



# Asamblea General

Distr. general  
15 de diciembre de 2015  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

31<sup>er</sup> 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**

## Seguimiento de la inversión en los derechos del niño

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

### *Resumen*

El presente informe, presentado al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 28/19, es complementario de un informe anterior del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos titulado “Avance hacia una mejor inversión en los derechos del niño” (A/HRC/28/33). En el presente informe, el Alto Comisionado cita ejemplos de buenas prácticas seguidas por los Estados en relación con los aspectos principales de la inversión en los niños, incluidos los presupuestos y los gastos basados en los derechos del niño, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. También proporciona buenos ejemplos de cómo lograr que los niños sean visibles en el presupuesto, de no discriminación, de cómo llegar a los niños más vulnerables y desfavorecidos y de la evaluación de los efectos en los derechos de los niños.



## **I. Introducción**

1. Este informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con la resolución 28/19, en la que el Consejo invitó a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) a que preparara un informe de seguimiento sobre la inversión en los derechos del niño, basándose en las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas, en estrecha colaboración con los interesados pertinentes, entre ellos los Estados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), otros órganos, organismos, fondos y programas 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 instituciones nacionales de derechos humanos y los propios niños.

## **II. Panorama general**

2. El presente informe complementa el informe del Alto Comisionado titulado “Avance hacia una mejor inversión en los derechos del niño” (A/HRC/28/33), en el que el Alto Comisionado expuso las obligaciones de los Estados de invertir suficientemente en los derechos de los niños, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño. El Consejo de Derechos Humanos, en su reunión de un día completo sobre los derechos del niño, celebrada el 12 de marzo de 2015 en su 28º período de sesiones, debatió la cuestión de la inversión en los niños. Durante el debate, muchos Estados solicitaron al ACNUDH que les comunicara ejemplos de buenas prácticas a fin de ayudarlos a garantizar una inversión efectiva y eficiente en los niños.

3. El presente informe tiene por objeto, entre otras cosas, proporcionar esos ejemplos y mostrar que los Estados en todas las etapas de desarrollo económico pueden cumplir sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño de invertir de manera adecuada, efectiva y equitativa en los derechos de los niños. Una mayor y mejor inversión en los niños está vinculada en última instancia con la voluntad y la capacidad de los encargados de la formulación de políticas que elaboran y aprueban los presupuestos nacionales, regionales y locales, y aseguran su asignación y ejecución efectivas. Esto comprende garantizar la movilización de recursos nacionales, entre otras cosas mediante políticas impositivas progresivas, la cooperación internacional, asignaciones presupuestarias suficientes y equitativas para los sectores clave y los programas que revistan importancia para los niños, sistemas eficientes de gestión de las finanzas públicas y la transparencia de los recursos. Además, se pueden introducir o reforzar mecanismos para asegurar que los encargados de formular políticas cumplan sus obligaciones, entre otras cosas mediante la debida rendición de cuentas, transparencia, no discriminación y participación de los ciudadanos, incluidos los niños. Los ejemplos de buenas prácticas descritos en el presente informe son ilustrativos y selectivos.

## **III. Generar ingresos para hacer efectivos los derechos de los niños**

4. Los impuestos son la fuente de financiación principal y más previsible de los Estados en todos los niveles de desarrollo. En la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, los dirigentes mundiales afirmaron que, para lograr el desarrollo sostenible, sería fundamental disponer de muchos más recursos nacionales públicos, complementados por asistencia internacional, según procediera. Por ese motivo, los Estados se

comprometieron a mejorar la administración de los ingresos mediante sistemas impositivos modernizados y progresivos, mejores políticas fiscales y una recaudación de impuestos más eficiente, y a trabajar para mejorar la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de sus sistemas impositivos ampliando la base tributaria<sup>1</sup>.

5. Un estudio que examinó la relación entre los ingresos tributarios y los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio puso de manifiesto la importancia de la tributación efectiva y eficiente. Los autores del estudio llegaron a la conclusión de que, en los casos en que la proporción de los impuestos en relación con el PIB es elevada y los ingresos tributarios aumentan progresivamente en determinadas obligaciones, el número de niños desnutridos se reduce, más personas aprenden a leer, la tasa de mortalidad infantil disminuye y un menor número de mujeres muere en el trabajo<sup>2</sup>. La importancia de la tributación efectiva se reflejó en el lema de la dirección de recaudación tributaria de Kenya: “Pague sus impuestos y libere a su país”<sup>3</sup>.

6. El establecimiento de sistemas de tributación efectiva y equitativa puede alentar el diálogo entre el Estado y los ciudadanos y ayudar a asegurar una mejor rendición de cuentas formal. En el caso de Ghana, el establecimiento de una administración fiscal que funciona correctamente también ha motivado el establecimiento ulterior de instituciones en otras partes del sector público, como la salud y la educación<sup>4</sup>. Del mismo modo, en Nigeria, el estado de Lagos logró multiplicar sus ingresos tributarios más de diez veces entre 2003 y 2007 gracias a la mejora de la recaudación de ingresos. Esta tendencia coincidió con una expansión visible de los servicios sociales y dio lugar a un cambio en la actitud pública hacia el Gobierno y la tributación<sup>5</sup>.

7. La disposición de los ciudadanos a pagar impuestos está estrechamente relacionada con la disminución de la corrupción y crea un incentivo para que los gobiernos gobiernen de manera más eficaz si quieren recaudar más ingresos. Por ejemplo, en el último decenio, el Gobierno de Rwanda ha ampliado su margen fiscal para incrementar la inversión en los niños no solo mejorando la eficiencia en la recaudación de impuestos, sino también tomando medidas enérgicas contra la corrupción, reduciendo así su dependencia de los impuestos sobre el consumo, que son más regresivos. Estas medidas han contribuido a aumentar los gastos sociales en salud y protección social<sup>6</sup>.

8. A fin de garantizar que todos los ciudadanos y empresas cumplan plenamente sus obligaciones, los Estados deben trabajar para lograr la transparencia de la tributación, fortalecer la base imponible, colmar las lagunas fiscales y promover la cooperación internacional para evitar la evasión de impuestos. Las políticas tributarias deben ir acompañadas de la capacidad administrativa e institucional necesaria para recaudar los impuestos de una manera justa y eficiente. Los Estados también deberían reconocer la importancia de la tributación para abordar y corregir la discriminación sistémica mejorando la equidad en la recaudación de ingresos. Por este motivo, la tributación debería ser progresiva y se deben evitar los impuestos con efectos regresivos. Los gobiernos también deberían velar por que los impuestos sobre los productos y los servicios no perjudiquen a los niños mediante el aumento del precio de los bienes

<sup>1</sup> Resolución 69/313 de la Asamblea General, anexo, párr. 22.

<sup>2</sup> Atiya Waris y Matti Kohonen, “Building taxation to achieve the Millennium Development Goals in Africa”, documento presentado en el Seminario sobre deuda, impuestos y derechos humanos, Universidad de Essex, julio de 2011.

<sup>3</sup> David McNair y otros, *Tackling Tax and Saving Lives* (Londres, Save the Children, 2014), págs. 4 a 6.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 6.

<sup>5</sup> Cristina Bodea y Adrienne LeBas, “The origins of social contracts: attitudes toward taxation in urban Nigeria”, documento de trabajo del Centre for the Study of African Economies, enero de 2013.

<sup>6</sup> Comunicación de Save the Children.

esenciales, incluidos los alimentos y los medicamentos, de forma que afecte negativamente a la plena efectividad de los derechos del niño.

#### **IV. Presupuestos y gastos basados en los derechos del niño**

9. El presupuesto refleja el programa de un Gobierno y es la expresión más clara de sus prioridades, su desempeño, sus decisiones y sus intenciones. Por este motivo, los presupuestos deberían evaluarse en su totalidad debido a su repercusión en la efectividad de los derechos del niño. El análisis del presupuesto es un instrumento para la supervisión del desempeño del Estado y para que este rinda cuentas.

##### **A. Visibilidad de los niños en el presupuesto**

10. Los Estados deben velar por que la consecución de los derechos del niño sea una consideración primordial al promulgar el presupuesto y que se dé prioridad a los niños en la asignación de recursos y los gastos. Un presupuesto detallado permite a las diferentes partes interesadas, incluidos los propios niños, ver cuánto destina un Gobierno a partidas presupuestarias que repercutan directamente en la infancia. Numerosos gobiernos y agentes de la sociedad civil han señalado que los métodos de clasificación presupuestaria basados en el desempeño y en los programas son el método de clasificación más eficaz para determinar las partidas dedicadas a los niños en un presupuesto. A través de los métodos de clasificación basados en el desempeño (o los resultados) y en los programas, los presupuestos se elaboran y presentan de conformidad con los resultados previstos y los programas planificados.

11. En la India, Sudáfrica y Zambia, donde se han adoptado presupuestos basados en el desempeño y en los programas, es más fácil hacer un seguimiento de las asignaciones presupuestarias y los gastos centrados en los niños. Por ejemplo, las estimaciones para el presupuesto de 2014 de Zambia mostraban tanto los resultados previstos como los programas que debían aplicarse en cada una de las esferas de resultados; el programa 5021, bajo el epígrafe “Equidad”, incluía programas para “huérfanos y niños vulnerables”, “salud escolar y nutrición” y “reducción de los efectos del VIH/SIDA”.

12. En los casos en que la preparación de presupuestos y los sistemas de clasificación presupuestaria permiten determinar las asignaciones presupuestarias destinadas a los niños, algunos gobiernos también han resumido en documentos separados las asignaciones presupuestarias que benefician a los niños directa o indirectamente. Por ejemplo, en la India, la cuenta 22 resume las partidas de gastos para programas destinados principalmente al bienestar de los niños<sup>7</sup>. En junio de 2015, el Gobierno de Bangladesh anunció la introducción de un “presupuesto para la infancia” que se aplicará con carácter experimental en determinados ministerios de ámbito social en el ejercicio económico 2015/16.

##### **B. Análisis y cálculo de los costos**

13. El cálculo completo y basado en los derechos de los costos de los programas centrados en el niño es, en particular para las intervenciones complejas como la protección del niño, fundamental para garantizar que las políticas se reflejen en los presupuestos y que la planificación presupuestaria se base en estimaciones realistas.

<sup>7</sup> Gobierno de la India, Ministerio de Finanzas, “Budget provisions for schemes for the welfare of children”, *Expenditure Budget*, vol. I, 2015-2016 (disponible en <http://indiabudget.nic.in/ub2015-16/eb/stat22.pdf>).

Por ejemplo, en 2009 el UNICEF llevó a cabo un estudio para determinar los costos económicos del maltrato infantil en Vanuatu. Se determinó que el costo anual estimado del maltrato infantil equivale a entre el 0,5% y el 0,75% del PIB de Vanuatu, mientras que el costo permanente del maltrato infantil se estimó en alrededor del 6,8% del PIB anual. En el informe también se compararon los costos derivados de los malos tratos a los niños con los ahorros resultantes de la inversión pública en una reforma legislativa y en el fortalecimiento de los servicios de protección de la infancia. Las conclusiones del estudio se utilizaron para fortalecer los sistemas de protección del niño<sup>8</sup>.

14. En 2010, otro estudio reveló que, en los Estados Unidos de América, podrían ahorrarse 13.000 millones de dólares al año y evitarse 900 muertes si el 90% de las familias cumpliera la recomendación médica de alimentar a los bebés exclusivamente con leche materna durante seis meses<sup>9</sup>. El efecto de la reducción de costos de las prácticas de lactancia materna se reafirmó en un informe del UNICEF, que indicaba que podrían ahorrarse más de 17 millones de libras esterlinas anualmente evitando los costos del tratamiento de las cuatro enfermedades agudas de los lactantes si el 45% de las mujeres alimentara a sus hijos exclusivamente con leche materna durante cuatro meses y si el 75% de los bebés en unidades de neonatología fueran amamantados al recibir el alta hospitalaria<sup>10</sup>. En ese contexto, la Red Internacional de Acción sobre los Alimentos para Lactantes elaboró una herramienta de planificación financiera, la Iniciativa Mundial de Cálculo de los Costos de la Lactancia Materna, a fin de ayudar a los países a elaborar un plan de acción nacional, junto con un presupuesto para aplicar los programas y las políticas sobre la lactancia con el fin de aplicar la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño, iniciada en 2002 por el UNICEF y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

15. La importancia del análisis de los costos también se ha visto en Rumania, donde la organización no gubernamental Hope and Homes for Children realizó un estudio sobre los efectos financieros de la reforma del sistema de protección de la infancia. En particular, se demostró que los costos de la atención en los establecimientos podrían reducirse a cero a través de reformas, y más rápidamente cuando las medidas para trasladar a los niños de los establecimientos a hogares de acogida y de tipo familiar fueran acompañadas de medidas de prevención para evitar tener que separar en primer lugar a los niños de sus familias. Según una organización no gubernamental, el estudio se utilizó para promover y obtener una reforma sistemática de los servicios de protección de la infancia en más de 20 dependencias administrativas regionales de Rumania<sup>11</sup>.

### C. Inversión en los niños en el plano subnacional

16. Si bien un compromiso nacional de presupuestación basada en los derechos del niño es de fundamental importancia, en muchos casos, los gastos reales en los niños y la prestación de servicios tienen lugar en el plano subnacional. Por este motivo, los Estados deben velar por que los municipios cuenten con recursos suficientes para invertir en los niños, incluido el desembolso puntual de fondos por el Gobierno nacional sobre la base de una fórmula nacional justa y previsible para el reparto de los ingresos. La atención debe centrarse especialmente en las regiones y municipios más vulnerables y que puedan por lo tanto necesitar gastos adicionales. Un buen ejemplo

<sup>8</sup> Jo Pollett y Steve Gurr, "Lifting the Financial Burden of Child Abuse: A Vanuatu case study" (UNICEF Pacific, 2010).

<sup>9</sup> Melissa Bartick y Arnold Reinhold, "The burden of suboptimal breastfeeding in the United States: a pediatric cost analysis", *Pediatrics*, vol. 125, núm. 5 (2010), pág. 1048.

<sup>10</sup> Mary J. Renfrew y otros, "Preventing disease and saving resources: the potential contribution of increasing breastfeeding rates in the UK" (UNICEF UK, Londres, 2012).

<sup>11</sup> Comunicación de Eurochild.

de presupuestación basada en los derechos del niño en el nivel subnacional puede encontrarse en Dinamarca, donde se ha establecido un plan de reembolso entre el Gobierno nacional y los municipios. El plan permite que el Estado reembolse a los municipios los gastos de asistencia social y apoyo que superen un umbral determinado<sup>12</sup>.

17. La creación de redes, el aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre los distintos municipios pueden reforzar el compromiso y la capacidad de las autoridades elegidas y del personal del consejo municipal para invertir en la infancia, como se ha visto en el caso del Círculo Centroamericano de Aprendizaje sobre Derechos de la Niñez y Desarrollo Local. Con las aportaciones de los niños, el apoyo de los pares de dicho círculo de aprendizaje y el apoyo de la organización no gubernamental Save the Children, el municipio de Yamaranguila (Honduras) aumentó su asignación presupuestaria para los niños del 14% del total del presupuesto municipal en el período 2006-2009 al 23% en 2010-2013. La colaboración de los niños con la municipalidad también ha fortalecido su capacidad de influir en la aplicación del plan municipal de desarrollo y hacer que la inversión en los niños se considere una tarea prioritaria<sup>13</sup>.

#### **D. No discriminación y asistencia a los niños más vulnerables y desfavorecidos**

18. Los Estados tienen la responsabilidad de analizar y tener en cuenta la diversidad y los diferentes tipos de vulnerabilidad de los niños en todo su territorio para asegurar que sus políticas y programas tengan en cuenta los derechos de todos los niños, dando prioridad a los más vulnerables y desfavorecidos. Los estudios han demostrado que la rentabilidad de la inversión en los niños es mayor y más valiosa cuando esta se dirige a los niños vulnerables<sup>14</sup>.

19. Los Estados también deben tener en cuenta las necesidades cambiantes de los niños en edades diferentes, así como las situaciones y vulnerabilidades singulares de los distintos grupos de niños. Un buen ejemplo de ello puede encontrarse en el Perú, donde se utiliza un enfoque basado en el ciclo vital para el análisis de las asignaciones del presupuesto federal a los derechos de los niños. La finalidad de este enfoque consiste en cuantificar la inversión pública específica en las tres etapas básicas de la niñez (primera infancia, de 0 a 5 años; niñez, de 6 a 12 años; y adolescencia, de 13 a 17 años) con el objetivo de apoyar unas políticas públicas más concretas para lograr el cumplimiento más efectivo de sus derechos en cada etapa<sup>15</sup>.

20. Los Estados deben reconocer que invertir en una protección social adaptada a los niños —incluidos la asistencia social, la seguridad social, los servicios sociales y las medidas de equidad social— es una estrategia clave para hacer frente a la pobreza infantil y la desigualdad. Tales medidas ayudan a alejar a los niños de la pobreza crónica al tiempo que incrementan sus oportunidades de supervivencia, participación, protección y desarrollo<sup>16</sup>. A este respecto cabe citar como ejemplo a Malawi, que en

<sup>12</sup> Comunicación de Dinamarca.

<sup>13</sup> *Experiencias de inversión en niñez en América Latina y el Caribe apoyadas por Save the Children* (Managua, Save the Children, 2013).

<sup>14</sup> 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, documento de trabajo sobre política económica y social, junio de 2012.

<sup>15</sup> UNICEF, *Inversión pública en la infancia en América Latina y el Caribe: Sistematización de experiencias destacadas* (Panamá, 2014).

<sup>16</sup> African Child Policy Forum, "African Report on Child Wellbeing 2013: Towards greater accountability to Africa's", (Addis Abeba, 2013), pág. 66.

2006 puso en marcha un programa piloto social de transferencia de efectivo sin condiciones dirigido a los hogares más pobres del país y con mayores dificultades de empleo. El programa condujo a la diversificación del régimen alimentario de las familias y dio lugar al aumento de la demanda de educación y atención de la salud y a un descenso del 23% de las enfermedades entre los niños participantes. Los efectos que tuvo en la educación incluyeron un aumento del 5% de las matrículas escolares, el aumento del gasto educativo por niño, una reducción de un día de las ausencias y una disminución del 10% del trabajo fuera de casa en las esferas de intervención con respecto a los niños de los grupos de control<sup>17</sup>.

21. También se han puesto en marcha programas de protección social adaptada a los niños en Bangladesh, la India y Nepal, destinados a influir y apoyar a los gobiernos para reducir la vulnerabilidad y la pobreza de los niños velando por que las medidas de protección social conduzcan a una inversión significativa en los niños<sup>18</sup>. Como consecuencia de ello, el marco decenal de protección social del Gobierno de Nepal se ha modificado para reflejar la protección social adaptada a los niños como uno de los principios de funcionamiento, y los gobiernos locales también han incrementado los compromisos en esta esfera para los niños huérfanos.

## E. Evaluación de los efectos en los derechos de los niños

22. Los Estados están en mejores condiciones de elaborar de manera efectiva presupuestos destinados a los niños si incorporan medidas que aseguren su interés superior en el ciclo presupuestario convencional y en otros procesos fiscales. La evaluación sistemática de los efectos en los derechos de los niños puede contribuir a trasladar este principio a la práctica mediante la evaluación de la manera en que las políticas sociales y económicas, la movilización de recursos, los presupuestos, los gastos y otros procesos fiscales repercuten en los niños y en la efectividad de sus derechos. El Comité de los Derechos del Niño ha recomendado a los Estados partes en la Convención sobre los Derechos del Niño que utilicen las evaluaciones de los efectos para analizar la forma en que las inversiones en un sector determinado pueden redundar en el interés superior del niño<sup>19</sup>.

23. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Defensoría del Niño publicó un informe, titulado “Evaluación de los efectos en los derechos del niño de las decisiones presupuestarias” (A Child Rights Impact Assessment of Budget Decisions), en el que se examinó la repercusión de los cambios en los impuestos, las desgravaciones fiscales y las prestaciones sociales y los cambios en el gasto en servicios públicos realizados (o que se había previsto que se realizarían) entre mayo de 2010 y abril de 2015. El propósito de la evaluación era determinar los efectos probables de las decisiones presupuestarias en la efectividad de los derechos del niño en el Reino Unido, y evaluar en qué medida el Gobierno había cumplido sus obligaciones para que el interés superior del niño fuera una consideración primordial en la toma de decisiones, incluidas las decisiones presupuestarias, que afectan a los niños<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Save the Children Finland, “Putting Child Sensitive Social Protection into Practice”, documentos de debate sobre Bangladesh, la India y Nepal.

<sup>19</sup> Véase CRC/C/44/3, anexo II. Véase también “Integrating a Child Focus into Poverty and Social Impact Analysis”, a UNICEF – World Bank Guidance Note”, 2011, disponible en [www.childimpact.unicef-irc.org/en/psia-cria/child-centered-psias-unicef-world-bank-guidance-note](http://www.childimpact.unicef-irc.org/en/psia-cria/child-centered-psias-unicef-world-bank-guidance-note).

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión para la Igualdad y los Derechos Humanos.



## **F. Recopilación de datos integrales, desglosados y actualizados**

24. Con el fin de aplicar con éxito un enfoque basado en los derechos del niño a la presupuestación pública, los Estados deben velar por que se recopilen datos actualizados, integrales y desglosados, entre otros en lo que respecta a los niños más vulnerables y desfavorecidos, que sirva de base para la planificación, la asignación y el gasto de los recursos. Un ejemplo de este enfoque puede verse en la Argentina, que en el año 2000 creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales para garantizar la gestión eficiente y eficaz de los recursos del Estado para políticas sociales, haciendo hincapié en la política sobre la infancia. En 2001, el Consejo creó a su vez el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), un sistema utilizado para diseñar y utilizar instrumentos para elaborar información con el fin de diagnosticar y vigilar la situación socioeconómica de la población (incluidos los niños y los adolescentes) y de formular políticas basadas en pruebas. En el desempeño de esa tarea, recoge información sobre los programas sociales actuales, supervisa el avance en el cumplimiento de las metas establecidas por dichos programas y evalúa el grado de correspondencia entre la repercusión que se había previsto y la que tiene lugar en realidad.

## **V. Rendición de cuentas**

25. Vigilar la cantidad de recursos asignados a los niños no es suficiente; los Estados también deberían elaborar metodologías para evaluar hasta qué grado se ha realizado la inversión de la manera prevista y se ha empleado en garantizar los derechos y mejorar la calidad de vida de los niños. En su comunicación al ACNUDH para el informe anterior (A/HRC/28/33), el Gobierno de Tailandia explicó que el principal problema que se plantea en la presupuestación no radica en la cantidad asignada, sino en la forma en que se gasta. Del mismo modo, Estonia afirmó en su comunicación que, en la asignación de recursos para los niños, el principal desafío consiste en gastar de forma deliberada y eficaz en función de los costos, ya sea a nivel local o nacional.

### **A. Rendición de cuentas oficial**

26. Los mecanismos de supervisión financiera interna y externa ofrecen salvaguardias esenciales para asegurar que los fondos públicos se gasten según lo previsto y que los agentes rindan cuentas de sus actos. Los Estados deberían reforzar el papel del parlamento, las entidades fiscalizadoras superiores, las instituciones independientes de derechos humanos y los defensores del menor para que los gobiernos rindan cuentas por su inversión en los niños. En particular, el papel de las instituciones de auditoría en el examen de la utilización de los fondos públicos es vital para realizar una labor de supervisión esencial en las diferentes etapas del ciclo presupuestario. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel importante para la eficacia de esas instituciones. En Filipinas, por ejemplo, la Comisión de Auditoría ha establecido la Auditoría Participativa del Ciudadano, un programa en virtud del cual la Comisión, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, crea equipos de auditoría y lleva a cabo auditorías del uso óptimo de los recursos de determinados proyectos del Gobierno<sup>21</sup>.

27. Del mismo modo, los propios parlamentos pueden realizar una importante labor de supervisión de la utilización de los fondos públicos. A fin de cumplir esta función, necesitan el tiempo suficiente para examinar las propuestas presupuestarias y tener una adecuada comprensión del ciclo presupuestario, así como conocer los derechos del

<sup>21</sup> International Budget Partnership, “Open Budget Survey 2015”, pág. 45.



niño y centrarse en ellos. Por ejemplo, para ayudar al legislador a comprender el proceso presupuestario, el Instituto de Estudios de Seguridad de Sudáfrica ha publicado una guía del presupuesto para los miembros del Parlamento. A fin de garantizar la coordinación en cuestiones relativas a los derechos del niño, algunas asambleas legislativas han creado comités específicos sobre los niños: en Sudán del Sur, por ejemplo, los presupuestos de salud, educación, asistencia social y protección de la infancia han aumentado en gran medida por influencia de un grupo de presión parlamentario para la infancia y gracias a la formación impartida a los parlamentarios por una organización no gubernamental<sup>22</sup>.

28. Las autoridades a nivel subnacional son igualmente responsables de su gasto. Un ejemplo de buena práctica puede observarse en México, donde el Gobierno presenta un boletín trimestral sobre los derechos del niño en el presupuesto en el que figura un análisis del gasto desglosado por grupos de derechos, sectores y secretarías de Estado, y entre niveles de gobierno<sup>23</sup>. Habida cuenta de que en México más del 50% de los recursos para la infancia se asignan a nivel subnacional, los gobiernos locales aprenden buenas prácticas federales y aprecian la importancia de invertir en los niños y en la elaboración de presupuestos eficientes y eficaces gracias al apoyo y la promoción de intereses de asociados como el UNICEF. Como resultado de ello, en 2013 se recopiló información específicamente relacionada con los niños en los presupuestos de los estados de Chiapas y Yucatán. A fin de facilitar la supervisión continua de los fondos federales y subnacionales, el UNICEF ha creado un sitio web con información encaminado a promover la transparencia y la rendición de cuentas<sup>24</sup>.

## B. Rendición de cuentas social centrada en el niño

29. Además de las instituciones oficiales de rendición de cuentas, los niños y los adultos pueden utilizar mecanismos de rendición de cuentas social para exigir que los funcionarios públicos y los proveedores de servicios respondan por sus compromisos con respecto a los niños, entre otras cosas en relación con el gasto público y la prestación de servicios. La rendición de cuentas social supone un contacto directo entre las instancias de protección de los derechos y los titulares de derechos y puede ser un instrumento eficaz para el fortalecimiento de todos los niveles de la planificación, la presupuestación, la aplicación, la presentación de informes y la supervisión. En Camboya, por ejemplo, el Gobierno ha institucionalizado la rendición de cuentas social de la administración a nivel local mediante la aprobación del Plan Estratégico sobre la Rendición de Cuentas Social para el Desarrollo Democrático Subnacional. En la estrategia se establece que todos los consejos subnacionales son responsables primordial y directamente ante los ciudadanos locales, en aras de la transparencia y el fomento de la participación de la población en la adopción de decisiones sobre la asignación, el uso y la gestión de los recursos y la prestación de servicios públicos.

30. La sociedad civil desempeña un papel fundamental en el aseguramiento de la rendición de cuentas social mediante prácticas como el seguimiento del gasto público y la auditoría social. Una organización no gubernamental informó al ACNUDH de que ayudaba a cuidadores en Zambia a utilizar formularios de calificación comunitarios, destinados a evaluar la calidad de los servicios de salud en el distrito de Lufwanyama. Sobre la base de los resultados de los formularios de calificación, se celebró una audiencia pública en la que los miembros de la comunidad y los proveedores de

<sup>22</sup> Save the Children, *Investment in Children – Investment in Everyone*, Child Rights Governance Global Initiative, 2014, págs. 11 y 12.

<sup>23</sup> UNICEF, *Inversión pública en la infancia* (véase la nota 15).

<sup>24</sup> *Ibid.*

servicios de salud examinaron las conclusiones y llegaron a un acuerdo sobre la forma de avanzar para mejorar los servicios de salud en el distrito<sup>25</sup>. Del mismo modo, Plan International informó al ACNUDH en su comunicación de que había ensayado en Uganda y la India un método de calificación, el programa “Porque soy una niña”, para ayudar a las niñas y las jóvenes marginadas y excluidas a evaluar la disponibilidad y la calidad de los servicios de la ciudad que garantizan que los niños, y especialmente las niñas adolescentes, circulen de manera libre y segura en la ciudad, y para negociar mejoras con las autoridades municipales. Sobre la base de la evaluación de los servicios por el método de calificación y tras una reunión de los miembros de la comunidad y los proveedores de servicios (impulsada por niñas adolescentes), se introdujeron mejoras en los servicios proporcionados en ambos países. El examen de las inversiones en la seguridad y la protección de las niñas adolescentes también ayudó a las autoridades municipales a reorientar las asignaciones presupuestarias a las prioridades planteadas por las niñas marginadas.

31. A fin de facilitar la participación de los niños y los adolescentes en los programas de rendición de cuentas, los Estados deben desarrollar las aptitudes necesarias para comprender y analizar los procesos presupuestarios. En Kenya, Plan International ha ayudado a fomentar la capacidad de los ciudadanos jóvenes impartiendo formación en preparación de presupuestos y procedimientos de prestación de servicios. La iniciativa se basa en la tecnología de la información y de las comunicaciones y los medios de comunicación, ya que facilitan en gran medida la participación de los jóvenes, y ayuda a las autoridades locales y los agentes no estatales a asegurar la transparencia y la participación en la adopción de decisiones a nivel local. Los jóvenes aprenden a utilizar las herramientas de la rendición de cuentas social como un medio eficaz para negociar las prioridades con los proveedores de servicios. Al mismo tiempo, se fortalece la capacidad de las autoridades locales de analizar los presupuestos, elaborar presupuestos con una perspectiva de género y programar los derechos de los niños y los jóvenes, así como su capacidad de debatir con los ciudadanos las consecuencias de las asignaciones presupuestarias específicas de un sector.

### **C. Compromisos internacionales y regionales y mecanismos de rendición de cuentas**

32. Los compromisos políticos internacionales y las obligaciones en materia de derechos humanos y derechos del niño pueden contribuir a asegurar la rendición de cuentas por la inversión en los derechos del niño. En Sri Lanka, por ejemplo, el Gobierno ha utilizado la resolución 28/19 del Consejo de Derechos Humanos como base para las consultas sobre la inversión en los derechos del niño con numerosas partes interesadas en el propio Gobierno y con representantes de la sociedad civil. Mediante este proceso, el Gobierno y los actores de la sociedad civil han comprendido la importancia de la inversión en los niños. En junio de 2015, el Gobierno aprobó un programa nacional sobre la gobernanza de los derechos del niño que incluye el compromiso claro de aumentar la inversión en la infancia.

33. El mecanismo del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos es un instrumento importante para ayudar a los Estados a invertir en la efectividad de los derechos del niño. En el 12º período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, el Gobierno de la República de Corea se comprometió a dar prioridad a la asignación de recursos para los niños. Los debates del período de sesiones también dieron lugar a la formación de un grupo de reunión de embajadas sobre los derechos del niño. Del mismo modo, durante el examen de

<sup>25</sup> Comunicación de Save the Children.

Zambia en el 14º período de sesiones, el Gobierno aceptó las recomendaciones sobre las asignaciones presupuestarias para la salud de la madre y el niño y la inversión en educación en las zonas rurales. Las recomendaciones sobre el presupuesto para la salud ayudaron en efecto a fortalecer las actividades de promoción nacional, lo que dio lugar a un aumento del presupuesto nacional de salud del 9,3% en 2012 al 11,3% en 2013<sup>26</sup>.

34. En Bangladesh, el examen periódico universal ha potenciado las actividades nacionales de promoción de la Ley de los Derechos del Niño, aprobada por el parlamento el 16 de junio de 2013, dos meses después del examen de Bangladesh por el Grupo de Trabajo en su 16º período de sesiones<sup>27</sup>. En el Pakistán, las actividades de promoción derivadas del examen periódico universal aceleraron de manera decisiva reformas jurídicas y normativas fundamentales que habían estado pendientes durante años. En noviembre de 2012, un mes después del 14º período de sesiones del Grupo de Trabajo, la Asamblea Nacional aprobó la Ley del Derecho a la Educación Gratuita y Obligatoria, que garantizaba la educación gratuita a todos los niños con edades comprendidas entre los 5 y los 16 años. El Gobierno declaró 2013 año de los derechos de los niños, proporcionando así nuevas posibilidades a la sociedad civil de instar al Gobierno a cumplir sus compromisos con los niños.

## VI. Transparencia

35. La rendición de cuentas significativa solo es posible cuando los ciudadanos, incluidos los niños, y la sociedad civil tienen acceso a información normativa y fiscal actualizada para apoyar su participación informada en los procesos presupuestarios. No obstante, en “Open Budget Survey for 2015” se señaló que, en los 102 países estudiados, una tercera parte de los documentos presupuestarios que debían estar a disposición del público no se habían elaborado, se habían elaborado solo para uso interno o se habían publicado demasiado tarde para ser de utilidad. Es especialmente preocupante que los gobiernos de 16 países no publicaran ni siquiera un documento básico en que se describieran las políticas presupuestarias propuestas<sup>28</sup>.

36. Los Estados deberían publicar de manera oportuna los documentos del presupuesto y el gasto nacionales y subnacionales durante el ciclo presupuestario anual. En el plano nacional, esto incluye publicar la declaración presupuestaria preliminar, la propuesta presupuestaria del ejecutivo, el presupuesto promulgado, los informes presentados durante el año, una revisión a mediados de año, un informe de fin de año y un informe de auditoría por la entidad fiscalizadora superior. En Bangladesh, por ejemplo, los gobiernos locales publican “cartas de los ciudadanos”, que incluyen información sobre los fondos asignados en el presupuesto del gobierno local a los programas infantiles y el desarrollo social. Las cartas se actualizan trimestralmente para reflejar los gastos reales.

37. En Uganda, la transparencia ha contribuido a lograr importantes aumentos en las asignaciones y la calidad del gasto en el sector de la educación. A mediados de la década de 1990, el Gobierno y el Banco Mundial realizaron un estudio de seguimiento del gasto público para reunir información de los proveedores de servicios educativos en primera línea para evaluar en qué medida se estaban destinando los subsidios a las actividades previstas. Mediante la recopilación de datos cuantitativos y la publicación de documentos sobre las asignaciones a las escuelas, los padres y los niños pudieron supervisar las corrientes reales de recursos a las escuelas. En menos de un decenio, las

<sup>26</sup> Save the Children, *Investment in Children – Investment in Everyone* (véase la nota 22), págs. 20 y 21.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pág. 21.

<sup>28</sup> International Budget Partnership, *Open Budget Survey* (véase la nota 21), pág. 2.

escuelas pasaron de recibir el 20% de lo que les correspondía de las subvenciones del Gobierno a recibir más del 80%, de lo que se desprende que se redujo la corrupción. Se aseguró la transparencia sistemática mediante la publicación de los presupuestos escolares en los diarios, lo que permitió a los padres y los grupos comunitarios hacer que los políticos y los funcionarios rindieran cuentas del gasto de los recursos asignados<sup>29</sup>.

38. Es preciso que los gobiernos proporcionen información presupuestaria en un formato claro y sencillo para facilitar que los ciudadanos comprendan el presupuesto. Varios Estados han diseñado métodos innovadores para proporcionar información y recabar la participación de los niños y los jóvenes en relación con los procesos de presupuestación. Se informó al ACNUDH de que, en el Japón, el Ministerio de Finanzas ha creado un sitio web para los niños que incluye juegos y videos para que conozcan mejor y comprendan el sistema fiscal y tributario, mientras que en Honduras, el Gobierno publica una conocida columna en un diario nacional en la que se describe y explica el contenido del presupuesto.

39. Para asegurarse de que los niños puedan participar en los procesos fiscales, los Estados deberían elaborar información adaptada a los niños y apropiada a su edad sobre el proceso fiscal y el presupuesto en los distintos idiomas que se hablen en el país (incluidos los utilizados por las comunidades indígenas y minoritarias) para distribuirla a las escuelas y las comunidades. La información no solo debería estar disponible en forma impresa, sino también en Internet y las redes sociales. Un buen ejemplo de ello puede verse en Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, donde el gobierno local ha puesto en marcha proyectos con los jóvenes para mejorar los conocimientos financieros tanto en la comunidad como en las escuelas. En 2012 publicó un conjunto de herramientas y un folleto para ayudar a los niños y los jóvenes a comprender el proyecto de presupuesto. Se informó al ACNUDH de que, del mismo modo, las autoridades de Georgia introdujeron la asignatura optativa “Economía y Estado” en el plan de estudios nacional en 2011. La asignatura, que introduce a los alumnos a las cuestiones relativas a las políticas fiscales, monetarias y de preparación de presupuestos, se imparte en los cursos 11 y 12.

## VII. Participación

40. La Convención sobre los Derechos del Niño garantiza el derecho de los niños a participar en los asuntos públicos, incluidos los procesos presupuestarios y otros procesos fiscales. Además de ser una obligación jurídica, la participación de los niños puede ayudar a los gobiernos a diseñar intervenciones que sean más pertinentes para ellos y asignen los recursos de manera más eficaz. La participación de los niños en los asuntos públicos también asegura que se observen sus derechos y libertades civiles, refuerza su compromiso cívico y les permite entender y aportar contribuciones a los procesos democráticos.

41. En 2014, 2.700 niños procedentes de 71 países participaron en un proceso de consulta en el que se les preguntó en qué pensaban que los gobiernos debían invertir para proteger sus derechos, y cómo asociarlos con el proceso de preparación de presupuestos públicos. Las conclusiones del informe resultante subrayaban que los niños desean participar en la adopción de decisiones respecto del gasto público y los procesos presupuestarios, con el convencimiento de que sus ideas ayudarán a los Estados a adoptar mejores decisiones<sup>30</sup>. Como dijo uno de los niños que participó en la

<sup>29</sup> Véase Ritva Reinnikka y Jacob Svensson, “Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda”, (2005).

<sup>30</sup> Laura Lundy y otros, “Towards Better Investment in the Rights of the Child: The Views of Children”, Centre for Children’s Rights, 2015.

consulta: “¡Es imposible que inviertan en nosotros si no nos preguntan en qué invertir! Lo sabemos; deberían preguntarnos”<sup>31</sup>. Sin embargo, los niños cuentan con el apoyo de adultos respetuosos que los ayudarán a comprender los procesos de gasto público y a expresar su opinión, a fin de que participen plenamente. Además, es fundamental que los Estados velen no solo por que se escuchen las opiniones de los niños, sino también por que se tengan en cuenta en la adopción de decisiones.

42. Actualmente, la mayoría de los países ofrecen pocas oportunidades a los ciudadanos de participar en los procesos presupuestarios<sup>32</sup>. Los niños en particular tienen dificultades a este respecto, una situación que a menudo se debe a una falta de voluntad política y a una visión paternalista del lugar de los niños en la sociedad<sup>33</sup>.

43. Hay muchos mecanismos mediante los cuales los Estados pueden garantizar que los niños y los jóvenes tengan la posibilidad de participar en los procesos presupuestarios. Según la información presentada al ACNUDH, uno de los más frecuentes es la creación de parlamentos de niños, que sirven de plataforma para que los niños puedan expresar sus opiniones y les ofrecen la oportunidad de desarrollar sus aptitudes de gobernanza y participación política. En la India, por ejemplo, los parlamentos de niños son un foro en el que estos pueden hacer campaña para que se asignen más recursos a fin de hacer efectivos los derechos del niño. Los niños se organizan en función del barrio, formando así parlamentos de barrio, federados a distintos niveles de gobierno<sup>34</sup>.

44. La validez y la eficacia de los parlamentos de niños y, de hecho, de todos los mecanismos de participación, dependen de si son representativos e inclusivos y si rinden cuentas a los niños que los eligen, y de si se toman en serio sus opiniones. En el Senegal, por ejemplo, el parlamento de niños está autorizado a emitir una “opinión consultiva” al Gobierno sobre los problemas relativos a la infancia. Los funcionarios públicos y otros encargados de adoptar decisiones que colaboran con los niños también deben proporcionarles información oportuna y que puedan entender acerca de la manera en que se hayan tomado en consideración sus recomendaciones. En Zimbabwe, el parlamento de niños siempre se ha asegurado de que las opiniones de los niños fueran escuchadas directamente por los parlamentarios adultos. En 2009, por ejemplo, el parlamento de niños obtuvo la garantía del Vicepresidente de que el Gobierno estaba comprometido con la observancia del derecho de los niños a la educación, a pesar de las limitaciones presupuestarias<sup>35</sup>.

45. A fin de apoyar la participación de los niños y representar el concepto en distintos niveles de gobierno, algunos países han nombrado entidades de enlace o dependencias adaptadas a las necesidades de los niños en los planos municipal y nacional, como ocurre en varios municipios en Nicaragua<sup>36</sup>. Del mismo modo, en Sri Lanka el programa nacional de gobernanza de los derechos del niño (véase el párr. 32 *supra*) también incluye el compromiso de nombrar coordinadores de la gobernanza de los derechos del niño en los ministerios de educación, salud, justicia, relaciones laborales y servicios sociales.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> International Budget Partnership, *Open Budget Survey* (véase la nota 21).

<sup>33</sup> Save the Children, *Aportes para mejorar la inversión en niñez y adolescencia y la participación infantil en los municipios de Centroamérica*, Managua, 2011, pág. 20.

<sup>34</sup> Comunicación de la International Presentation Association of the Sisters of the Presentation of the Blessed Virgin Mary.

<sup>35</sup> African Child Policy Forum, “African Report on Child Wellbeing 2013: Towards greater accountability to Africa’s” (véase la nota 16), pág. 26.

<sup>36</sup> Save the Children, *La inversión municipal en niñez en Nicaragua 2005-2014*, Managua, agosto de 2015.

46. Aunque, como se ha señalado anteriormente, muchos servicios esenciales para los niños se coordinan y asignan a nivel subnacional, los Estados deben asegurar la participación de los niños y los jóvenes en la adopción de decisiones en todos los niveles de gobierno. Un ejemplo de buena práctica puede observarse en el proyecto “Ciudades Amigas de la Infancia” de España, que promueve los derechos del niño mediante la creación de un entorno urbano participativo y adaptado a las necesidades de los niños. Los pueblos, las ciudades o las regiones reciben un sello de “ciudad amiga de la infancia” si cumplen criterios tales como la participación de los niños, la presentación de informes, unos presupuestos suficientes, la vigilancia y la evaluación, la coordinación interna y externa, la concienciación y la participación con los ciudadanos y la sociedad civil. En Croacia, la sociedad “Our Children” ha gestionado un consejo municipal para niños en la ciudad de Opatija destinado a involucrar a los niños para que expresen sus deseos y necesidades a los adultos y a los encargados de la adopción de decisiones. El consejo tiene su propio estatuto y está integrado por niños elegidos mediante elecciones reales cada dos años. La composición del consejo garantiza que estén representados el género, la discapacidad y el origen étnico. El consejo mantiene una estrecha colaboración con Children’s Forum, una plataforma en la que los niños aprenden sus derechos y estudian las cuestiones relativas a la infancia en sus horas libres y comunican sus conclusiones al Parlamento nacional y las autoridades locales<sup>37</sup>.

47. En su comunicación, Plan International informó al ACNUDH sobre la manera en que las iniciativas presupuestarias participativas u otros procesos de participación ciudadana en curso, facilitados por el gobierno o por los agentes de la sociedad civil, también pueden constituir importantes plataformas para posibilitar la participación de los niños en la preparación de presupuestos. Los Estados deberían establecer alianzas con organizaciones de la sociedad civil para crear plataformas de colaboración que puedan contribuir a los procesos de presupuestación y vigilancia de los gastos y permitan la participación de los niños, en particular de aquellos a los que sería difícil llegar de otra forma. En Guatemala, por ejemplo, Plan International, junto con ChildHope, ayudó a los niños y adolescentes que trabajan en colaboración con la sociedad civil y las autoridades municipales en tres municipios a analizar los obstáculos que encuentran los jóvenes para el disfrute de sus derechos a la salud, la nutrición, el agua y el saneamiento, la educación, la protección, la recreación y la participación. Después de su análisis, establecieron conjuntamente prioridades entre las cuestiones y elaboraron un proyecto de política pública y un plan de acción conexas que los niños y los adolescentes presentaron al consejo municipal. Mediante ese enfoque, tres municipalidades adoptaron políticas públicas municipales sobre la niñez y la adolescencia y asignaron un total de 12.662.620 dólares en un presupuesto de cuatro años.

48. No obstante, el éxito no puede medirse simplemente en cifras. Con el fin de ser eficaces, los Estados deben establecer espacios donde los niños de todos los sectores de la sociedad, incluidos los más vulnerables, puedan tener relación con los funcionarios públicos y otros encargados de adoptar decisiones para discutir sus inquietudes y formular sus recomendaciones. Como dijo un niño, “debería haber una mejor comunicación entre quienes adoptan las decisiones y quienes ‘reciben’ las consecuencias de esas decisiones”<sup>38</sup>. Un ejemplo de esta situación puede verse en Bahrein, donde diversos grupos de niños participaron en actividades relacionadas con la asignación presupuestaria durante la elaboración de la estrategia nacional para la infancia. Los grupos de discusión estaban constituidos por niños y padres de diferentes etnias, orígenes sociales y económicos para determinar las prioridades y las

<sup>37</sup> Comunicación de Eurochild.

<sup>38</sup> Laura Lundy y otros, “Towards Better Investment in the Rights of the Child: The Views of Children” (véase la nota 30), pág. 22.



necesidades de los niños. Sobre la base de los resultados de esos debates, se elaboró un plan de acción con un presupuesto detallado para el proceso de aplicación.

49. Los niños también necesitan su propio espacio y sus propias organizaciones, tanto en línea como por vía no electrónica, donde poder reunirse, conocer sus derechos y el funcionamiento del presupuesto, intercambiar experiencias y adoptar medidas conjuntamente. Con este fin, los Estados deben abordar los problemas jurídicos y administrativos que afrontan los niños al formar sus propias organizaciones, incluida la inscripción. Además, los niños deben tener acceso a información presupuestaria y otra información fiscal adaptada a ellos, apropiada a su edad y oportuna (véase el párr. 40 *supra*). Sin información oportuna y comprensible es difícil que los niños participen de manera significativa en estos procesos. Por ejemplo, la Children and Youth Foundation de Filipinas contó con el apoyo de Save the Children y organizaciones locales de la sociedad civil para el análisis de su plan de mediano plazo de desarrollo para la infancia (2012-2016), el examen de la disponibilidad de programas y asignaciones presupuestarias, el acceso y la calidad de los programas y proyectos y la ejecución de los proyectos. La tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC) puede ser particularmente influyente en este sentido. La TIC permite a los niños acceder a la información, beneficiarse del aprendizaje entre pares y comunicarse de manera rápida y a bajo costo<sup>39</sup>.

## VIII. Los derechos del niño y el sector privado

50. Si bien los Estados tienen la responsabilidad primordial de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los niños, se necesita el apoyo tanto de la sociedad civil como del sector privado. En particular, los Estados deberían adoptar medidas para 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 niños. Entre esas medidas figura poner fin a las corrientes financieras ilícitas y la evasión de impuestos, por ejemplo exigiendo la presentación de informes públicos por cada país. Se trata de un mecanismo simple que exige a las empresas que operan en varias jurisdicciones que revelen sus ganancias, los impuestos que pagan y otros detalles financieros pertinentes por cada país en que operen. De este modo, quedaría claro cuáles son las jurisdicciones de baja tributación hacia las que las empresas reorientan sus ganancias a fin de pagar menos impuestos. En 2013, el Grupo de los Ocho acordó la elaboración de un instrumento tributario internacional que diera acceso a las autoridades tributarias al contenido de los informes por país; la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), está avanzando en esta labor<sup>40</sup>. Para abordar eficazmente las corrientes financieras ilícitas, los Estados también deberían establecer registros públicos de la propiedad efectiva de las empresas y *trusts*, así como iniciar el intercambio automático multilateral de información fiscal.

51. Los Estados también pueden ayudar a garantizar que el sector privado sea una fuerza positiva para los derechos del niño mediante la promoción de inversiones estratégicas. La India, por ejemplo, se convirtió en abril de 2014 en el primer Estado en exigir por ley a las empresas con un cierto volumen de negocio y rentabilidad que destinaran el 2% del promedio de sus beneficios netos correspondiente a los tres últimos años a proyectos y programas sociales. El artículo 135 de la Ley de Empresas establece directrices detalladas de los tipos de actividades que pueden realizarse en categorías pertinentes para la inversión social, como el hambre y la pobreza, la educación, la salud, la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, la

<sup>39</sup> Comunicación de Save the Children.

<sup>40</sup> McNair y otros, *Tackling Tax and Saving Lives* (véase la nota 3), pág. 21.



formación profesional, el medio ambiente, los proyectos de empresas sociales y la promoción de deportes en los ámbitos nacional y rural.

## **IX. Obligaciones de asistencia y cooperación internacionales**

### **A. Cooperación internacional**

52. La cooperación entre los Estados en los planes para promover la inversión en los niños es crucial en varios niveles. Por ejemplo, la cooperación internacional puede desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de la capacidad del Estado para recaudar impuestos, entre otras en las esferas de la legislación, la recaudación, la auditoría y la aplicación de la ley. Un ejemplo de ello es la iniciativa Inspectores Fiscales Sin Fronteras de la OCDE, que proporcionará asesoramiento y conocimientos de auditoría internacional para ayudar a los países en desarrollo a abordar mejor la erosión de la base imponible, como la evasión y la elusión de impuestos. El programa servirá para atender la demanda de los países en desarrollo de ayuda externa mediante complejas auditorías internacionales de impuestos con la participación de expertos internacionales. Los equipos conjuntos funcionarán bajo el liderazgo local de cada país<sup>41</sup>.

53. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) también es una herramienta clave para promover una inversión en los niños efectiva y eficiente. Al determinar la AOD, los Estados deben garantizar que los donantes faciliten información pertinente sobre la asistencia destinada a los niños. El efecto positivo de una AOD bien definida puede verse en el caso de Rwanda, que recibió 20 millones de libras del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para que, entre otras cosas, estableciera la Administración Tributaria de Rwanda. Desde entonces, el Reino Unido y otros donantes han contribuido a desarrollar la Administración hasta el punto de que ahora recauda el importe de ese subsidio inicial cada cuatro semanas. Este éxito es el resultado de fortalecer los procesos y estructuras organizativas, establecer relaciones responsables con los asociados externos y ayudar a elaborar un contrato social entre los ciudadanos y el Estado<sup>42</sup>.

### **B. Financiación para el desarrollo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

54. El 25 de septiembre de 2015, los gobiernos de la comunidad internacional aprobaron la ambiciosa y transformadora Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>43</sup>, que incluye 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas, y convinieron en ponerla en práctica de manera compatible con las obligaciones de los Estados contraídas en virtud del derecho internacional. Con anterioridad a su aprobación, los gobiernos habían afirmado que la Agenda debía sustentarse en medios de ejecución igualmente ambiciosos y creíbles, incluidos los medios financieros<sup>44</sup>. Para ello era fundamental el fortalecimiento de las políticas públicas y los marcos reguladores y la creación de instituciones eficaces, inclusivas y que rindan cuentas en los planos internacional, nacional y subnacional para posibilitar una movilización y una utilización eficaces, eficientes y transparentes de los recursos<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pág. 23. Véase también la resolución 69/313 de la Asamblea General, anexo, párrs. 27 a 29.

<sup>42</sup> McNair y otros, *Tackling Tax and Saving Lives* (véase la nota 3), pág. 23.

<sup>43</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General.

<sup>44</sup> Resolución 69/313 de la Asamblea General, anexo, párr. 2.

<sup>45</sup> *Ibid.*, párr. 5.

55. La Agenda de Acción de Addis Abeba entraña el compromiso de fortalecer los mecanismos de control nacionales, como las entidades fiscalizadoras superiores, y de aumentar la transparencia y la igual participación en los procesos de presupuestación. Para ello, los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo señalaron que era esencial que hubiera una mayor transparencia, que podía facilitarse publicando información de forma oportuna, amplia y con miras al futuro en un formato electrónico común y abierto<sup>46</sup>. En particular, reconocieron que invertir en los niños y los jóvenes era fundamental a fin de lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible para las generaciones presentes y futuras, así como la necesidad de apoyar a los países que tienen dificultades particulares para hacer las inversiones necesarias en este ámbito.

## **X. Conclusiones y recomendaciones**

56. **Las buenas prácticas descritas en el presente informe ponen de manifiesto algunas de las medidas que los Estados, en todas las regiones y todos los niveles de desarrollo económico, han adoptado para cumplir sus obligaciones de invertir suficientemente en los derechos de los niños. Es importante señalar que se han establecido prácticas en distintos contextos de desarrollo, lo que demuestra que los países más desarrollados tienen mucho que aprender de los países en desarrollo y viceversa. No obstante, aún queda un largo camino por recorrer antes de que los Estados hagan una inversión suficiente, eficaz, eficiente y equitativa de conformidad con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

57. **Los Estados deberían seguir promoviendo un verdadero cambio en la forma en que se movilizan los recursos públicos, velando por que las asignaciones presupuestarias sean equitativas y se gasten, supervisen y evalúen de manera efectiva para el ejercicio de los derechos del niño. En este sentido, las buenas prácticas que se ponen de relieve pueden incluir:**

a) **Dar más notoriedad y prioridad al gasto en los niños en todas las decisiones presupuestarias y fiscales, por ejemplo, mediante la medición del gasto público centrado en los niños y la elaboración y utilización de información sobre las lagunas presupuestarias y la calidad del gasto en la adopción de decisiones sobre el presupuesto. Los Estados también deberían centrarse en los niños durante la preparación del presupuesto, por ejemplo con la presentación de partidas presupuestarias y una disposición dirigida directamente a los niños en las circulares presupuestarias y audiencias de niños sobre el presupuesto con los parlamentos.**

b) **Salvaguardar el gasto en los niños durante crisis y dificultades fiscales mediante evaluaciones sistemáticas de los efectos en los derechos del niño e invertir en mecanismos que tengan en cuenta los posibles efectos adversos durante la formulación y la aprobación del presupuesto.**

c) **Garantizar un cálculo completo y basado en los derechos de los costos de los programas dirigidos a los niños para que unas estimaciones presupuestarias realistas puedan ayudar a vincular las políticas a la planificación de los presupuestos. El cálculo de costos, que debería estar basado en datos, también puede ayudar a realizar un análisis de costo-beneficio de las intervenciones centradas en el niño.**

<sup>46</sup> *Ibid.*, párr. 127.

d) Adoptar medidas concretas para recaudar recursos suficientes movilizando recursos internos, en particular mediante la fiscalidad progresiva y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, incluidas la AOD y la financiación humanitaria, para invertir en el ejercicio efectivo de los derechos del niño. La cooperación internacional es vital para garantizar una inversión efectiva y eficiente en la infancia. Las estructuras económicas mundiales repercuten en el espacio fiscal de un Estado; por consiguiente, la comunidad internacional debe velar por que la gobernanza mundial sea transparente y responsable. También se necesitan asociaciones mundiales y cooperación internacional para combatir las corrientes financieras ilícitas y la elusión fiscal.

e) Reconocer que los gobiernos locales tienen un papel cada vez más importante tanto en la prestación de servicios a los niños como en la ejecución de las asignaciones presupuestarias. Los Estados deben velar por que las autoridades locales cuenten con recursos suficientes para invertir en los niños, entre otras cosas mediante el desembolso puntual de fondos por el Gobierno nacional sobre la base de una fórmula nacional justa y previsible para el reparto de los ingresos; en este sentido, el fomento de la capacidad y la asistencia técnica son necesarias para apoyar a las autoridades y los funcionarios públicos en los planos nacional y local en lo que respecta a sus obligaciones de invertir en la efectividad de los derechos del niño.

f) Reconocer que los niños tienen diferentes necesidades y capacidades en las diferentes etapas de su vida. Para elaborar presupuestos para la infancia de manera efectiva, los Estados deben tener en cuenta las necesidades cambiantes de los niños en edades diferentes, así como las situaciones y vulnerabilidades singulares de los distintos grupos de niños. De hecho, la inversión en los niños es más eficaz cuando se basa en información integral, desglosada y actualizada sobre la situación de los niños en el Estado, incluida en relación con los más vulnerables y desfavorecidos.

g) Fortalecer la participación de la población, incluidos los niños, para garantizar que los presupuestos y el gasto público tengan en cuenta los derechos y las necesidades de los adultos y los niños y para asegurar la rendición de cuentas de los Estados. A fin de facilitar la participación de los niños en los procesos presupuestarios y otros procesos fiscales, los Estados deberían establecer mecanismos formales adaptados a las necesidades de los niños, significativos, apropiados a su edad y seguros, y espacios donde los niños, incluidos los más vulnerables, puedan comunicarse con los funcionarios públicos y otros encargados de la adopción de decisiones para discutir sus inquietudes y formular sus recomendaciones.

h) Reconocer que la participación significativa solo es posible cuando los adultos y los niños tienen acceso a información normativa y fiscal para apoyar su participación informada en esos procesos. Esta información debería constar por escrito y publicarse de manera adaptada a los niños y apropiada a su edad.

i) Reconocer que las recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos pueden contribuir a impulsar la adopción de medidas y asegurar la rendición de cuentas por la inversión en los derechos del niño. Los Estados deberían colaborar activamente con mecanismos como el examen periódico universal y los órganos creados en virtud de tratados y hacer todo lo posible por aplicar las recomendaciones formuladas por ellos.

---

58. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un compromiso mundial transformador, basado en los derechos y sensible al género para no dejar a nadie atrás y una importante oportunidad para promover el ejercicio de los derechos humanos de todos, sin discriminación, incluidos los derechos de los niños. La Agenda debe sustentarse en medios eficaces de ejecución y basarse directamente en una movilización y utilización eficaces, eficientes y transparentes de los recursos. Asimismo, los Estados deberían reconocer que la efectividad de los derechos del niño es una responsabilidad compartida de los países desarrollados y en desarrollo que debe reflejarse en la AOD, la financiación humanitaria y la financiación para el desarrollo.

---