



Convención sobre los Derechos del Niño

Distr. general
21 de julio de 2016
Español
Original: inglés

Comité de los Derechos del Niño

Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)

GE.16-12638 (S) 271016 311016



* 1 6 1 2 6 3 8 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
A. Antecedentes.....	4
B. Razón de ser.....	6
C. Objetivo	6
II. Análisis jurídico del artículo 4 en relación con los presupuestos públicos	7
A. “Los Estados partes adoptarán”	7
B. “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole”.....	7
C. “para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”	8
D. “En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan”	9
E. “y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.....	11
III. Los principios generales de la Convención y los presupuestos públicos	12
A. Derecho a la no discriminación (artículo 2).....	12
B. El interés superior del niño (artículo 3)	12
C. Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6).....	13
D. El derecho a ser escuchado (artículo 12)	14
IV. Principios de presupuestación pública para fomentar los derechos del niño	15
A. Eficacia	15
B. Eficiencia	15
C. Equidad.....	15
D. Transparencia.....	16
E. Sostenibilidad	16
V. Incorporación efectiva de los derechos del niño en los presupuestos públicos	16
A. Planificación	17
B. Aprobación	22
C. Ejecución	23
D. Seguimiento	24
VI. Difusión de la presente observación general	26

I. Introducción

1. El artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece lo siguiente:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

La presente observación general ayudará a los Estados partes a aplicar el artículo 4 en relación con los presupuestos públicos, pues establece cuáles son sus obligaciones y formula recomendaciones sobre cómo hacer efectivos todos los derechos consagrados en la Convención, especialmente los de los niños que se encuentran en situaciones vulnerables, guiándose por la eficacia, la eficiencia, la equidad, la transparencia y la sostenibilidad en la toma de decisiones relacionadas con los presupuestos públicos.

2. Dado que el artículo 4 se refiere a todos los derechos del niño y que todos esos derechos pueden verse afectados por los presupuestos públicos, la presente observación general se aplica a la Convención y a sus Protocolos Facultativos. El documento ofrece a los Estados partes un marco para garantizar que los presupuestos públicos contribuyan a hacer efectivos esos derechos y, en la sección III, se analizan los principios generales de la Convención, que figuran en los artículos 2, 3, 6 y 12.

3. Cuando se emplean los términos “niño” o “niños” en esta observación general, se alude a toda persona menor de 18 años, sea cual sea su sexo, cuyos derechos se vean o puedan verse afectados, directa o indirectamente, de manera positiva o negativa, por las decisiones relativas a los presupuestos públicos. Los “niños en situaciones vulnerables” son aquellos que presentan una particular propensión a que se vulneren sus derechos, como, por ejemplo, los niños con discapacidad, los que se encuentran en situaciones relacionadas con los refugiados, los pertenecientes a grupos minoritarios, los que viven en la pobreza, los que viven en modalidades alternativas de cuidado y los niños en conflicto con la ley.

4. A los efectos de la presente observación general, se adoptan las definiciones siguientes:

a) “Presupuesto” se refiere a la movilización de los ingresos públicos, las asignaciones presupuestarias y los gastos de los Estados;

b) “Obligaciones de aplicación” se refiere a las obligaciones de los Estados partes que figuran en el párrafo 27 de este documento;

c) “Principios presupuestarios” alude a los principios que figuran en la sección IV;

d) “Legislación” engloba todos los tratados o leyes internacionales, regionales, nacionales y subnacionales relacionados con los derechos del niño;

e) “Políticas” se refiere a todas las políticas, estrategias, normativas, directrices y declaraciones públicas, incluidas sus metas, objetivos, indicadores y resultados previstos, que afectan o podrían afectar a los derechos del niño;

f) “Programas” se refiere a los marcos que se han fijado los Estados partes para alcanzar los propósitos de su legislación y sus políticas, y que pueden repercutir directa o indirectamente en los niños, al afectar, por ejemplo, a los derechos específicos de estos, a los procesos de presupuesto público, a la infraestructura y al trabajo;

g) “Subnacional” se refiere al nivel o niveles administrativos que se encuentran por debajo del nivel nacional, como las regiones, provincias, distritos o municipios.

5. La sección I presenta los antecedentes, la razón de ser y el objetivo de la presente observación general. La sección II ofrece un análisis jurídico del artículo 4 en relación con los presupuestos públicos. La sección III interpreta los principios generales de la Convención en este contexto. La sección IV está dedicada a los principios de preparación de presupuestos públicos. La sección V valora en qué medida contribuyen los presupuestos públicos a hacer efectivos los derechos del niño. La sección VI ofrece directrices sobre la difusión de la observación general.

A. Antecedentes

6. La presente observación general se basa en la observación general núm. 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención, que establece que el concepto de “medidas generales de aplicación” es complejo y que probablemente el Comité formulará más adelante observaciones generales más detalladas sobre esos diferentes elementos¹. Uno de esos elementos es la utilización de presupuestos públicos. La presente observación general también se basa en el día de debate general que el Comité celebró en 2007 sobre la responsabilidad de los Estados en relación con los recursos destinados a los derechos del niño.

7. La presente observación se fundamentó en varias resoluciones e informes de las Naciones Unidas que establecen principios presupuestarios desde la perspectiva de los derechos humanos, entre los que se incluyen:

a) La resolución 28/19 del Consejo de Derechos Humanos que propugna una mejor inversión en los derechos del niño², y el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que precedió a la resolución, titulado “Avance hacia una mejor inversión en los derechos del niño” (A/HRC/28/33). Ambos documentos abordan la función de las políticas nacionales, la movilización de recursos, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la asignación y el gasto, además de los sistemas de protección de la infancia, la cooperación internacional y el seguimiento de las inversiones en la infancia.

b) La resolución 67/218 de la Asamblea General sobre la promoción de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales, que pone de relieve la necesidad de mejorar la calidad, la eficiencia y la eficacia de las políticas fiscales y alienta a los Estados Miembros a que intensifiquen los esfuerzos por mejorar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales.

8. La presente observación general también se fundamentó en las consultas celebradas por el Comité con representantes de los Estados, las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, niños y expertos individuales mediante encuestas, reuniones y consultas regionales en Asia, Europa, América Latina y el Caribe, el Oriente Medio y el Norte de África, y el África Subsahariana. Además, la observación general se basó en una consulta mundial a 2.693 niños procedentes de 71 países³, que se llevó a cabo mediante una encuesta en línea, grupos de discusión y consultas regionales en Asia, Europa y América Latina. La

¹ Véase la observación general núm. 5, nota preliminar.

² La resolución se aprobó sin votación.

³ Laura Lundy, Karen Orr y Chelsea Marshall, “Towards better investment in the rights of the child: the views of children” (Centro para los Derechos de los Niños, Queen’s University, Belfast, y el Grupo de Trabajo sobre la Inversión en la Infancia de Child Rights Connect, 2015).

consulta recogió las aportaciones de niños y niñas de perfiles diversos en términos de edad, género, capacidad, contexto socioeconómico, idioma, origen étnico, escolarización, desplazamiento y experiencia en procesos de elaboración de presupuestos con participación infantil. Entre los mensajes que los niños trasladaron a los responsables de tomar decisiones en materia presupuestaria, figuran los siguientes:

- a) Planifiquen bien. Debe haber dinero suficiente en el presupuesto para garantizar todos los derechos de los niños.
- b) ¡Es imposible que inviertan en nosotros si no nos preguntan en qué invertir! Lo sabemos; deben preguntárnoslo.
- c) No se olviden de incluir en sus presupuestos a los niños con necesidades especiales.
- d) Gasten el dinero de forma justa y juiciosa. No inviertan nuestro dinero en cosas inútiles: sean eficientes, ahorren.
- e) Invertir en la infancia es una inversión a largo plazo que resulta muy fructífera, no lo olviden.
- f) Invertir en nuestras familias también es una forma importante de proteger nuestros derechos.
- g) Asegúrense de que no haya corrupción.
- h) Reconozcan los derechos de todos los ciudadanos, tanto jóvenes como ancianos, escuchando la opinión de la gente en cuestiones de gobernanza.
- i) Me gustaría que hubiera más transparencia y rendición de cuentas en el Gobierno.
- j) Hagan público en qué se invierte el dinero.
- k) Proporcionen a todos los niños información sobre los presupuestos que resulte fácil de entender, en medios que sean populares entre ellos, como los medios sociales.

9. Todos los tratados fundamentales de derechos humanos contienen disposiciones similares al artículo 4 de la Convención. Por lo tanto, las observaciones generales aprobadas en relación con tales disposiciones y que abordan la cuestión de los presupuestos públicos deben considerarse un complemento de la presente observación general⁴.

10. La presente observación general se refiere a la gestión de los recursos financieros de los Estados partes que afectan directa o indirectamente a los niños sujetos a su jurisdicción. Reconoce la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2015) y Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015). Ambas agendas abordan la gestión que hacen los Estados de los recursos relacionados con la cooperación internacional que afectan a los niños, como el apoyo a programas, sectores y presupuestos, la cooperación Sur-Sur y la cooperación interregional. El Comité recuerda la declaración de entendimiento común sobre enfoques de la cooperación para el desarrollo y la programación, basados en los derechos humanos, aprobada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación, Resultados y Mutua Responsabilidad (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo

⁴ Véase la observación general núm. 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes.

(2011), que también abordan esa gestión. Además, el Comité es consciente de la potencial relevancia para la presente observación general de las normas nacionales, regionales e internacionales, tanto vigentes como en fase de desarrollo, asociadas a la gestión de las finanzas públicas, siempre que dichas normas no contravengan las disposiciones de la Convención. Tres ejemplos de ello son el manual titulado *The International Handbook of Public Financial Management*⁵, que pone de relieve la eficacia, la eficiencia y la equidad en la gestión de las finanzas públicas, el Código de Transparencia Fiscal, aprobado por el Fondo Monetario Internacional en 2014, que establece que la presentación de informes públicos debe proporcionar un panorama completo, claro, fiable, puntual y pertinente de las finanzas públicas pasadas, presentes y futuras a fin de mejorar la gestión fiscal y la rendición de cuentas, y los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos, aprobados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en 2012.

B. Razón de ser

11. El Comité reconoce los importantes avances logrados por los Estados partes al examinar su legislación, sus políticas y sus programas internos y adecuarlos a las disposiciones de la Convención y sus Protocolos Facultativos. Al mismo tiempo, subraya que la legislación, las políticas y los programas mencionados no pueden aplicarse si no se movilizan recursos financieros suficientes, y si estos no se asignan y se utilizan de manera responsable, eficaz, eficiente, equitativa, participativa, transparente y sostenible.

12. Al examinar los informes que presentan los Estados partes al Comité, en conversaciones con los representantes de los Estados partes y en sus observaciones finales, el Comité ha expresado su preocupación con respecto a si el volumen del presupuesto es suficiente para hacer efectivos los derechos del niño. El Comité reitera que dar prioridad a los derechos del niño en los presupuestos, tanto a nivel nacional como subnacional, según exige la Convención, no solo contribuye a hacer efectivos tales derechos, sino que tiene repercusiones positivas duraderas en el crecimiento económico futuro, en el desarrollo sostenible e inclusivo y en la cohesión social.

13. Sobre la base de lo que antecede, el Comité subraya que los Estados partes deben tomar en consideración todos los derechos del niño durante todas las etapas de sus procesos presupuestarios y sistemas administrativos en los planos nacional y subnacional. Si bien en la observación general se reconoce que los procesos presupuestarios difieren entre los Estados y que algunos Estados han elaborado sus propios métodos para la integración de los derechos del niño en la presupuestación, también se ofrecen algunas pautas respecto de las cuatro fases principales del proceso presupuestario que han de seguir todos los Estados: la planificación, la aprobación, la ejecución y el seguimiento.

C. Objetivo

14. El objetivo de esta observación general es facilitar la comprensión de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención en lo relativo a la asignación de presupuestos para reforzar la efectividad de los derechos del niño y fomentar un cambio real en la forma en que tales presupuestos se planifican, se aprueban, se ejecutan y se supervisan, a fin de avanzar en la aplicación de la Convención y sus Protocolos Facultativos.

⁵ Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, eds. *The International Handbook of Public Financial Management* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013).

15. Este objetivo tiene consecuencias para las medidas adoptadas durante todo el proceso presupuestario por los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), niveles (nacional y subnacional) y estructuras (como ministerios, departamentos u organismos) de gobierno. Las obligaciones se extienden a los donantes y los beneficiarios de la cooperación internacional.

16. Este objetivo tiene también repercusiones para otros interesados en el proceso presupuestario, como las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación, los niños, las familias y las organizaciones de la sociedad civil. Los Estados partes deben facilitar, de una manera que se ajuste a su contexto, entornos propicios para la supervisión activa y la participación significativa de los interesados en el proceso presupuestario.

17. Además, el objetivo tiene consecuencias para los Estados en lo referente a la concienciación y el fomento de la capacidad de los funcionarios públicos competentes y otras personas en relación con el contenido de la presente observación general.

II. Análisis jurídico del artículo 4 en relación con los presupuestos públicos

A. “Los Estados partes adoptarán”

18. El término “adoptarán” implica que los Estados partes no tienen potestad para decidir si satisfacer o no su obligación de adoptar las convenientes medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos del niño, como las medidas relativas a los presupuestos públicos.

19. Por lo tanto, todos los poderes, niveles y estructuras de gobierno que intervienen en la preparación de los presupuestos públicos han de ejercer sus funciones de manera coherente con los principios generales de la Convención y los principios presupuestarios establecidos en las secciones III y IV de este documento. Los Estados partes también deben crear un entorno propicio para que los órganos legislativos, la judicatura y las entidades fiscalizadores superiores actúen de la misma manera.

20. Los Estados partes deben permitir a los responsables de tomar decisiones en materia presupuestaria, en todos los niveles del poder ejecutivo y legislativo, acceder a la información, los datos y los recursos necesarios, y fomentar la capacidad para hacer efectivos los derechos del niño.

B. “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole”

21. La obligación de adoptar “todas las medidas” incluye el deber de velar por que:

a) Se hayan establecido leyes y políticas destinadas a favorecer la movilización de recursos, la asignación presupuestaria y el gasto para hacer efectivos los derechos del niño;

b) Se recopilen, se generen y se difundan los datos y la información necesarios sobre la infancia para apoyar la formulación y la aplicación de la legislación, las políticas, los programas y los presupuestos adecuados para promover los derechos del niño;

c) Se movilicen, se asignen y se empleen de forma efectiva recursos públicos suficientes para la plena aplicación de la legislación, las políticas, los programas y los presupuestos aprobados;

d) Se planifiquen, se aprueben, se apliquen y se justifiquen sistemáticamente presupuestos en los niveles nacional y subnacional del Estado, a fin de asegurar la efectividad de los derechos del niño.

22. Se considera que las medidas son apropiadas cuando son directa o indirectamente pertinentes para promover los derechos del niño en un contexto dado, incluido el de los presupuestos públicos.

23. Las “medidas legislativas” que los Estados partes están obligados a adoptar en relación con los presupuestos públicos son, entre otras, revisar la legislación existente y formular y aprobar nueva legislación que aspire a asegurar que los presupuestos sean lo bastante cuantiosos como para hacer efectivos los derechos del niño a nivel nacional y subnacional. Las “medidas administrativas” incluyen elaborar y ejecutar programas que cumplan los propósitos de la legislación aprobada y garantizar que se disponga de los presupuestos públicos adecuados para ello. Se puede entender que “medidas de otra índole” son, por ejemplo, el desarrollo de mecanismos de participación en el presupuesto público, además de datos o políticas relativos a los derechos del niño. Puede considerarse que los presupuestos públicos trascienden esas tres categorías de medidas y que, a la vez, son indispensables para hacer efectivas otras medidas legislativas, administrativas y de otra índole. Todos los poderes, niveles y estructuras de gobierno son responsables de promover los derechos del niño.

24. El Comité subraya que los Estados partes tienen la obligación de mostrar hasta qué punto las medidas asociadas a los presupuestos públicos que deciden adoptar contribuyen a mejorar los derechos del niño. Asimismo, deberán demostrar qué consecuencias tienen tales medidas en los niños. Para satisfacer el artículo 4 de la Convención, no basta con mostrar las medidas adoptadas sin aportar pruebas de los resultados.

C. “para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”

25. La expresión “derechos reconocidos en la presente Convención” se refiere a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los Estados partes tienen la obligación de hacer efectivos de inmediato los derechos civiles y políticos, y de aplicar los derechos económicos, sociales y culturales “hasta el máximo de los recursos de que dispongan”. Eso implica que la plena efectividad de esos derechos será necesariamente progresiva (véase la sección II D *infra*).

26. Para aplicar los derechos del niño es necesario prestar una atención particular a las cuatro etapas del proceso que siguen los presupuestos públicos: planificación, aprobación, ejecución y seguimiento. Los Estados partes deben tener en consideración los derechos de todos los niños a lo largo del proceso presupuestario, de conformidad con los principios generales de la Convención y los principios presupuestarios enunciados en la presente observación general.

27. En materia presupuestaria, “dar efectividad a los derechos del niño” significa que los Estados partes tienen la obligación de movilizar, asignar y gastar recursos públicos atendiendo a sus obligaciones de aplicación. Los Estados partes deben respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos del niño, como se indica a continuación:

a) “Respetar” implica que los Estados partes no han de interferir, ni directa ni indirectamente, en el disfrute de los derechos de los niños. En materia presupuestaria, eso significa que el Estado debe abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos del niño, por ejemplo, discriminando a ciertos grupos de niños en las decisiones presupuestarias, o retirando o desviando fondos de los programas existentes destinados a que los niños

disfruten de derechos económicos, sociales o culturales, salvo en las circunstancias descritas en el párrafo 31 de esta observación general.

b) “Proteger” significa que los Estados partes impidan a terceros interferir con los derechos garantizados por la Convención y sus Protocolos Facultativos. En lo que respecta a los presupuestos públicos, ejemplos de esos terceros son el sector empresarial⁶ y las instituciones financieras regionales o internacionales que podrían intervenir en las diferentes etapas del proceso que siguen los presupuestos públicos. La obligación de proteger implica que los Estados partes han de tratar de asegurarse de que no haya terceros que perturben o comprometan su tarea de movilizar ingresos, asignar presupuestos y efectuar gastos. Para ello será necesario que los Estados partes regulen el papel de esos terceros, establezcan mecanismos de denuncia e intervengan sistemáticamente cuando cometan una infracción.

c) Para “dar efectividad” es necesario que los Estados partes adopten medidas para asegurar la plena efectividad de los derechos del niño. Asimismo, deben:

i) Facilitar los derechos de estos adoptando medidas para que estos puedan disfrutar de esos derechos y ayudarlos a ello. En un contexto presupuestario, esto supone dotar todos los niveles y estructuras de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de los recursos y la información necesarios para promover los derechos de todos los niños de forma general y sostenible. Esto conlleva aplicar medidas para mejorar el conocimiento y la comprensión de la Convención y sus Protocolos Facultativos en el marco de las funciones del Estado, y fomentar una cultura que respete, proteja y haga efectivos los derechos del niño.

ii) Preservar los derechos de los niños cuando los Estados no estén en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de dar efectividad a esos derechos con los medios que tienen a su disposición. Esta obligación incluye la tarea de velar por que se publique información y datos fiables y desglosados para evaluar y supervisar hasta qué punto los niños pueden ejercer sus derechos, por ejemplo, en las distintas partes del Estado.

iii) Promover los derechos de los niños velando por que se pongan en práctica iniciativas adecuadas de educación y sensibilización sobre los procesos de adopción de decisiones presupuestarias y sus repercusiones. En materia presupuestaria, esto significa movilizar, asignar y gastar los fondos suficientes para comunicarse y colaborar con los niños, sus familias y sus cuidadores en lo relativo a las decisiones sobre presupuestos, incluidas la legislación, las políticas y los programas que los afectan. Los Estados partes deben evaluar continuamente los resultados en grupos diferentes para determinar dónde se necesita una promoción más eficaz.

D. “En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan”

28. En consonancia con esta obligación, los Estados partes adoptarán todas las medidas posibles para movilizar, asignar y gastar suficientes recursos financieros. Los fondos asignados a las políticas y los programas que promuevan la efectividad de los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos Facultativos deben invertirse de manera

⁶ Véase la observación general núm. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, en la que el Comité indica que “los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas, razonables y necesarias para impedir que las empresas cometan violaciones de los derechos del niño o contribuyan a ello” (párr. 28).

óptima y conforme a los principios generales de la Convención y a los principios presupuestarios enunciados en la presente observación general.

29. El Comité reconoce que los conceptos de “máximo de los recursos disponibles” y “realización progresiva” han evolucionado en otros tratados internacionales fundamentales de derechos humanos⁷, y considera que el artículo 4 de la Convención es un reflejo de ambos. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

30. La expresión “los Estados partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan” implica que se espera que los Estados partes demuestren que han hecho todo lo posible para movilizar, asignar y gastar recursos presupuestarios a fin de dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales de todos los niños. El Comité subraya el hecho de que los derechos de los niños son interdependientes e indivisibles y que se debe proceder con cautela al distinguir entre derechos económicos, sociales y culturales, por un lado, y derechos civiles y políticos, por el otro. La efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales con frecuencia repercutirá en la capacidad de los niños para ejercer plenamente sus derechos políticos y civiles, y viceversa.

31. La obligación impuesta a los Estados partes en virtud del artículo 4 de dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales “hasta el máximo de los recursos de que dispongan” significa también que no deben adoptar medidas regresivas deliberadas en relación con tales derechos⁸. Los Estados partes no deben permitir se deteriore que el nivel actual de disfrute de los derechos del niño. En tiempos de crisis económica, solo puede considerarse la posibilidad de adoptar medidas regresivas cuando se hayan evaluado todas las demás opciones y garantizando que los niños, particularmente aquellos que están en situaciones de vulnerabilidad, serán los últimos en verse afectados por tales medidas. Los Estados partes deberán demostrar que las medidas son necesarias, razonables, proporcionadas, no discriminatorias y temporales y que los derechos que se vean afectados se restablecerán lo antes posible. También deben adoptar medidas apropiadas para que los grupos de niños afectados, así como otras personas conocedoras de la situación de esos niños, participen en el proceso de toma de decisiones relacionadas con dichas medidas. Las obligaciones fundamentales mínimas e inmediatas⁹ impuestas por los derechos de los niños no se verán comprometidas por ningún tipo de medida regresiva, ni siquiera en tiempos de crisis económica.

32. El artículo 44 de la Convención obliga a los Estados partes a que informen con regularidad de sus avances en la promoción de los derechos de los niños en su jurisdicción. Deben fijarse objetivos y emplearse indicadores cualitativos y cuantitativos claros y coherentes para ilustrar la efectividad progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales del niño hasta el máximo de los recursos disponibles, además del cumplimiento

⁷ Véase, por ejemplo, el artículo 4, párrafo 2, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁸ Véanse, por ejemplo, los párrs. 24 y 25 de las recomendaciones del día de debate general sobre los recursos para hacer efectivos los derechos del niño y la responsabilidad de los Estados al respecto (2007), la observación general núm. 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 72, y la observación general núm. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 9.

⁹ Véanse las obligaciones fundamentales que figuran en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como en la núm. 13 (1999) sobre el derecho a la educación, núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, y núm. 19 (2007) sobre el derecho a la seguridad social.

de las obligaciones inmediatas impuestas en virtud de esos derechos, y la efectividad de los derechos civiles y políticos. Se espera que los Estados partes examinen periódicamente sus medidas y las mejoren a fin de garantizar la disponibilidad y la optimización de los recursos en favor de los derechos de todos los niños.

33. El Comité concede una gran importancia a los procesos de toma de decisiones responsables, transparentes, inclusivos y participativos, a nivel nacional y subnacional, como medio para obtener los recursos necesarios a fin de hacer efectivos los derechos de los niños, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

34. La corrupción y la mala gestión de los recursos públicos en la movilización, la asignación y el gasto de los ingresos del Estado representa el fracaso de este último en el cumplimiento de su obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles. El Comité subraya la importancia de que los Estados partes asignen recursos para impedir y eliminar cualquier corrupción que afecte a los derechos de los niños, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

E. “y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”

35. Los Estados partes tienen el deber de cooperar entre sí en la promoción del respeto y la observancia universales de los derechos humanos¹⁰, incluidos los derechos del niño. Aquellos Estados que carecen de los recursos necesarios para aplicar los derechos consagrados en la Convención y en sus Protocolos Facultativos están obligados a recabar la cooperación internacional, tanto bilateral, como regional, interregional, mundial o multilateral. Los Estados partes que disponen de recursos para la cooperación internacional tienen la obligación de ofrecer esa cooperación con el objetivo de facilitar el ejercicio de los derechos del niño en el Estado receptor.

36. Los Estados partes deben demostrar que, en caso necesario, han hecho todo lo posible para buscar y aplicar la cooperación internacional a fin de dar efectividad a los derechos del niño. Dicha cooperación podrá incluir apoyo técnico y financiero, también de las Naciones Unidas, para incorporar los derechos del niño en el proceso presupuestario¹¹.

37. Los Estados partes deben cooperar con otros Estados en su labor destinada a movilizar el máximo de recursos disponibles para los derechos del niño.

38. Las estrategias de cooperación de los Estados partes, tanto de los donantes como de los beneficiarios, han de contribuir a hacer efectivos los derechos del niño y no han de repercutir negativamente en los niños, particularmente en los que son más vulnerables.

39. Los Estados partes deben cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención y sus Protocolos Facultativos al participar en la cooperación para el desarrollo como miembros de organizaciones internacionales¹², y al firmar acuerdos internacionales. Asimismo, al planificar y aplicar sanciones económicas, los Estados partes deben considerar las posibles repercusiones de estas en los derechos del niño.

¹⁰ Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (1970).

¹¹ Véase el artículo 45 de la Convención.

¹² Véase la observación general núm. 5, párr. 64.

III. Los principios generales de la Convención y los presupuestos públicos

40. Cuatro principios generales recogidos en la Convención constituyen la base de todas las decisiones y actos del Estado que están relacionados directa o indirectamente con los derechos del niño, como los presupuestos públicos.

A. Derecho a la no discriminación (artículo 2)

41. Los Estados partes tienen el deber de proteger a los niños contra toda forma de discriminación “independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales” (art. 2, párr. 1). Los Estados partes, en todos los niveles administrativos, han de procurar prevenir la discriminación y no deben discriminar, ni directa ni indirectamente, a los niños en las leyes, políticas o programas relacionados con los presupuestos, en el contenido de estos o en su aplicación.

42. Los Estados partes deben adoptar medidas proactivas encaminadas a garantizar resultados positivos para todos los niños en relación con las leyes, políticas y programas movilizando un nivel suficiente de ingresos y asignando y gastando fondos en consecuencia. A fin de lograr la igualdad sustantiva, los Estados partes deben determinar qué grupos de niños reúnen los requisitos para que se empleen medidas especiales y hacer uso de los presupuestos públicos para aplicar tales medidas.

43. Los Estados partes deben crear un clima de no discriminación y adoptar medidas, también mediante la asignación de recursos, destinadas a asegurar que todos los poderes, niveles y estructuras de gobierno, además de la sociedad civil y el sector empresarial, promuevan activamente el derecho de los niños a no ser objeto de discriminación.

44. Para conseguir presupuestos que contribuyan a mejorar el disfrute de los derechos del niño, los Estados partes han de hacer frente a las desigualdades entre los niños examinando y revisando la legislación, las políticas y los programas pertinentes, incrementando o modificando las prioridades de ciertas partidas del presupuesto, o mejorando la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus presupuestos.

B. El interés superior del niño (artículo 3)

45. El artículo 3, párrafo 1, de la Convención establece que una consideración primordial a que se atenderá en todas las medidas concernientes a la infancia será el interés superior del niño. Los Estados partes tienen el deber de integrar y aplicar este principio en todos los procedimientos legislativos, administrativos y judiciales que tengan una repercusión directa o indirecta en los niños¹³, como los presupuestos. El interés superior del niño deberá ser una consideración primordial en todas las fases del proceso presupuestario y en todas las decisiones presupuestarias que afecten a los niños.

46. Como señaló el Comité en su observación general núm. 14 (2013), sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, los derechos enunciados en la Convención y sus Protocolos Facultativos proporcionan un marco para evaluar y determinar el interés superior del niño. Esta obligación es crucial cuando los

¹³ Observación general núm. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 6 a).

Estados sopesan prioridades concurrentes de asignación y gasto presupuestarios. Los Estados partes han de ser capaces de demostrar que se ha tenido en cuenta el interés superior del niño en la toma de decisiones sobre presupuestos, y también cómo se ha tenido en cuenta ese principio frente a otras consideraciones.

47. Los Estados partes deben hacer una valoración de los efectos sobre los derechos del niño¹⁴ para determinar el efecto de la legislación, las políticas y los programas sobre todos los niños en los planos nacional y subnacional, y en particular sobre los niños que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, que pueden tener necesidades especiales y que, por consiguiente, requieren un porcentaje desproporcionado del gasto para que sus derechos se hagan efectivos. Se han de hacer estas evaluaciones en todas las etapas del proceso presupuestario y han de servir de complemento de otras iniciativas de supervisión y evaluación. Aunque los Estados partes emplearán metodologías y prácticas diversas al llevar a cabo estas valoraciones, deberán utilizar la Convención y sus Protocolos Facultativos, así como las observaciones finales pertinentes y las observaciones generales emitidas por el Comité, al desarrollar sus marcos. Las valoraciones han de basarse en las aportaciones de las partes interesadas, como los niños, las organizaciones de la sociedad civil, expertos, estructuras de gobierno estatal e instituciones académicas. El análisis debe traducirse en recomendaciones de enmiendas, opciones y mejoras, y ha de ponerse a disposición del público.

C. Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6)

48. El artículo 6 de la Convención establece que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y que los Estados partes garantizarán la supervivencia y el desarrollo del niño. En su observación general núm. 5, el Comité afirma que el desarrollo del niño es un “concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño” y que “las medidas de aplicación deben estar dirigidas a conseguir el desarrollo óptimo de todos los niños” (párr. 12).

49. El Comité reconoce que las necesidades de los niños varían a lo largo de sus distintas etapas de crecimiento y desarrollo¹⁵. En sus decisiones presupuestarias, los Estados partes deben considerar todos los factores necesarios para la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo de los niños de distintas edades. Asimismo, deben demostrar su compromiso con los derechos del niño dando visibilidad a las partidas de sus presupuestos que afectan a los niños de distintos grupos de edad.

50. El Comité reconoce que invertir en el desarrollo del niño en la primera infancia tiene un efecto positivo en la capacidad de los niños para ejercer sus derechos, rompe los ciclos de pobreza y genera una elevada rentabilidad económica. La falta de inversión suficiente en la primera infancia puede ser perjudicial para el desarrollo cognitivo del niño y puede reforzar las privaciones, las desigualdades y la pobreza intergeneracional existentes.

51. Garantizar el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo requiere valorar presupuestos para diferentes grupos de niños de la generación actual, teniendo también en cuenta a las generaciones futuras mediante la elaboración de proyecciones plurianuales sostenibles de ingresos y gastos.

¹⁴ Véanse las observaciones generales núm. 5 párr. 45, y núm. 14, párrs. 35 y 99.

¹⁵ Véase la observación general núm. 7 (2005) sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, y la observación general núm. 20, relativa a los derechos de los adolescentes (de próxima publicación).

D. El derecho a ser escuchado (artículo 12)

52. El artículo 12 de la Convención establece el derecho de todo niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afecten, y a que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta en función de la edad y la madurez del niño¹⁶. Los Estados partes deben escuchar periódicamente las opiniones de los niños sobre las decisiones presupuestarias que los afectan, mediante mecanismos para su participación significativa a nivel nacional y subnacional. Quienes participen en esos mecanismos deben poder contribuir libremente y sin temor a la represión o al ridículo, y los Estados partes han de comunicarles los resultados. En particular, los Estados partes deben consultar a los niños que tienen dificultades para hacerse escuchar, como aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

53. El Comité recuerda que “la inversión en el ejercicio del derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta es una obligación clara e inmediata de los Estados partes en virtud de la Convención [...]. Exige además un compromiso para destinar recursos e impartir capacitación”¹⁷. Esto pone de relieve la responsabilidad de los Estados partes de garantizar que disponen de fondos para lograr la participación significativa de los niños en todas las decisiones que los afectan. Asimismo, el Comité reconoce el importante papel que desempeñan los funcionarios del poder ejecutivo, los defensores del menor independientes, las instituciones educativas, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones dedicadas a la infancia, y los órganos legislativos para garantizar la participación de los niños en lo relativo a los presupuestos públicos.

54. El Comité reconoce que la transparencia presupuestaria es un requisito básico para una participación significativa. La transparencia implica garantizar que se publique oportunamente información de fácil consulta en relación con la planificación, la aprobación, la ejecución y el seguimiento de los presupuestos. Eso supone aportar tanto datos presupuestarios cuantitativos como información relevante sobre legislación, políticas, programas, calendario del proceso presupuestario, motivación de las prioridades y decisiones de gasto, resultados e información sobre la prestación del servicio. El Comité subraya que los Estados partes han de presupuestar y proporcionar materiales, mecanismos e instituciones adecuados a su contexto para hacer posible la participación significativa¹⁸.

55. A fin de permitir la participación significativa en el proceso presupuestario, el Comité destaca la importancia de velar por que los Estados partes dispongan de leyes y políticas en favor de la libertad de información que incluyan, o que al menos no excluyan, a los niños y a los defensores de los derechos del niño del derecho a acceder a documentos presupuestarios clave, como declaraciones previas a la aprobación de los presupuestos, propuestas presupuestarias, presupuestos aprobados, informes de mitad de período, informes presentados durante el año e informes de auditoría.

56. El Comité reconoce que algunos Estados tienen experiencia en lograr que los niños participen de forma significativa en diferentes partes del proceso presupuestario y alienta a los Estados partes a que compartan ese tipo de experiencias e identifiquen ejemplos de buenas prácticas que se ajusten a sus contextos.

¹⁶ Véase la observación general núm. 12 (2009), sobre el derecho del niño a ser escuchado.

¹⁷ Véase la observación general núm. 12, párr. 135.

¹⁸ Véase el artículo 13, párrafo 1, de la Convención.

IV. Principios de presupuestación pública para fomentar los derechos del niño

57. Como se establece en la sección II, el Comité hace hincapié en que los Estados partes están obligados a adoptar medidas en sus procesos presupuestarios para generar ingresos y gestionar los gastos de una manera que sea suficiente para dar efectividad a los derechos del niño. El Comité reconoce que hay muchas maneras de lograr recursos suficientes para hacer realidad los derechos del niño, entre otras formas teniendo en cuenta los principios generales de la Convención y los principios presupuestarios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad. Los Estados partes en la Convención tienen la responsabilidad de cumplir sus obligaciones presupuestarias para hacer efectivos los derechos del niño.

58. El Comité reconoce que los Estados tienen los conocimientos especializados y la experiencia necesarios para aplicar a sus procesos de asignación de presupuestos los principios generales de la Convención y los principios presupuestarios que se indican a continuación. Se alienta a los Estados partes a que compartan e intercambien sus buenas prácticas.

A. Eficacia

59. Los Estados partes deben llevar a cabo la planificación, aprobación, ejecución y seguimiento de los presupuestos de tal modo que se promuevan los derechos del niño. Asimismo, han de invertir en entender la situación de los derechos del niño en su contexto correspondiente y formular y aplicar legislación, políticas y programas estratégicamente diseñados para superar los retos que entraña hacer efectivos los derechos del niño. Los Estados partes deben evaluar constantemente la forma en que los presupuestos afectan a distintos grupos de niños y velar por que sus decisiones presupuestarias conduzcan a los mejores resultados posibles para el mayor número de niños, prestando especial atención a los niños en situaciones de vulnerabilidad.

B. Eficiencia

60. Los recursos públicos dedicados a las políticas y los programas relacionados con la infancia deben gestionarse de manera que se garantice la optimización de los recursos y teniendo en cuenta la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos del niño. Los gastos aprobados deben ejecutarse con arreglo al presupuesto aprobado. Los bienes y servicios para promover los derechos de los niños se han de adquirir y facilitar de manera transparente y puntual, y han de tener la calidad adecuada. Además, no deben malgastarse los fondos asignados a los derechos del niño. Los Estados partes han de procurar salvar los obstáculos institucionales que dificultan que el gasto sea eficiente. La supervisión, la evaluación y la auditoría de los fondos públicos deben actuar como frenos y contrapesos para favorecer la solidez de la gestión financiera.

C. Equidad

61. Los Estados partes no deben discriminar a ningún niño o categoría de niños al movilizar recursos o asignar o ejecutar fondos públicos. Gastar fondos de manera equitativa no siempre implica utilizar la misma cantidad de dinero en cada niño, sino tomar decisiones de gasto que contribuyan a lograr una igualdad sustantiva entre los niños. Los recursos han de destinarse de manera justa para favorecer la igualdad. Los Estados partes están obligados

a eliminar todos los obstáculos discriminatorios con los que los niños se puedan encontrar al acceder a sus derechos.

D. Transparencia

62. Los Estados partes deben establecer y mantener unos sistemas y prácticas de gestión de las finanzas públicas que estén abiertos a examen, así como información sobre los recursos públicos a la que se pueda acceder libremente cuando convenga. La transparencia contribuye a la eficiencia y frena la corrupción y la mala gestión de los presupuestos públicos, lo que a su vez aumenta los recursos públicos disponibles para promover los derechos del niño. La transparencia es también un requisito básico para hacer posible la participación significativa en el proceso presupuestario de los poderes ejecutivo y legislativo, así como de la sociedad civil, incluidos los niños. El Comité destaca la importancia de que los Estados partes promuevan activamente el acceso a la información sobre ingresos públicos, asignaciones y gastos relacionados con la infancia, y que adopten políticas para apoyar y alentar la colaboración constante con el poder legislativo y la sociedad civil, incluidos los niños.

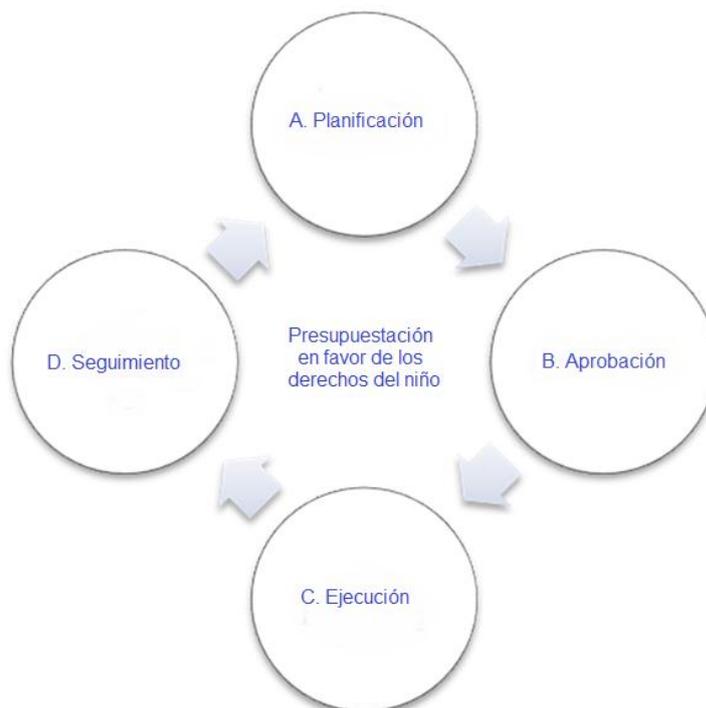
E. Sostenibilidad

63. Debe darse la debida consideración al interés superior de las generaciones actuales y futuras de niños en todas las decisiones presupuestarias. La movilización de los ingresos y la gestión de los recursos públicos por parte de los Estados partes deben llevarse a cabo de manera que sistemáticamente se adopten políticas y se ejecuten programas orientados directa o indirectamente a hacer efectivos los derechos del niño. Los Estados partes solo podrán adoptar medidas regresivas en relación con los derechos del niño con arreglo a lo descrito en el párrafo 31.

V. Incorporación efectiva de los derechos del niño en los presupuestos públicos

64. En esta sección, el Comité ofrece pautas y recomendaciones más detalladas sobre cómo dar efectividad a los derechos del niño en relación con cada una de las cuatro etapas del proceso que siguen los presupuestos públicos:

- a) Planificación;
- b) Aprobación;
- c) Ejecución;
- d) Seguimiento.



65. Si bien esta sección se centra en los procesos que atraviesan los presupuestos públicos nacionales y subnacionales, el Comité subraya la obligación de los Estados partes de promover la aplicación de la Convención mediante la cooperación internacional¹⁹. Debe darse visibilidad a esa cooperación en los presupuestos nacionales y subnacionales, cuando corresponda.

66. El Comité destaca también la importancia de lograr la coordinación y la cooperación entre sectores, ministerios, departamentos y organismos distintos durante todo el proceso presupuestario, a fin de aplicar plenamente la Convención y sus Protocolos Facultativos. Los Estados partes deben facilitar recursos y adaptar sus sistemas de información para mantener esa coordinación a nivel nacional y subnacional.

A. Planificación

1. Evaluación de la situación

67. La planificación presupuestaria exige una evaluación realista de la situación económica y de si la legislación, las políticas y los programas existentes respetan, protegen y hacen efectivos suficientemente los derechos del niño. Los Estados necesitan información y datos desglosados que sean fiables, oportunos, accesibles y completos, en un formato reutilizable, acerca del contexto macroeconómico, el presupuesto y la situación de los derechos del niño, tanto actuales como proyectados. Esa información es fundamental para crear legislación, políticas y programas que, directa o indirectamente, atiendan y promuevan los derechos del niño.

68. Al planificar el presupuesto, los Estados partes deben examinar con detalle la situación de distintos grupos de niños, especialmente los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, teniendo en cuenta el pasado (al menos los últimos tres a cinco años), y

¹⁹ Véase la sección II E *supra* y el art. 45 de la Convención.

las situaciones actuales y futuras (como mínimo los próximos cinco a diez años). Para garantizar el acceso a información fiable y útil sobre la situación de los niños, se insta a los Estados partes a:

a) Examinar periódicamente los mandatos y los recursos de los órganos y sistemas estadísticos para recopilar, procesar, analizar y difundir datos demográficos sobre la infancia y otros datos pertinentes;

b) Velar por que la información disponible sobre la situación de los niños esté desglosada de manera útil, teniendo en cuenta los diferentes grupos de niños y el principio de no discriminación que figura en el artículo 2 de la Convención (véase también la sección III A *supra*);

c) Elaborar información y datos desglosados de fácil consulta sobre la situación de los niños, que estén disponibles oportunamente para los funcionarios públicos del ejecutivo y los miembros de los órganos legislativos que intervienen en la preparación de presupuestos en los ámbitos nacional y subnacional, además de para la sociedad civil, incluidos los niños;

d) Establecer y mantener una base de datos de todas las políticas y recursos que afectan a los niños, a fin de que las personas que participan en la aplicación y el seguimiento de los programas y servicios correspondientes tengan acceso permanente a información objetiva y fidedigna.

69. Los Estados partes deben investigar las repercusiones que las decisiones presupuestarias tuvieron en el pasado o podrían tener en el futuro sobre los niños. Para ello, han de:

a) Llevar a cabo auditorías, evaluaciones y estudios de las repercusiones que tuvieron sobre los niños actividades anteriores de recaudación de ingresos públicos, asignación presupuestaria y gastos;

b) Celebrar consultas con niños, sus cuidadores y las personas que trabajan en favor de sus derechos, y tener debidamente en cuenta los resultados de dichas consultas en las decisiones presupuestarias;

c) Revisar los mecanismos existentes para celebrar consultas periódicas con niños durante el ejercicio presupuestario o crear otros mecanismos nuevos;

d) Utilizar las nuevas tecnologías para mejorar la eficacia de la planificación presupuestaria en materia de derechos del niño.

2. Legislación, políticas y programas

70. La legislación, las políticas y los programas relacionados con cuestiones fiscales, con el proceso presupuestario o con determinados derechos del niño tienen una repercusión directa o indirecta en los niños. Se exige a los Estados partes que adopten todas las medidas posibles para garantizar que todas las leyes, políticas y programas se ajusten a la Convención y a sus Protocolos Facultativos, reflejen las realidades de la infancia, especialmente la de los niños que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, y no perjudiquen a los niños ni impidan que sus derechos se hagan efectivos.

71. El Comité reconoce que la legislación, las políticas y los programas macroeconómicos y fiscales pueden tener un efecto indirecto sobre los niños, sus tutores y sus cuidadores quienes, por ejemplo, pueden verse afectados por la legislación laboral o por la gestión de la deuda pública. Los Estados partes deben llevar a cabo valoraciones de los efectos que tiene sobre los derechos de los niños, la totalidad de la legislación, las políticas y los programas, también los de naturaleza macroeconómica y fiscal, a fin de garantizar que no socaven la efectividad de los derechos del niño.

72. La legislación, las políticas y los programas relevantes para los niños deben incorporarse a la toma de decisiones y a las operaciones de cooperación internacional para el desarrollo y relativas a pertenencia de los Estados partes a organizaciones internacionales. Todo Estado que participe en la cooperación internacional para el desarrollo o las finanzas ha de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que esa cooperación se lleve a cabo de conformidad con la Convención y sus Protocolos Facultativos.

73. El Comité destaca la importancia de que los Estados partes hagan estimaciones de gastos de los proyectos de legislación, políticas y programas que afectan a los niños, a fin de determinar el nivel de recursos financieros necesarios y facilitar que los planificadores de presupuestos y los responsables de tomar las decisiones pertinentes en los poderes ejecutivo y legislativo puedan tomar decisiones informadas sobre los recursos necesarios para la aplicación de tales proyectos.

3. Movilización de recursos

74. El Comité reconoce la importancia de la legislación, las políticas y los sistemas de los Estados con respecto a la movilización de ingresos y la solicitud de préstamos a fin de mantener los recursos disponibles para los derechos del niño. Los Estados partes deben adoptar medidas sostenibles específicas para movilizar los recursos internos a nivel nacional y subnacional, como los impuestos y los ingresos no tributarios.

75. Los Estados partes habrán de recabar la cooperación internacional si los recursos disponibles para hacer efectivos los derechos de los niños son insuficientes. Tal cooperación deberá tener en cuenta la Convención y sus Protocolos Facultativos tanto por parte del beneficiario como de los Estados donantes. El Comité subraya que la cooperación internacional y regional para hacer efectivos los derechos del niño puede incluir la movilización de recursos para programas específicos, además de medidas sobre tributación, lucha contra la evasión fiscal, gestión de la deuda, transparencia y otras cuestiones.

76. La movilización de recursos destinados al gasto público en los derechos del niño debe llevarse a cabo en consonancia con los principios presupuestarios establecidos en la sección IV. La falta de transparencia en los sistemas de movilización de recursos puede generar ineficiencias, una mala gestión de las finanzas públicas y corrupción. Esto, a su vez, puede suponer que no haya suficientes recursos disponibles para invertir en los derechos del niño. Los distintos regímenes tributarios que no tienen en cuenta la capacidad de pago de las familias pueden generar desigualdades en la movilización de recursos. Así, se puede imponer una carga desproporcionada sobre personas que ya disponen de escasos recursos financieros, algunas de ellas con niños a su cargo.

77. Los Estados partes deben movilizar todos sus recursos disponibles de una manera que sea compatible con sus obligaciones de aplicación. Para ello, deben:

a) Valorar los efectos que la legislación y las políticas asociadas a la movilización de recursos tienen sobre los derechos de los niños;

b) Examinar y asegurar que las políticas y las fórmulas de división de los ingresos, tanto verticales (entre los distintos niveles del Estado) como horizontales (entre unidades del mismo nivel), favorecen y mejoran la igualdad entre los niños de distintas regiones geográficas;

c) Examinar y reforzar su capacidad para formular y administrar la legislación, las políticas y los sistemas de tributación, por ejemplo, mediante la firma de acuerdos entre países para evitar la evasión de impuestos;

d) Salvaguardar los recursos disponibles para promover los derechos del niño impidiendo que se derrochen recursos por ineficiencia o mala gestión y luchando contra las prácticas corruptas o ilícitas en todos los niveles;

e) Aplicar los principios presupuestarios establecidos en la sección IV en todas las estrategias de movilización de recursos;

f) Garantizar que sus fuentes de ingresos, sus gastos y sus elementos del pasivo conduzcan a hacer efectivos los derechos del niño para las generaciones actuales y futuras.

78. El Comité reconoce que la gestión sostenible de la deuda por parte de los Estados, en nombre de los acreedores y los prestamistas, puede contribuir a movilizar recursos en favor de los derechos del niño. Gestionar la deuda de forma sostenible supone contar con legislación, políticas y sistemas transparentes que tengan funciones y responsabilidades claras para solicitar y conceder préstamos, además de gestionar y supervisar la deuda. El Comité también reconoce que una deuda insostenible a largo plazo puede ser un obstáculo para la capacidad de un Estado de movilizar recursos en favor de los derechos del niño, y puede implicar la creación de impuestos y cuotas de usuario que repercutan negativamente en los niños. Por tanto, también deben valorarse qué efectos tienen los acuerdos sobre la deuda en los derechos del niño.

79. El alivio de la deuda puede aumentar la capacidad de los Estados de movilizar recursos en favor de los derechos del niño. Cuando se alivie la carga de la deuda de un Estado parte, este deberá tener muy en cuenta los derechos del niño al tomar decisiones relativas a la asignación de los recursos de que disponga como resultado de tales medidas de alivio de la deuda.

80. Los Estados partes deberán proteger los derechos del niño cuando adopten decisiones relativas a la movilización de recursos por la extracción de recursos naturales. Los acuerdos nacionales e internacionales sobre esos recursos, por ejemplo, han de tener en cuenta las repercusiones que podrían tener en las generaciones actuales y futuras de niños.

4. Elaboración de presupuestos

81. Las declaraciones previas a la aprobación de los presupuestos y las propuestas presupuestarias constituyen poderosos instrumentos con los que los Estados pueden traducir sus compromisos con los derechos del niño en prioridades y planes concretos a nivel nacional y subnacional. Los Estados partes deben preparar sus declaraciones y propuestas relacionadas con el presupuesto de forma que puedan hacerse comparaciones y supervisar eficazmente los presupuestos relativos a los niños. Para ello, deben:

a) Adherirse a los sistemas de clasificación presupuestaria convenidos internacionalmente, como el de clasificación funcional (por sectores o subsectores), económica (gastos corrientes y de capital), administrativa (por ministerios, departamentos u organismos) y por programas (si se utiliza la presupuestación basada en programas), en la medida en que sean compatibles con los derechos del niño;

b) Revisar sus directrices y procedimientos administrativos para la formulación de declaraciones previas a la aprobación del presupuesto y propuestas presupuestarias, como hojas de trabajo e instrucciones normalizadas sobre a qué partes interesadas consultar, para garantizar que se ajusten a la presente observación general;

c) Continuar revisando sus sistemas de clasificación para garantizar que incluyan partidas y códigos presupuestarios que, como mínimo, desglosen la información presupuestaria con arreglo a todas las categorías enumeradas en el párrafo 84 del presente documento;

d) Garantizar que sus partidas y códigos presupuestarios coinciden a nivel nacional y subnacional;

e) Publicar declaraciones previas a la aprobación del presupuesto y propuestas presupuestarias de fácil consulta, puntuales y accesibles para los legisladores, los niños y los defensores de sus derechos.

82. Las declaraciones previas a la aprobación del presupuesto y las propuestas presupuestarias contienen información esencial sobre la forma en que un Estado tiene previsto atender sus obligaciones en materia de derechos del niño. Los Estados partes deben utilizar estos documentos para:

a) Explicar cómo se financiarán y se aplicarán la legislación, las políticas y los programas que afecten a los niños;

b) Determinar qué asignaciones presupuestarias están destinadas directamente a los niños;

c) Determinar qué asignaciones presupuestarias afectan indirectamente a los niños;

d) Presentar las conclusiones de las evaluaciones y auditorías sobre los efectos de presupuestos anteriores en los niños;

e) Detallar las medidas recientes o venideras adoptadas para promover los derechos del niño;

f) Presentar datos financieros y texto explicativo sobre los recursos disponibles en el pasado y el presente, así como las provisiones de recursos, destinados a fomentar los derechos del niño, además de los gastos efectivos;

g) Establecer objetivos de desempeño vinculando los objetivos programáticos relacionados con la infancia y las asignaciones presupuestarias y los gastos efectivos, para poder supervisar los resultados y los efectos que tienen sobre los niños, especialmente aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

83. Las declaraciones previas a la aprobación del presupuesto y las propuestas presupuestarias son importantes fuentes de información para las organizaciones que se ocupan de cuestiones relacionadas con los derechos del niño, además de para los niños y sus cuidadores. Los Estados partes deben mejorar su rendición de cuentas ante las personas de su jurisdicción al preparar esa información de manera que sea accesible y fácil de consultar, y divulgarla públicamente.

84. Unos sistemas de clasificación presupuestaria claros son la base que pueden emplear los Estados y otras entidades para supervisar cómo se están gestionando las asignaciones presupuestarias y los gastos efectivos que afectan a la infancia en relación con los principios presupuestarios. Para ello es necesario disponer de unas partidas y códigos presupuestarios que, como mínimo, desglosen todos los gastos previstos, aprobados, revisados y efectivos que afecten directamente a los niños, de la siguiente manera:

a) Por edad, teniendo en cuenta que la definición de los grupos de edad variará de un Estado a otro;

b) Por género;

c) Por zona geográfica (por ejemplo, por unidades subnacionales);

d) Por categorías de niños en situaciones de vulnerabilidad actuales y posibles en el futuro, teniendo en cuenta el artículo 2 de la Convención (véase también la sección III A);

- e) Por fuente de ingresos, ya sea nacional, subnacional, regional o internacional;
- f) Por dependencias responsables, como departamentos, ministerios u organismos a nivel nacional y subnacional.

85. En sus propuestas presupuestarias, los Estados partes deben especificar qué programas relacionados con la infancia plantean externalizar, o han externalizado ya, al sector privado²⁰.

86. El Comité observa que los Estados que han logrado dar la mayor visibilidad a los derechos de los niños en sus presupuestos tienden a aplicar un enfoque de presupuestación basado en programas. Se insta a los Estados partes a que compartan sus experiencias en relación con este enfoque y consideren la posibilidad de aplicarlo y adaptarlo a sus contextos.

B. Aprobación

1. Examen de las propuestas presupuestarias por parte de los legisladores

87. El Comité subraya la importancia de que los legisladores de instancias nacionales y subnacionales tengan acceso a información detallada y de fácil consulta sobre la situación de los niños y que entiendan bien de qué manera aspiran las propuestas presupuestarias a mejorar el bienestar de estos y fomentar sus derechos.

88. Los poderes legislativos de nivel nacional y subnacional también han de disponer del tiempo, los recursos y la autonomía suficientes para examinar las propuestas presupuestarias desde la perspectiva de los derechos del niño y, cuando sea necesario, llevar a cabo o encargar análisis o estudios para aclarar las repercusiones de las asignaciones presupuestarias en distintos grupos de niños.

89. Para que la labor de supervisión de los poderes legislativos atienda al interés superior del niño, los miembros de los órganos legislativos y de sus comités deben tener potestad para cuestionar y examinar propuestas presupuestarias y, cuando corresponda, solicitar que se modifiquen, a fin de promover los derechos del niño de una manera que sea coherente con los principios generales de la Convención y con los principios presupuestarios.

90. Los Estados partes deben contribuir a que los miembros de los órganos legislativos estén debidamente preparados para analizar y debatir los efectos de las propuestas presupuestarias sobre todos los niños antes de promulgar legislación en materia presupuestaria, observando que los órganos legislativos nacionales y subnacionales, incluidos los comités legislativos pertinentes:

- a) Tengan acceso a información sobre la situación de los niños que resulte fácil de entender y utilizar;
- b) Hayan recibido explicaciones claras del poder ejecutivo sobre cómo la legislación, las políticas y los programas que afectan directa o indirectamente a los niños se traducen en partidas presupuestarias;
- c) Dispongan de tiempo suficiente dentro del proceso presupuestario para recibir la propuesta presupuestaria, examinarla y debatirla, y proponer enmiendas relacionadas con la infancia antes de la aprobación del presupuesto;

²⁰ Véase la observación general núm. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párr. 25.

d) Tengan la capacidad para llevar a cabo o encargar análisis independientes que pongan de relieve las implicaciones de las propuestas presupuestarias sobre los derechos del niño;

e) Puedan celebrar audiencias sobre las propuestas presupuestarias con las partes interesadas del Estado, entre ellas la sociedad civil, los defensores de la infancia y los propios niños;

f) Dispongan de los recursos necesarios (por ejemplo, a través de la oficina presupuestaria del órgano legislativo) para llevar a cabo actividades de supervisión como las descritas en los apartados a) a e).

91. Durante la etapa de aprobación, los Estados partes deben elaborar y difundir documentos presupuestarios nacionales y subnacionales que:

a) Clasifiquen la información presupuestaria de una manera que sea coherente y fácil de entender;

b) Faciliten el análisis y la supervisión, al ser compatibles con otras propuestas presupuestarias e informes de gastos;

c) Incluyan publicaciones o resúmenes presupuestarios que resulten accesibles para los niños y los defensores de los derechos de estos, el poder legislativo y la sociedad civil.

2. Aprobación del presupuesto por los órganos legislativos

92. El Comité subraya que es necesario que los presupuestos aprobados por los órganos legislativos se clasifiquen de manera que puedan hacerse comparaciones entre los gastos previstos y efectivos y se pueda supervisar la aplicación del presupuesto en lo relativo a los derechos del niño.

93. El presupuesto aprobado se considera un documento público que no solo es esencial para el Estado y las cámaras legislativas de ámbito nacional y subnacional, sino que también debe ser accesible para la sociedad civil, incluidos los niños y los defensores de los derechos de estos.

C. Ejecución

1. Transferencia y gasto de los recursos disponibles

94. Los Estados partes deben adoptar y mantener mecanismos y sistemas de financiación pública transparentes y eficientes a fin de asegurar la rentabilidad de los bienes y servicios adquiridos para promover los derechos de los niños.

95. El Comité subraya que los Estados partes tienen el deber de descubrir y corregir las causas fundamentales de la ineficacia e ineficiencia del gasto público; por ejemplo, la mala calidad de los bienes o servicios, la inadecuación de los sistemas de contratación o gestión financiera, las desviaciones de fondos, las transferencias fuera de tiempo, la indefinición de las funciones y responsabilidades, la escasa capacidad de absorción, la debilidad de los sistemas de información presupuestaria y la corrupción. Cuando los Estados partes derrochan o gestionan mal los recursos destinados a promover los derechos del niño, tienen la obligación de explicar los motivos y mostrar cómo se han abordado las causas del problema.

96. Durante el ejercicio presupuestario, es probable que las políticas y programas destinados a la infancia no lleguen a todos los beneficiarios previstos o que generen resultados no deseados. Los Estados partes deben supervisar los resultados de los gastos

durante la etapa de ejecución, a fin de poder intervenir para adoptar medidas correctivas rápidamente en caso necesario.

2. Informes presupuestarios presentados durante el ejercicio

97. Los Estados partes deben supervisar los presupuestos relativos a la infancia y elaborar informes sobre ellos de forma periódica, de manera que los Estados y los órganos de supervisión puedan llevar un seguimiento de los avances en la promoción de los derechos del niño conforme a lo establecido en el presupuesto aprobado.

98. El Comité destaca la importancia de que se hagan públicos oportunamente los informes presupuestarios y se pongan de relieve las desviaciones entre los ingresos y gastos aprobados, revisados y efectivos en relación con la legislación, las políticas y los programas que afectan a la infancia.

99. El Comité subraya que los Estados partes deben utilizar sistemas de clasificación presupuestaria que permitan comunicar, controlar y analizar los gastos relacionados con los derechos del niño.

3. Ejecución del presupuesto

100. Los Estados partes deben supervisar y analizar la recaudación de ingresos, además del alcance y los resultados de los gastos efectivos para los distintos grupos de niños durante el ejercicio presupuestario y de un año a otro, entre otras cosas en términos de disponibilidad, calidad, accesibilidad y distribución equitativa de los servicios. Se insta a los Estados partes a que se aseguren de que disponen de recursos y de capacidad para efectuar esas labores de supervisión y análisis, también respecto de los servicios externalizados al sector privado.

101. Los Estados partes deben supervisar la ejecución de los presupuestos aprobados e informar públicamente de ella con regularidad. Entre otras cosas, han de:

a) Establecer comparaciones entre lo presupuestado y el gasto real en distintos niveles administrativos de diferentes sectores sociales;

b) Publicar un informe de mitad de período exhaustivo, que incluya los gastos efectivos realizados, los ingresos movilizados y la deuda contraída hasta la mitad del ejercicio presupuestario;

c) Publicar con mayor frecuencia (mensual o trimestralmente, por ejemplo) informes durante el ejercicio.

102. Los Estados partes están obligados a establecer mecanismos públicos de rendición de cuentas que permitan a la sociedad civil, incluidos los niños, supervisar los resultados del gasto público.

103. Los Estados partes deben disponer de procesos de control interno y auditoría para velar por que se apliquen las normas y procedimientos asociados a los gastos efectivos relativos a los derechos del niño, y que se respeten los procesos de contabilidad y presentación de informes.

D. Seguimiento

1. Informes y evaluaciones de fin de ejercicio

104. Los informes presupuestarios de fin de ejercicio permiten a los Estados contabilizar, a nivel nacional y subnacional, los ingresos, los préstamos, la cooperación internacional y los gastos efectivos del Estado en relación con los derechos del niño. Este tipo de informes

son la base sobre la que la sociedad civil y el poder legislativo examinan el rendimiento del presupuesto del ejercicio anterior y, en caso necesario, plantean sus preocupaciones sobre los gastos efectivos en programas para la infancia y para promover los derechos del niño.

105. El Comité subraya que los Estados partes, en sus informes de fin de ejercicio, deben proporcionar información exhaustiva sobre todos los ingresos recaudados y sobre los gastos efectivos que afectan a los derechos del niño. Asimismo, deben poner a disposición de las instancias legislativas nacionales y subnacionales informes de fácil consulta, además de hacer accesibles y poner a disposición del público puntualmente informes y evaluaciones de fin de ejercicio.

106. Las evaluaciones y otros tipos de análisis presupuestarios realizados por el Estado y los órganos de evaluación independientes pueden ofrecer información valiosa sobre los efectos que la recaudación de ingresos y el gasto efectivo tienen en la situación de los distintos grupos de niños, especialmente los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Los Estados partes deben llevar a cabo y fomentar evaluaciones y análisis periódicos de los efectos de los presupuestos en la situación de los niños. Para ello, han de:

- a) Asignar suficientes recursos financieros y humanos para llevar a cabo esas evaluaciones y análisis con regularidad;
- b) Evaluar y examinar rigurosamente las conclusiones de esas evaluaciones y análisis durante el proceso presupuestario e informar de las decisiones adoptadas al respecto;
- c) Crear y reforzar órganos de evaluación independiente (por ejemplo, institutos de investigación) para llevar a cabo evaluaciones de la eficacia, la eficiencia, la equidad, la transparencia y la sostenibilidad de los gastos efectivos relacionados con los derechos del niño;
- d) Velar por que la sociedad civil, incluidos los niños, puedan hacer aportaciones a esas evaluaciones y análisis, por ejemplo, mediante valoraciones de los efectos causados sobre los derechos del niño.

2. Auditorías

107. Las instituciones fiscalizadoras superiores desempeñan un papel fundamental en el proceso presupuestario pues se ocupan de verificar que la recaudación de ingresos públicos y el gasto se lleven a cabo de conformidad con el presupuesto aprobado. Las auditorías pueden investigar la eficiencia o la eficacia de los gastos y centrarse en determinados sectores, estructuras de gobierno del Estado o en cuestiones transversales. Las auditorías especiales relacionadas con los derechos del niño pueden ayudar a los Estados a evaluar y mejorar la movilización de los ingresos públicos y el gasto en la infancia. Los Estados partes deben facilitar el acceso a los informes de auditoría y ponerlos parcialmente a disposición del público.

108. El Comité subraya el hecho de que las instituciones fiscalizadoras superiores deben ser independientes del Estado, han de tener el mandato de acceder a la información y los recursos necesarios para la auditoría y han de preparar informes sobre los presupuestos relacionados con la infancia de manera independiente, responsable y transparente.

109. Los Estados partes han de apoyar la función supervisora de las instituciones fiscalizadoras superiores en relación con la recaudación de ingresos públicos y el gasto en la promoción de los derechos del niño:

- a) Presentando puntualmente unas cuentas anuales exhaustivas a las entidades fiscalizadoras superiores;

b) Asegurando que las instituciones fiscalizadoras superiores dispongan de recursos para realizar auditorías respecto de los derechos del niño;

c) Ofreciendo respuestas públicas a las auditorías sobre los efectos de los gastos efectivos en los derechos del niño, que incluyan el modo en que el Estado aborda las conclusiones y las recomendaciones de la auditoría;

d) Velando por que los funcionarios del Estado estén facultados para comparecer ante los comités de los órganos legislativos a fin de responder a las inquietudes planteadas en los informes de auditoría en relación con los derechos del niño.

110. La sociedad civil, incluidos los niños, puede hacer importantes contribuciones a la auditoría del gasto público. Se alienta a los Estados partes a que apoyen y empoderen a la sociedad civil para que participe en la evaluación y la auditoría de los gastos efectivos relativos a los derechos del niño:

a) Estableciendo mecanismos públicos de rendición de cuentas para tal fin y examinando periódicamente esos mecanismos a fin de garantizar que sean accesibles, participativos y eficaces;

b) Velando por que los funcionarios del Estado estén facultados para responder de manera informada a las conclusiones de la sociedad civil y de los órganos independientes que supervisan y auditan el gasto público destinado a la infancia.

111. Los Estados partes deben emplear las auditorías de movilizaciones de recursos públicos, asignaciones presupuestarias y gastos anteriores asociados a los derechos del niño para documentar la siguiente etapa de planificación del proceso presupuestario.

VI. Difusión de la presente observación general

112. El Comité recomienda que los Estados partes difundan ampliamente la presente observación general a todas sus instancias, niveles y estructuras de gobierno y a la sociedad civil, incluidos los niños y sus cuidadores, así como a entidades de cooperación para el desarrollo, el mundo académico, los medios de comunicación y las partes pertinentes del sector privado.

113. Los Estados partes deben traducir la observación general a los idiomas pertinentes y elaborar versiones apropiadas para niños.

114. Deben organizarse actos para compartir ejemplos de mejores prácticas relacionadas con la observación general y para formar a todos los profesionales y el personal técnico pertinentes sobre su contenido.

115. El Comité alienta a todas las partes interesadas a que compartan ejemplos de buenas prácticas en relación con el contenido de la observación general.

116. Los Estados partes han de incluir en sus informes periódicos al Comité información sobre los problemas a los que se enfrentan y las medidas que han adoptado para aplicar la presente observación general en sus presupuestos y procesos presupuestarios.
