



Asamblea General

Distr. general
19 de diciembre de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

28º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina
del Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Avance hacia una mejor inversión en los derechos del niño

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Resumen

El presente informe expone las obligaciones de los Estados de invertir suficientemente en los derechos de los niños, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño. Tiene en cuenta las diferentes etapas del proceso presupuestario (preparación, asignación, gasto y control) y ofrece un marco para la adopción de una perspectiva de derechos humanos en la elaboración de presupuestos. Contiene ejemplos de buenas prácticas y diversas recomendaciones para garantizar que se destinen recursos suficientes para hacer efectivos los derechos de los niños en todos los países, con independencia del nivel de renta del Estado.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Inversión en los niños: panorama general	3–6	3
III. Marco jurídico internacional	7–23	4
A. Derecho a la igualdad y la no discriminación	14–15	6
B. Interés superior del niño	16–17	6
C. Derecho a la supervivencia y el desarrollo	18–19	6
D. Derecho a la participación	20–23	7
IV. Generar ingresos para hacer efectivos los derechos de los niños	24–30	7
V. Presupuestos y gastos basados en los derechos del niño	31–51	9
A. Preparación y elaboración de presupuestos	31–33	9
B. Aprobación del presupuesto y asignación de recursos	34–36	10
C. Ejecución del presupuesto: aplicación y gasto	37–39	10
D. Rendición de cuentas: control, evaluación y auditoría	40–51	11
VI. Función del sector privado	52–53	14
VII. Obligaciones de asistencia y cooperación internacionales	54–56	15
VIII. Ejemplos de buenas prácticas	57–65	16
IX. Conclusiones y recomendaciones	66–67	17

I. Introducción

1. Este informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con la resolución 25/6, en la que el Consejo invitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en estrecha colaboración con los interesados pertinentes, entre ellos los Estados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), otros órganos y organismos competentes de las Naciones Unidas, los titulares de mandatos de procedimientos especiales pertinentes, las organizaciones y los órganos de derechos humanos regionales, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones nacionales de derechos humanos y los propios niños, elaborara un informe sobre el tema del avance hacia una mejor inversión en los derechos del niño y lo presentara al Consejo en su 28º período de sesiones.

2. Se recibieron contribuciones de Estados, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales¹.

II. Inversión en los niños: panorama general

3. Una de las principales barreras para la efectividad de los derechos del niño es la falta de un gasto público en los niños que sea suficiente, efectivo, inclusivo y eficiente. Los compromisos políticos y legislativos en este sentido son promesas vanas si los gobiernos no generan y asignan equitativamente recursos suficientes para su cumplimiento en sus presupuestos locales y nacionales ni velan por un uso eficiente y eficaz de los recursos.

4. La inversión equitativa, continua y de base amplia en los niños puede nivelar las reglas de juego y ofrecer a todos los niños las mismas oportunidades para sobrevivir y desarrollarse². Una inversión insuficiente, especialmente en los más vulnerables y marginados, puede perpetuar la transmisión de la pobreza y la desigualdad de generación en generación y producir efectos negativos irreversibles en el desarrollo de los niños³.

5. Los trabajos de investigación demuestran que la inversión en los niños genera beneficios considerables. Tiene efectos positivos a corto plazo y produce ganancias acumuladas a largo plazo, ya que beneficia no solo a los propios destinatarios individualmente, sino también a la sociedad y a la economía en su conjunto; por ejemplo, se ha comprobado que mejorar la equidad en los resultados en materia de salud contribuye directamente al crecimiento económico⁴. Se ha calculado que la consecución de las metas sobre agua y saneamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio podría generar unos beneficios económicos anuales de 84.000 millones de dólares⁵. Se ha determinado que la inversión en la enseñanza preescolar no solo beneficia a los niños individualmente, por ejemplo en cuanto a la obtención de salarios más elevados en el futuro, sino que también aporta beneficios públicos puesto que mejora el bienestar, reduce la delincuencia y genera

¹ Para más información, véase www.ohchr.org/EN/Issues/Children/TowardsInvestment/Pages/Towardsabetterinvestmentintherightsofthechild.aspx.

² A/68/257, párr. 73.

³ *Ibid.*, párr. 74.

⁴ Véase Nicholas Rees, Jingqing Chai y David Anthony, *Right in Principle and in Practice: A Review of the Social and Economic Returns to Investing in Children* (UNICEF, 2012) 32.

⁵ Guy Hutton y Laurence Haller, "Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level" (2004, OMS) en Rees, Chai y Anthony, *Right in Principle and in Practice* (véase la nota 4), pág. vii.

mayores ingresos fiscales⁶. La inversión en una educación equitativa y de calidad beneficia a las personas, las comunidades y los países: salva vidas, mejora la nutrición, reduce los matrimonios infantiles, precoces y forzados y da lugar a sociedades más igualitarias, respetuosas y abiertas⁷.

6. Con independencia de la rentabilidad de esos beneficios, la inversión en los niños debe considerarse desde la perspectiva de los derechos del niño en lugar de impulsada por las ventajas para el desarrollo. El objetivo debe ser la inversión en los derechos de los niños, además de la inversión en los niños. Tal y como recalcó la Asamblea General en el anexo de su resolución S-27/2 titulada "Un mundo apropiado para los niños", la inversión en los derechos de los niños sienta las bases de una sociedad justa, una economía firme y un mundo sin pobreza.

III. Marco jurídico internacional

7. La Convención sobre los Derechos del Niño impone a todos los Estados partes, incluida la comunidad internacional, la obligación de movilizar y asignar recursos a fin de invertir en los niños. Reconoce que solo mediante los presupuestos públicos es posible prestarles servicios como la salud, la educación y la protección social y hacer efectivos sus derechos.

8. Según el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados partes deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. Por ello, sean cuales fueren sus circunstancias económicas, los Estados partes deben adoptar todas las medidas posibles para dar efectividad a los derechos del niño⁸. El artículo 4 también reconoce que los derechos económicos, sociales y culturales pueden consumir abundantes recursos; por ello, en relación con esos derechos, los Estados partes deben adoptar esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

9. A este respecto deben señalarse dos elementos importantes. En primer lugar, el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño no exime a los Estados partes de la obligación de hacer efectivos con efecto inmediato los derechos civiles y políticos de los niños. Ello incluye, por ejemplo, el derecho a la inscripción del nacimiento (art. 7), el derecho a no ser separado de los padres (art. 9), el derecho a la participación (art. 12) y el derecho a la protección frente a la violencia (art. 19), todos ellos con implicaciones para los recursos: para hacer efectivos esos derechos hacen falta marcos jurídicos, instituciones preparadas y dotadas de los recursos necesarios y mecanismos que apoyen a los niños cuyos derechos se vulneren. Se deben destinar recursos inmediatamente para hacer realidad esos derechos, con independencia de la situación económica del país.

10. En segundo lugar, si bien reconoce que los derechos sociales, económicos y culturales de los niños pueden no ser efectivos con efecto inmediato en todos los Estados partes, el artículo 4 les impone obligaciones específicas y medibles al exigir que "el máximo de los recursos de que dispongan" se centre en hacer efectivos esos derechos. Ello no supone que los países más pobres puedan eludir sus responsabilidades, sino que debería

⁶ Patrice L. Engle y otros, "Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries", *The Lancet* (2011) vol. 378, N° 9799.

⁷ Plan International, "Financing the right to education", documento informativo, 2014. Se puede consultar en <http://plan-international.org/files/global/briefing-paper-financing-the-right-to-education.pdf>.

⁸ CRC/GC/2003/5, párr. 8.

entenderse como una llamada a dar prioridad a los niños en el presupuesto del Estado para garantizar la prestación de niveles apropiados de servicios⁹. Los Estados partes que aducen limitaciones presupuestarias deben demostrar que se ha hecho todo lo posible por avanzar hacia el pleno disfrute de esos derechos como cuestión prioritaria y que realmente no pueden cumplir esas obligaciones, en lugar de ser renuentes a ello¹⁰. Además, la Convención impone a los Estados partes la obligación inmediata de adoptar medidas específicas para avanzar con la mayor rapidez y eficacia posibles hacia la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales¹¹. En su observación general N° 15, el Comité de los Derechos del Niño subrayó la importancia de los instrumentos de evaluación del uso de los recursos y la necesidad de elaborar indicadores mensurables para supervisar y evaluar los progresos en el ejercicio de esos derechos¹².

11. En 2007, el Comité de los Derechos del Niño dedicó su día de debate general al tema "Recursos para los derechos del niño – responsabilidad de los Estados" para promover una mejor comprensión del contenido y las implicaciones de la Convención en relación con la inversión en los niños. El Comité planteó el concepto de "obligaciones esenciales mínimas" de los Estados, que pretenden garantizar, cuando menos, las condiciones mínimas en las que se puede vivir con dignidad. Todos los Estados partes, con independencia de su nivel de desarrollo, tienen la obligación de adoptar medidas inmediatas para dar cumplimiento a esas obligaciones con carácter prioritario.

12. La obligación de hacer efectivos progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales conlleva la prohibición de las regresiones sin una justificación sólida. Los Estados partes deben evitar las medidas que directa o indirectamente den lugar a retrocesos en el ejercicio de los derechos, salvo cuando estén plenamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos de los niños y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga¹³. En tiempos de austeridad financiera, todo cambio o ajuste en las políticas que se proponga debe ser provisional, vigente únicamente durante el período de crisis; proporcional, en el sentido de que la adopción de cualquier otra política o la inacción tendría efectos más perjudiciales sobre los derechos de los niños; no discriminatorio e incluir todas las iniciativas posibles para apoyar los subsidios sociales y mitigar el posible aumento de las desigualdades en tiempos de crisis; y velar por que no se vean desproporcionadamente afectados los derechos de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados¹⁴.

13. En todos los asuntos que conciernen a los derechos del niño, los Estados partes deben hacer valer los principios y las normas de derechos humanos de universalidad, indivisibilidad, rendición de cuentas, transparencia y estado de derecho, así como tener en cuenta la importancia de la justicia intergeneracional. Asimismo, todos los derechos enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño, incluido el artículo 4, deben ser plenamente conformes con los principios generales de la Convención, a saber, la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo y el derecho del niño a expresar su opinión.

⁹ Enakshi Ganguly Thukral, "Budget for Children", en Aoife Nolan, Rory O'Connell, Colin Harvey, *Human rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights* (Inbunden, Hart Publishing, 2013).

¹⁰ A/HRC/26/28, párr. 26.

¹¹ Véase Aoife Nolan, "Economic and social rights, budgets and the Convention on the Rights of the Child", *International Journal of Children's Rights*, N° 21 (2013), pág. 248.

¹² CRC/C/GC/15, párr. 107.

¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 3, párr. 9.

¹⁴ Carta abierta dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de mayo de 2012.

A. Derecho a la igualdad y la no discriminación

14. De conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, al elaborar instrumentos de política fiscal, como la tributación y los presupuestos públicos, los Estados partes en la Convención deben garantizar las mismas oportunidades para hacer efectivos los derechos de todos los niños sin distinción alguna. En particular, los Estados deberían fomentar un desarrollo económico sostenible e inclusivo para que los beneficios lleguen a todos los sectores de la sociedad. Si bien se han realizado avances mundiales en muchos frentes como resultado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, estos logros esconden enormes disparidades entre ricos y pobres, entre zonas urbanas y rurales, entre los diferentes grupos étnicos y entre ambos sexos. En la actualidad, más del 70% de las personas más pobres del mundo, niños incluidos, vive en países de renta media, pero no se han beneficiado necesariamente del incremento de la renta nacional. De hecho, algunos estudios recientes sugieren que la desigualdad es dos veces mayor entre los niños que entre la población general¹⁵.

15. Compete a los gobiernos analizar y tener en cuenta la diversidad y la diferenciación de las vulnerabilidades de los niños en todo su territorio y diseñar y aplicar programas y presupuestos que respondan a ellas. Los Estados partes deben movilizar y asignar recursos para mejorar la situación de los grupos de niños marginados y vulnerables.

B. Interés superior del niño

16. Los derechos de los niños, y los de las futuras generaciones, deben ser un aspecto primordial en la planificación y la ejecución de todas las políticas fiscales y decisiones presupuestarias. El enfoque basado en los derechos humanos debe fundamentar la movilización, la asignación y el gasto de los recursos públicos, y los derechos humanos deberían ocupar un lugar central en todas las decisiones. Deben realizarse valoraciones y evaluaciones de los efectos en los derechos del niño para entender las probables repercusiones de las decisiones en esos derechos y la medida en que se ha tenido en cuenta el interés superior del niño en la toma de decisiones.

17. En concreto, cuando los recursos son limitados, se deberían priorizar los derechos de los niños en las asignaciones presupuestarias, y los recursos destinados a hacer efectivos esos derechos deberían ser los últimos en ser recortados en tiempos de austeridad económica. Dentro de estas asignaciones, se deberían primar los fondos destinados a los grupos de niños y familias más marginados y vulnerables.

C. Derecho a la supervivencia y el desarrollo

18. Los Estados tienen la obligación de dar prioridad a las asignaciones presupuestarias y al uso eficaz de los recursos destinados a intervenciones que tengan una incidencia directa en la supervivencia y el desarrollo del niño. Entre las intervenciones esenciales para aumentar la supervivencia del niño figuran los servicios prestados a las mujeres durante el embarazo y el parto, la atención médica materno-infantil, las medidas de mejora nutricional y el acceso al agua potable, en particular en las primeras etapas de la vida del niño.

19. Los Estados también deben recopilar y presentar información periódicamente sobre los indicadores de supervivencia infantil y sobre los recursos que destinan a acelerar la reducción de la mortalidad infantil, así como las asignaciones suplementarias de recursos que invierten progresivamente a fin de ampliar las oportunidades para el desarrollo infantil.

¹⁵ Save the Children, *Nacer en igualdad* (Londres, 2012), pág. vi.

D. Derecho a la participación

20. Un enfoque basado en los derechos humanos reconoce que los niños no son solo beneficiarios de los programas gubernamentales, sino que también deben participar activamente en la elaboración de políticas y presupuestos. El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño consagra el derecho de los niños a formarse un juicio propio y a participar en cuestiones que los afecten y a que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones. Tal y como aclaró el Comité de los Derechos del Niño en su observación general N° 5, es relativamente fácil aparentar que se "escucha" a los niños, pero para atribuir la debida importancia a la opinión de los niños se necesita un auténtico cambio¹⁶.

21. En 2014, una organización no gubernamental, Save the Children, realizó consultas con niños en las que les pidió su opinión sobre la inversión en la infancia. La participación en el proceso de elaboración de presupuestos era una cuestión clave que preocupaba a la mayoría de ellos, que dijeron que estaban en condiciones de aconsejar a los gobiernos porque entendían los efectos de ese gasto en sus vidas. Consideraban que todos los niveles de gobierno, local, regional y nacional, deberían tener en cuenta las opiniones de los niños de diversas edades y entornos en su toma de decisiones.

22. El derecho de los niños a la participación debería estar consagrado en la ley y estar presente a lo largo de todo el proceso presupuestario, con todas las partes del gobierno. Su participación en la elaboración, el gasto y el control de los presupuestos debería ser significativa y se debería garantizar que se les consultase e informase durante todo ese proceso y que su voz fuese escuchada y tenida en cuenta en igualdad de condiciones que la de los adultos. Ello debería formalizarse a todos los niveles, desde el nacional hasta el comunitario. Para facilitar la participación de los niños, los Estados tienen que velar por que haya procesos y mecanismos seguros, adaptados a los niños y apropiados a su edad en los que estos puedan expresar su opinión y formular recomendaciones. Save the Children observó que los propios niños hacían hincapié en que los facilitadores deberían velar por que los niños no fueran coaccionados o manipulados, sino que dieran su opinión voluntariamente y que las consultas se realizaran a una hora y un lugar apropiados para ellos.

23. La participación de los niños exige que todo el proceso presupuestario sea abierto, transparente y responsable y que se facilite la información oportuna en una forma adaptada a los niños. La información fiscal y política debe publicarse en un formato fácil de entender y con el desglose suficiente para que los niños y otras partes interesadas puedan distinguir y seguir las partidas presupuestarias destinadas a los niños. Escuchar a los niños es tanto un fin en sí mismo como un medio de que los Estados hagan que las medidas que adopten en favor de los niños estén orientadas a la puesta en práctica de sus derechos¹⁷.

IV. Generar ingresos para hacer efectivos los derechos de los niños

24. Una parte esencial de la mejora de la inversión en los derechos de los niños consiste en reforzar la obtención de ingresos mediante un enfoque basado en los derechos humanos. Deberían establecerse mecanismos eficientes, efectivos y responsables para movilizar y usar equitativamente los recursos públicos existentes. La obligación enunciada en el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño de adoptar "hasta el máximo de los recursos de que dispongan" requiere que se tengan en cuenta los recursos actuales reales

¹⁶ CRC/GC/2003/5.

¹⁷ CRC/GC/2003/5.

y los potencialmente disponibles al determinar las medidas que adopta un Estado para movilizar recursos. En su día anual de debate en 2007, el Comité de los Derechos del Niño concluyó que los recursos debían entenderse tanto en términos cualitativos como cuantitativos: incluyen los recursos tecnológicos, económicos, humanos, naturales y organizativos, así como los financieros.

25. Los Estados deben adoptar medidas tangibles para movilizar los recursos internos a fin de hacer plenamente efectivos los derechos de los niños enunciados en la Convención. Entre esas medidas figuran la recaudación de impuestos, el endeudamiento responsable y la creación de un entorno propicio para el crecimiento nacional inclusivo y la productividad, así como para atraer la inversión internacional y la cooperación y la asistencia técnica y financiera internacional de forma que promueva la efectividad de los derechos de los niños.

26. Los impuestos son la fuente más fiable y previsible de financiación para la provisión de bienes y servicios, lo que permite el fortalecimiento sostenible y a largo plazo de los sistemas¹⁸. Cuanto más pueda depender un Estado de la movilización de recursos internos, en lugar de externos, para su financiamiento, más capaz será de seguir aplicando estrategias y políticas de desarrollo que respondan a las necesidades de los ciudadanos y de rendir cuentas ante ellos¹⁹.

27. Los Estados tienen que hacer cuanto esté en su mano por aumentar los ingresos fiscales, por ejemplo, ampliando la base imponible, eliminando las lagunas jurídicas en cuanto a la fiscalidad y promoviendo la cooperación internacional para evitar la evasión fiscal, así como mejorando la equidad en la recaudación de impuestos, entre otras vías procurando activamente asistencia técnica para reforzar la capacidad de la administración pública en este ámbito. Las políticas tributarias sólidas deben ir acompañadas de la capacidad administrativa e institucional necesaria para recaudar los impuestos de una manera justa y eficiente¹⁸.

28. El nivel de ingresos generados y el proceso por el que estos se generan repercuten en la efectividad de los derechos de los niños. La recaudación tributaria es una herramienta fundamental para combatir y reparar la discriminación sistemática; los Estados deberían establecer un sistema tributario con capacidad redistributiva real que preserve y aumente progresivamente los ingresos de los hogares más pobres²⁰.

29. Además, los gobiernos tienen la responsabilidad de velar por que la política tributaria no perpetúe la desigualdad o agrave la situación de las familias pobres. Los regímenes fiscales en su conjunto no deberían ser regresivos, y se debe evitar todo impuesto con efectos regresivos o mitigar sus efectos. Las acciones o las omisiones de los Estados no deben discriminar, ya sea directa o indirectamente, a ninguna persona o grupo ni perpetuar la desigualdad. Según la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, para corregir las desigualdades estructurales, los Estados deberían evaluar las diferentes consecuencias de las políticas fiscales vigentes y propuestas en los diferentes grupos, en particular en los que sufren discriminación estructural²¹. Las evaluaciones periódicas de los efectos en los niños de las políticas fiscales y tributarias pueden ayudar a los gobiernos a velar por que no socaven la efectividad progresiva de los derechos de los niños.

30. Los sistemas tributarios ineficaces pueden limitar los recursos disponibles para hacer efectivos los derechos de los niños. Por ello, los Estados deben elaborar y aplicar leyes y reglamentos eficaces para obtener y gestionar las corrientes de ingresos procedentes de

¹⁸ Save the Children, *Tackling Tax and Saving Lives* (Londres, 2014).

¹⁹ A/HRC/26/28, párr. 52.

²⁰ A/HRC/26/28, párr. 16.

²¹ *Ibid.*, párr. 17.

todas las fuentes y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad²². Se calcula que en 2011 la delincuencia internacional, la corrupción y la evasión fiscal costaron al mundo en desarrollo 946.700 millones de dólares²³. Globalmente, las corrientes ilícitas representan una pérdida de hasta un 4% del PIB¹⁸; además, se cree que los ingresos que los países en desarrollo pierden por la existencia de paraísos fiscales internacionales, la fuga ilegal de capitales y la falta de transparencia en la economía internacional superan la cantidad que reciben en concepto de ayuda exterior²⁴. No puede decirse que los Estados que no toman medidas enérgicas para combatir el abuso fiscal y las corrientes financieras ilícitas dedican el máximo de los recursos disponibles a hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales²⁵.

V. Presupuestos y gastos basados en los derechos del niño

A. Preparación y elaboración de presupuestos

31. Las políticas económicas no son nunca neutrales en sus consecuencias sobre los derechos del niño²⁶, y es importante que, al preparar los presupuestos nacionales, regionales o locales, los funcionarios gubernamentales encargados de ello sean plenamente conscientes de los posibles efectos que pueden tener sus decisiones en los niños. Los funcionarios deben adoptar un enfoque basado en el ciclo vital en la presupuestación destinada a los niños y deben tener en cuenta sus necesidades, que cambian según las distintas edades, para que el gasto público destinado a la infancia sea pertinente y apropiado para los niños de cada categoría de edad. Utilizando una perspectiva de los derechos de los niños y un enfoque basado en el ciclo vital, los Estados pueden asegurar mejor que la inversión pública de hoy tenga efectos duraderos en el crecimiento, el desarrollo sostenible y la cohesión social del futuro.

32. En la fase de planificación, los funcionarios no solo deben hacer una estimación de los gastos previstos, sino también asesorar a los responsables de las políticas en cuanto a la viabilidad y la conveniencia de propuestas presupuestarias concretas desde una perspectiva macroeconómica y microeconómica. Ese asesoramiento, y las decisiones a que dé lugar, deben basarse en datos empíricos. Por esta razón, a fin de aplicar efectivamente a la elaboración de presupuestos públicos un enfoque basado en los derechos que beneficie adecuadamente a los niños, es necesario reunir datos actualizados, integrales y desglosados que orienten la planificación, la asignación y el gasto de los recursos. Esos datos ayudarán a los gobiernos a garantizar que las cuestiones relacionadas con los niños ocupen un lugar preeminente en las estrategias de desarrollo nacional y sectorial y que las decisiones presupuestarias respondan a todos los niños al tiempo que se equilibran sus intereses con los de otros grupos de población marginados.

33. La preparación de los presupuestos debe ser integral, transparente, participativa y realista. Siempre que sea posible se debe preparar un presupuesto anual con una perspectiva multianual de manera que los proveedores de servicios para niños puedan realizar una planificación a largo plazo a fin de garantizarles a ellos y a otros grupos marginados la prestación continuada de servicios. Al estudiar propuestas presupuestarias, los funcionarios deberían poder contar con un análisis de la ejecución de gastos de los ejercicios

²² CRC/C/GC/16, párr. 55.

²³ Véase Dev Kar y Brian LeBlanc, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011* (Global Financial Integrity, Washington, D.C., 2013).

²⁴ Save the Children, *Investment in children – investment in everyone* (Londres, 2014), pág. 5.

²⁵ A/HRC/26/28, párr. 60.

²⁶ CRC/GC/2003/5, párr. 52.

presupuestarios anteriores y de los efectos que ha tenido en los niños y otros grupos marginados. Los gobiernos deberían prever en los presupuestos indicadores específicos y con plazos establecidos respecto de los avances que esperan lograr para que los programas sean evaluados y gestionados eficazmente y logren los objetivos fijados.

B. Aprobación del presupuesto y asignación de recursos

34. Al aprobar un presupuesto, los Estados deben velar por que la efectividad de los derechos de los niños sea un aspecto primordial y por que los niños sean una prioridad en la asignación de recursos. No obstante, esa priorización no debería tener efectos adversos en los derechos y los intereses de otros grupos de personas, en particular de los marginados. Si bien la asignación de los recursos y la elección de las políticas y los programas que se financian son decisiones políticas, los Estados deberían tener en mente en todo momento sus obligaciones en relación con los derechos de los niños, los principios de no discriminación y el interés superior del niño, la supervivencia y el desarrollo del niño y su participación.

35. Los presupuestos detallados permiten a las diferentes partes interesadas ver la cantidad que destina un gobierno a partidas presupuestarias que repercuten directamente en los niños, tales como la educación, la salud, el registro civil y las estadísticas vitales, la protección de la infancia y el mantenimiento de la infraestructura general que vela por los derechos del niño, como las instituciones de defensoría del menor. Ningún gobierno puede afirmar que está haciendo valer los derechos de los niños hasta el máximo de los recursos de que dispone si no es capaz de determinar la proporción de sus presupuestos que se destina a los niños, tanto directa como indirectamente²⁷. Ello no supone que tenga que haber un presupuesto independiente para los niños, sino que los presupuestos deberían presentarse de forma que se puedan distinguir las asignaciones específicas destinadas a ellos.

36. Todos los departamentos gubernamentales deberían incorporar las cuestiones relacionadas con los niños a sus respectivas carteras y reflejar su compromiso con los derechos del niño mediante la correspondiente orientación política y asignación presupuestaria²⁸. Debe haber continuidad y coordinación entre los diferentes ministerios y en los diferentes niveles de gobierno. En muchos Estados, los servicios esenciales para los niños se prestan en el plano local, en lugar de en el federal, y los Estados deben velar por que las autoridades a las que se traspasan las competencias dispongan de los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para desempeñar eficazmente sus funciones. Los Estados deberían establecer salvaguardias para que la descentralización o la transferencia de competencias no conduzca a una discriminación en el goce de los derechos de los niños en las diferentes regiones²⁹. Cuando se delegan competencias, los Estados deberían garantizar que los funcionarios en las instancias inferiores de gobierno conozcan los derechos de los niños y la forma en que deben tenerse en cuenta en la adopción de decisiones sobre la fiscalidad.

C. Ejecución del presupuesto: aplicación y gasto

37. Aunque a menudo es necesario introducir ajustes en los presupuestos, la existencia de discrepancias importantes puede indicar que el presupuesto no era realista ni se basaba en una evaluación sistemática; que se han desviado fondos de los programas para los que

²⁷ CRC/GC/2003/5, párr. 51.

²⁸ Véase Shaamela Casseim y otros, *Are Poor Children Being Put First? Child Poverty and the Budget 2000* (Ciudad del Cabo, Institute for Democracy in South Africa, 2000), pág. vii.

²⁹ CRC/GC/2003/5, párr. 41.

estaban destinados; que los organismos de ejecución no han llegado a los beneficiarios previstos; o que existen problemas administrativos o de tesorería significativos que afectan a la ejecución del presupuesto. El gasto efectivo de un presupuesto es un indicador del cumplimiento de su compromiso, enunciado en su asignación presupuestaria.

38. En el proceso de gasto público, los Estados deberían garantizar que se llega a todos los niños, y en particular a los más vulnerables y marginados. Siempre que sea posible al acometer gastos durante el ejercicio y prestar servicios públicos, se debe implicar a los niños y a otros miembros de la comunidad a fin de garantizar la participación, la identificación, la rendición de cuentas y la sostenibilidad de las intervenciones. Para facilitar la participación de la comunidad se debería publicar oportunamente información sobre los gastos, y se deberían implantar mecanismos públicos de control y rendición de cuentas y procesos de intercambio de información y de presentación de denuncias para permitir una participación ciudadana más efectiva y reforzar la transparencia y la rendición de cuentas. Todos los funcionarios deberían recibir formación apropiada sobre la manera de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los niños.

39. Es importante realizar una planificación, supervisión y seguimiento del gasto presupuestario que tenga en cuenta a los niños para poder determinar si las sumas asignadas se han utilizado para los fines previstos. También es importante contar con un sistema sólido de clasificación presupuestaria que permita hacer un seguimiento de los gastos según criterios administrativos, económicos, funcionales y programáticos. Se alienta a los Estados a que utilicen herramientas apropiadas, como un estudio de seguimiento del gasto público que permita examinar la manera, la calidad y el momento en que se produjeron los gastos. Ello contribuiría también a identificar los problemas en la prestación de servicios, como retrasos, pérdidas, discriminación y obstáculos burocráticos que pueden dar lugar a un gasto público destinado a los niños inefectivo o ineficiente. Se debería incluir a los niños en este análisis presupuestario y control del gasto para entender y dar forma a los planes presupuestarios nacionales y subnacionales y controlar el gasto para determinar si se corresponde con los planes elaborados.

D. Rendición de cuentas: control, evaluación y auditoría

40. Para garantizar que los recursos presupuestados lleguen a los niños a tiempo, los gobiernos deberían reforzar sus sistemas de gestión de las finanzas públicas y velar por que se rindan cuentas por el uso de los recursos públicos. Estos sistemas deberían asegurar no solo que se ha usado el dinero como se había previsto, sino también que se ha utilizado de manera eficiente y efectiva para cumplir su objetivo. La corrupción y la mala gestión privan a los niños del derecho a acceder a servicios esenciales para su supervivencia y desarrollo y, en general, del disfrute de sus derechos. Se deberían habilitar recursos efectivos para resolver la mala gestión de los fondos públicos. Los Estados deberían priorizar la lucha contra la corrupción y el despilfarro en todos niveles del gasto público.

41. La supervisión financiera debería realizarse mediante diversos mecanismos, como la rendición de cuentas de carácter interno a través de los parlamentarios, los ministros del gobierno y los defensores del pueblo; organismos externos, como las instituciones independientes de derechos humanos; y mecanismos sociales de rendición de cuentas liderados por ciudadanos, como las auditorías sociales, los sistemas de puntuación y el control presupuestario participativo en el que intervengan los consejos estudiantiles y los parlamentos de niños. Se debería crear una institución de auditoría superior como órgano independiente encargado de examinar el uso de los fondos públicos. Los gobiernos deberían presentar puntualmente las cuentas anuales a esta institución y participar con otros gobiernos en mecanismos bilaterales y multilaterales de examen entre iguales. Los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, como el examen periódico

universal, los procedimientos especiales y los órganos de tratados, también pueden exigir cuentas a los Estados por sus inversiones en los niños.

42. Para que la planificación presupuestaria sea adecuada y la asignación y el gasto sean equitativos, hace falta disponer de información, datos y sistemas de apoyo adecuados. Los gobiernos deberían recopilar datos desglosados e integrales sobre los niños de los registros civiles, las estadísticas vitales y otras fuentes pertinentes que sirvan para orientar la planificación. Los sistemas de gestión de las finanzas públicas deberían velar por que la información sobre el presupuesto previsto y gastado en los niños y los grupos excluidos y marginados fuese visible, fácilmente extraíble e interpretable.

43. El análisis y el control de los presupuestos debe ser un trabajo constante, que ofrezca resultados a lo largo del tiempo, en lugar de un proyecto aislado³⁰. La información que se genere debería servir de base para la planificación y elaboración de los presupuestos en los siguientes años. Debería haber un proceso continuo de evaluación, que estudiase los productos y los resultados. Deberían desarrollarse y usarse indicadores basados en los derechos del niño como referencia para evaluar adecuadamente la eficacia de los programas, y la población debería poder acceder a comparaciones de los datos entre los beneficiarios previstos de las intervenciones y los resultados reales. Ello debería estar orientado por análisis estadísticos con base empírica y mecanismos participativos que permitan a los niños, los jóvenes y los adultos expresar sus opiniones y contribuir a la supervisión de las normas relativas a los servicios.

44. Las iniciativas presupuestarias participativas y que tienen en cuenta a los niños pueden beneficiarse de vincular a los niños con las estructuras de gobernanza y los mecanismos de rendición de cuentas sobre los presupuestos públicos de los adultos en todos los niveles, creando redes entre los ciudadanos y los actores de la sociedad civil, económica y política. Un enfoque colaborativo entre las instancias de protección y los actores de la sociedad civil, como los clubes de niños, puede servir para implicar a los niños en los procesos de elaboración de presupuestos y apoyar a las instituciones del Estado en la planificación y el desempeño de sus propias funciones de control presupuestario.

1. Transparencia y participación

45. La transparencia en todas las etapas del ciclo presupuestario, incluidos la asignación y el gasto del presupuesto, tanto interna como externamente, es fundamental para la efectiva rendición de cuentas. Tal y como recalcó el Comité de los Derechos del Niño en su día de debate general de 2007, la transparencia interna exige que la información sobre los ingresos y los gastos esté a disposición de todos los órganos gubernamentales que realizan estudios de impacto para determinar cómo pueden afectar las decisiones de gastos importantes a los derechos de los niños. La transparencia externa obliga al gobierno a garantizar que el presupuesto sea accesible y esté al alcance de todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil. Se deberían tener en cuenta todos los recursos públicos (incluidos los fondos para imprevistos y los recursos asignados a fines específicos) y todo el gasto público, en todos los niveles de gobierno, para poder tener una amplia panorámica de todos los recursos disponibles y del uso de los fondos destinados a los niños.

46. Los documentos presupuestarios deberían estar disponibles y ser accesibles para el público de manera puntual. Se debería elaborar un presupuesto ciudadano adaptado a los niños con información suficientemente desglosada para que los niños y otras partes interesadas puedan distinguir y seguir las partidas presupuestarias destinadas a beneficiar a los niños. Los Estados deberían actuar de manera proactiva para ayudar a los niños a

³⁰ Enakshi Ganguly Thukral, "Budget for Children", en Aoife Nolan, Rory O'Connell y Colin Harvey, *Human rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights* (Oxford, Hart Publishing, 2013).

entender el presupuesto y sus implicaciones para ellos. La información sobre las asignaciones y las opciones presupuestarias debería estar disponible de una manera comprensible, fácil de entender y adaptada a los niños, pero también estar vinculada a unas explicaciones más detalladas para proporcionar un punto de acceso sencillo para quienes deseen tener más información³¹.

47. La transparencia no solo es vital para la rendición de cuentas, sino que también posibilita y refuerza la participación. Sin acceso a la información, es difícil que los ciudadanos puedan exigir cuentas a los gobiernos y participar en los procesos políticos y presupuestarios. Es responsabilidad de los gobiernos crear un entorno propicio y favorable para la participación de todos los ciudadanos, incluidos los niños, de conformidad con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Para que haya un entorno favorable, los Estados deben garantizar los derechos y libertades civiles de los niños, entre otros los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica, y velar por el desarrollo de sus aptitudes cívicas en la práctica, entre otras vías mediante la educación ciudadana y los programas de formación sobre cuestiones financieras. Los Estados deberían facilitar las consultas con los niños, incluidos los pertenecientes a grupos vulnerables, en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Con ello los Estados cumplen sus obligaciones en materia de derechos humanos y ofrecen la posibilidad de que se formulen comentarios que permitan aprender y mejorar progresivamente la elaboración y la ejecución del presupuesto.

48. Los gobiernos deberían establecer una relación directa con los niños que vaya más allá de la labor activa de defensa que llevan a cabo para ellos y en su nombre la sociedad civil y las instituciones de derechos humanos³². Deberían realizarse consultas entre los niños y los órganos ejecutivos durante la elaboración del presupuesto; con los parlamentarios, para que puedan desempeñar su labor de supervisión de los procesos presupuestarios; y durante la etapa de ejecución, como complemento a otros procesos internos y externos de rendición de cuentas.

2. Valoración y evaluación de los efectos en los derechos de los niños

49. Además de reforzar sus sistemas de gestión de las finanzas públicas y velar por la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos, los Estados deben crear mecanismos que permitan evaluar sistemáticamente los efectos de las políticas fiscales y los presupuestos en la efectividad de los derechos de los niños. El Comité de los Derechos del Niño, en su observación general N° 5, exhortó a los Estados a realizar valoraciones y evaluaciones *ex ante* y *ex post* sobre los efectos en los niños de los procesos presupuestarios y fiscales para que se pudieran entender las probables repercusiones de las decisiones en los derechos de los niños y la medida en que el interés superior del niño ha sido una consideración primordial en la toma de decisiones. Ello debería complementar el control y la evaluación continua de los efectos de las leyes, las políticas y los programas en los derechos de los niños³³.

50. Los Estados deberían realizar valoraciones periódicas de los efectos en los derechos de los niños que analicen las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o asignación presupuestaria en los niños y el disfrute de sus derechos y evaluaciones de los efectos sobre los niños, con miras a juzgar las consecuencias reales de la aplicación³⁴. Estas valoraciones deben ser tanto estáticas, para analizar presupuestos

³¹ Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro, *Guide to Transparency in Government Budget Reports* (Washington, D.C., International Budget Partnership), pág. 19.

³² CRC/GC/2003/5, párr. 12.

³³ *Ibid.*, párr. 45.

³⁴ CRC/GC/14, párr. 35.

concretos, como dinámicas, para comparar la asignación presupuestaria a lo largo del tiempo y estudiar las variaciones en las asignaciones y en el gasto en diferentes períodos³⁵.

51. Las valoraciones y las evaluaciones de los efectos deberían tener en cuenta los derechos de todos los niños afectados por una decisión concreta, e incluir el examen de los diferentes efectos de las medidas en determinadas categorías de niños que sufren discriminación, marginación o exclusión. Para garantizar un proceso imparcial e independiente, el Estado debería estudiar la posibilidad de nombrar un agente externo para dirigir el proceso de evaluación; no obstante, el Estado, en su condición de parte responsable en última instancia del resultado, debe asegurarse de la competencia, integridad e imparcialidad del agente encargado de realizar la evaluación³⁶. El análisis debería traducirse en recomendaciones de enmiendas, opciones y mejoras, y ponerse a disposición del público³⁷.

VI. Función del sector privado

52. Si bien los Estados tienen la responsabilidad primordial de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los niños, el sector privado también puede desempeñar una importante función. El sector privado puede fomentar la consolidación y la promoción de la efectividad de los derechos de los niños: estimular un crecimiento inclusivo y crear trabajos decentes; mejorar el acceso a servicios esenciales; desarrollar innovaciones con las que hacer frente a los retos del desarrollo humano y sostenible; usar sus conocimientos especializados y sus recursos para mejorar la vida de los más necesitados; y reducir la huella ambiental³⁸. No obstante, la efectividad de los derechos del niño no es una consecuencia automática del crecimiento económico. Los Estados deben velar por que las actividades y las operaciones del sector privado no tengan efectos adversos en su capacidad para llevar a cabo la inversión necesaria para hacer plenamente efectivos los derechos de los niños³⁹.

53. Las corrientes financieras ilícitas y la evasión fiscal son importantes barreras que dificultan la movilización de recursos por los Estados para hacer efectivos los derechos de los niños. La Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Unión Europea calcula que cada año se pierde hasta un billón de euros en la Unión Europea por la evasión fiscal y la elusión fiscal⁴⁰, dinero que se podría haber usado para prestar servicios esenciales, por ejemplo para hacer efectivos los derechos de los niños. Los Estados tienen la responsabilidad de velar por que los actores no estatales, incluido el sector privado, respeten los derechos de los niños enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño. Se necesitan asociaciones mundiales para combatir las corrientes financieras ilícitas y la elusión fiscal mediante la cooperación internacional. Los Estados deberían llegar a un acuerdo internacional sobre el intercambio automático multilateral de información fiscal, comprometerse a crear e implantar un registro público de información sobre la propiedad

³⁵ A. Nolan, "Economic and social rights" (véase la nota 11), pág. 248.

³⁶ CRC/C/GC/16, párr. 81.

³⁷ *Ibid.*, párr. 80.

³⁸ Save the Children, *Un Marco de desarrollo para el futuro – Acabando con la pobreza extrema en una generación* (Londres, 2014).

³⁹ Véanse A/HRC/17/31 y CRC/C/GC/16.

⁴⁰ Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, "Estimates put the loss at up to €1 trillion a year" (http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/a_huge_problem/index_en.htm).

efectiva de las empresas y *trusts* y exigir que las empresas multinacionales presenten informes públicos por cada país en que operen⁴¹.

VII. Obligaciones de asistencia y cooperación internacionales

54. La obligación impuesta por el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño de usar todos los recursos disponibles para hacer efectivos los derechos de los niños va más allá de los recursos nacionales y abarca los recursos disponibles de la comunidad internacional mediante la asistencia internacional. Los países con recursos limitados tienen la responsabilidad de recabar la cooperación y asistencia internacionales para que los niños puedan ejercer sus derechos en la mayor medida posible. Los Estados deberían asegurarse de que han examinado todas las posibilidades de acceder a la financiación y los conocimientos especializados mediante la cooperación internacional, incluidas la asistencia oficial para el desarrollo, las subvenciones y la asistencia técnica. Si los Estados obtienen fondos mediante préstamos o créditos, deberían hacerlo con las mejores condiciones financieras posibles, partiendo de los principios del endeudamiento responsable, para garantizar una financiación sostenible para los niños. Los Estados deberían contar también con normas y reglas que regulen el uso de prácticas responsables de concesión de préstamos y de endeudamiento por toda entidad gubernamental en cualquier nivel y con mecanismos de supervisión para su cumplimiento. Al firmar acuerdos financieros internacionales, que pueden incluir condiciones sobre las asignaciones presupuestarias, los Estados deben tener debidamente en cuenta los efectos que esos acuerdos pueden tener en los niños y proteger los gastos fundamentales para ellos.

55. Por otra parte, la efectividad de los derechos de los niños debe reconocerse como una responsabilidad compartida de los países desarrollados y en desarrollo. Cuando los Estados ratifican la Convención sobre los Derechos del Niño, no solo asumen la obligación de aplicar sus disposiciones dentro de su jurisdicción, sino también la de contribuir, mediante la cooperación internacional, a que se aplique la Convención en todo el mundo, reconociendo que algunos Estados no podrán lograr la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales si no les asisten otros Estados en condiciones de hacerlo⁴².

56. Los donantes deben adoptar un enfoque de la asignación y el uso de la asistencia oficial para el desarrollo basado en los derechos del niño. Cuando un Estado decide conceder un préstamo, ya sea como gobierno o como miembro de una institución financiera internacional, debería considerar sus obligaciones en materia de derechos humanos al imponer condiciones relativas a políticas fiscales para que no perjudiquen los derechos de los niños del Estado prestatario ni menoscaben la capacidad de ese Estado de utilizar el máximo de los recursos disponibles para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales⁴³. Los Estados deben priorizar el uso de prácticas responsables de concesión de préstamos y de endeudamiento y velar por que el comercio y las transacciones económicas internacionales promuevan el desarrollo sostenible y los derechos de los niños⁴⁴.

⁴¹ Save the Children, *Un Marco de desarrollo para el futuro* (véase la nota 38).

⁴² CRC/GC/2003/5, párr. 7.

⁴³ A/HRC/26/28, párr. 33.

⁴⁴ Save the Children, *Un Marco de desarrollo para el futuro* (véase la nota 38).

VIII. Ejemplos de buenas prácticas

57. Desde el año 2000, el HAQ Centre for Child Rights analiza el presupuesto destinado a los niños en la India, desglosando los diversos epígrafes del presupuesto general de la Unión y de los estados para mostrar las asignaciones específicas a los programas que benefician a los niños y determinar cómo afectan a sus vidas los cambios en la asignación financiera. Siguiendo ese planteamiento, en 2008 el Gobierno de la India anunció una cuenta específica sobre los niños en la Ley de Finanzas y ahora facilita información pormenorizada en su presupuesto sobre las partidas de gastos para programas destinados al bienestar de los niños⁴⁵.

58. La Defensoría del Niño de Inglaterra ha realizado una evaluación de los efectos en los derechos del niño de las decisiones presupuestarias, con el objetivo de determinar las repercusiones de dichas decisiones en la efectividad de los derechos de los niños en Inglaterra. La evaluación contiene un análisis del impacto de los cambios en los impuestos, las desgravaciones fiscales y las prestaciones sociales, así como de los cambios en el gasto en servicios públicos, y desglosa sus conclusiones en función de los niños en los diferentes tipos de familia⁴⁶.

59. Entre 2009 y 2013, Alemania realizó una evaluación integral de las prestaciones por matrimonio y relacionadas con la familia, incluido el objetivo de "la promoción y el bienestar de la infancia". En el marco de esa evaluación, se revisó la mayoría de las prestaciones del Estado por matrimonio y relacionadas con la familia para determinar su contribución al bienestar de los niños. Se elaboró un concepto básico para medir el bienestar de los niños, que también se usó para evaluar las prestaciones.

60. En Nicaragua se creó una red de gobiernos municipales denominada "amigos de la niñez" que representa al 81% de todos los municipios. Los niños colaboran con la red en la elaboración y el desarrollo de políticas para la infancia a partir de su propio análisis de la información disponible. En tan solo ocho años, su participación ha contribuido a aumentar en promedio un 92% la inversión municipal en los niños de los municipios respectivos⁴⁷.

61. En la República Unida de Tanzania, Save the Children ha ayudado a los niños a crear más de 900 consejos de la infancia en siete distritos. Más de 25.000 niños se reúnen para aprender acerca de sus derechos e influir en los encargados de adoptar decisiones en los planos nacional y local. Durante la preparación del presupuesto para el ejercicio 2011-2012, los niños se reunieron con responsables de distrito para presentar sus prioridades presupuestarias, y su participación ayudó a aumentar las asignaciones presupuestarias destinadas a los programas de alimentación en las escuelas, la construcción de residencias para que los estudiantes pudieran cursar la enseñanza secundaria y la contratación de más docentes⁴⁸.

62. En Nepal, el Ministerio de Desarrollo Local ha implantado un marco de gobernanza local sensible a las cuestiones de los niños, que incluye subvenciones globales adicionales para gastos favorables a los niños y una mayor coordinación y colaboración entre los organismos sectoriales competentes, las asociaciones de entidades locales, las

⁴⁵ HAQ Centre for Child Rights, "Budget for Children" (se puede consultar en www.haqrc.org/budget-children).

⁴⁶ Defensoría del Niño, "A Child Rights Impact Assessment of Budget Decisions: including the 2013 Budget, and the cumulative impact of tax-benefit reforms and reductions in spending on public services 2010-2015", junio de 2013.

⁴⁷ Véase Accountability and Transparency for Human Rights Foundation, International Budget Partnership y Save the Children, *Turning children's rights into children's realities – Why open, inclusive and accountable budgets are important for children*, 2013.

⁴⁸ *Ibid.*

organizaciones de la sociedad civil y los asociados para el desarrollo en cuestiones relacionadas con los derechos de los niños⁴⁹.

63. En Ghana, Plan International ayudó a los niños a conocer mejor la elaboración de presupuestos equitativos y a llevar a cabo estudios participativos para valorar la situación de los niños y en particular de los grupos vulnerables en sus comunidades. Compararon los planes presupuestarios de los distritos con los resultados de sus estudios y negociaron con los responsables municipales una mejor asignación presupuestaria⁵⁰.

64. En Kenya, Plan International recabó el apoyo de un diputado y un ministro para realizar un ejercicio de auditoría social en el que los niños y los adultos evaluaron la transparencia y la eficiencia de un fondo gubernamental descentralizado. La labor del Gobierno y de los funcionarios públicos para aumentar la transparencia creó las condiciones propicias necesarias para la auditoría y el debate en torno a sus resultados, lo que puso de manifiesto diversas incongruencias y patrones de gasto no transparentes⁵¹.

65. Durante la preparación del presupuesto nacional para 2015, los líderes infantiles de Zimbabwe presentaron sus prioridades para su examen por la Comisión Parlamentaria Ministerial de Finanzas. Expusieron un plan de diez puntos en una reunión presupuestaria consultiva que reunió a la sociedad civil, líderes infantiles, diputados y representantes del Ministerio de Finanzas. El plan incluía una petición para que se destinaran más recursos a, entre otras cosas, la educación, la salud, la seguridad social, los programas de alimentación en las escuelas, el suministro de agua potable e instalaciones de saneamiento, la ampliación de las instalaciones de ocio, la creación de consejos y parlamentos de menores y la constitución de una comisión de los derechos del niño.

IX. Conclusiones y recomendaciones

66. Para que los Estados cumplan plena e integralmente con sus obligaciones internacionales de hacer efectivos los derechos de los niños, ya sean civiles y políticos o sociales, económicos y culturales, es imprescindible una inversión sostenible, equitativa y de amplia base en los derechos de los niños.

67. Aunque se ha señalado que los Estados han hecho esfuerzos para realizar una inversión efectiva en los derechos de los niños, los Estados deberían:

a) **Con independencia de su situación económica, adoptar medidas concretas para movilizar recursos nacionales y, cuando sea necesario, internacionales para hacer efectivos los derechos de los niños; también deberían evaluar las fuentes de ingresos actuales para garantizar que se movilicen los recursos en la mayor medida posible.**

b) **Consignar las partidas presupuestarias apropiadas para contribuir a la efectividad de los derechos humanos de todas las personas dentro de su jurisdicción, sin discriminación. El disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales debería garantizarse hasta el máximo de los recursos disponibles, teniendo en cuenta el interés superior del niño y de las futuras generaciones como consideración primordial.**

c) **Dar prioridad a los niños en todas las decisiones presupuestarias y fiscales; cuando los recursos sean limitados, se deberían primar los derechos de los**

⁴⁹ Somlal Subedi, *Child Friendly Local Governance* (UNICEF, 2010).

⁵⁰ Véase Stephanie Conrad y otros, *Participatory Monitoring for Accountability: Principles for involving Children and Young People* (Plan International, 2014).

⁵¹ *Ibid.*

niños, destinando fondos especiales a los grupos más marginados y vulnerables de niños y familias.

d) Reforzar los sistemas de gestión de las finanzas públicas y velar por la rendición de cuentas por el uso de los recursos, entre otras vías mediante auditorías internas y externas. Los mecanismos de supervisión financiera y de rendición de cuentas deberían incluir mecanismos de cumplimiento y aplicación, recursos, sanciones y reparaciones.

e) Garantizar la transparencia presupuestaria publicando oportunamente los documentos presupuestarios fundamentales durante el ciclo presupuestario anual. Para facilitar que la ciudadanía, incluidos los niños, entienda el presupuesto, el gobierno debería elaborar un presupuesto ciudadano adaptado a los niños.

f) Velar por una delimitación clara y transparente de las partidas presupuestarias de gastos en los niños. La información debería estar lo suficientemente desglosada para que los niños y otras partes interesadas pudieran distinguir, extraer y seguir las partidas presupuestarias destinadas a beneficiar a los niños.

g) Recopilar datos desglosados e integrales sobre los niños de los registros civiles y las estadísticas vitales y otras fuentes pertinentes que orienten la planificación y mejoren los sistemas presupuestarios y de contabilidad pública, haciendo que la información sobre los grupos vulnerables sea visible, accesible, identificable y extraíble en todos los planes y gastos presupuestarios.

h) Velar por que todos los niños, en particular los que pertenecen a grupos vulnerables y marginados, participen de manera significativa e inclusiva, según sus capacidades en evolución, en todo el ciclo presupuestario de una manera abierta, transparente, colaborativa y fácilmente accesible.

i) Velar por que la ciudadanía, incluidos los niños, pueda participar en los procesos fiscales, garantizando el derecho a la participación a lo largo del proceso presupuestario. Deberían usarse foros apropiados para la participación de los ciudadanos. Los Estados deberían garantizar procesos y mecanismos seguros, adaptados a los niños y apropiados a su edad, para que estos puedan expresar sus opiniones y formular recomendaciones.

j) Crear un entorno propicio adecuado mejorando la protección jurídica de la participación de los niños y sus derechos de expresión, asociación y reunión pacífica en todos los niveles.

k) Realizar valoraciones y evaluaciones *ex ante* y *ex post* de los efectos en los derechos del niño de las políticas económicas, los presupuestos y los procesos fiscales para hacer un seguimiento de las repercusiones de las decisiones en los derechos de los niños. Esta evaluación debe ser continua y de carácter integral y contribuir de manera significativa a la planificación fiscal y la preparación de presupuestos en los ciclos presupuestarios.

l) Reconocer que las estructuras económicas mundiales repercuten en el espacio fiscal de los Estados y que, por ello, la comunidad internacional debe velar por que la gobernanza mundial sea transparente y rinda cuentas. También se necesitan asociaciones mundiales y cooperación internacional para combatir las corrientes financieras ilícitas y la elusión fiscal.

m) Reconocer que la efectividad de los derechos de los niños es una responsabilidad compartida de los países desarrollados y en desarrollo. Por ello, los Estados deben cumplir con su compromiso de destinar a la asistencia el 0,7% de su producto nacional bruto y de velar por que se proporcione de manera transparente.
