de este tipo.

11. Una colaboración de cuatro organizaciones, IHRIP, IBP, Fundar y Red DESC, patrocinan regularmente programas de aprendizaje de 10 días, principalmente a nivel regional.

ABSTRACT

The paper provides a short history of the development of human rights budget work and explains what human rights budget work is. It discusses the different focuses — including on transparency, on gender, and on the right to food—of current work and provides examples of some of the work done by civil society groups in different countries. It also summarizes some of the strategies used by groups in their human rights budget work. The next part of the paper focuses on the current environment for the work and opportunities for its development as well as challenges civil society groups face in doing the work. The last part of the paper makes recommendations for initiatives that need to be undertaken by civil society, governments, intergovernmental bodies and donors to encourage and facilitate the development of human rights budget work.

KEYWORDS

Human Rights Budget – Economic, Social and Cultural Rights – NGOs

RESUMO

O artigo apresenta uma breve história do desenvolvimento da incidência em orçamentos públicos com base em direitos humanos e busca explicar o significado desse trabalho. São abordados diferentes enfoques – incluindo transparência, gênero e direito à alimentação – da incidência atualmente exercida sobre orçamentos públicos, bem como apresenta, a título exemplificativo, experiências de organizações de direitos humanos em diferentes países com relação a este trabalho. Resume também algumas estratégias empreendidas por organizações em sua incidência sobre orçamentos públicos com base em direitos humanos. A segunda parte do artigo concentra-se no contexto atual em que esta incidência se dá, analisa as oportunidades para maior desenvolvimento deste tipo de trabalho, bem como apresenta os desafios enfrentados por organizações neste campo. A última parte apresenta recomendações para futuras iniciativas por parte da sociedade civil, governos, órgãos intergovernamentais e doadores para promover e facilitar o desenvolvimento da incidência sobre orçamentos públicos com base em direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE

Trabalho sobre orçamento público em direitos humanos – Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – ONGs