

Incidencia sobre el derecho a la alimentación a partir del análisis de presupuestos públicos

El contenido de este cuaderno de trabajo está basado en la guía “Presupuestar para promover el derecho a la alimentación” de la FAO, elaborada por Ann Blyberg y Frank Mischler con la valiosa contribución de Helena Hofbauer y Vivek Ramkumar.

La adaptación al formato “cuaderno de trabajo” ha sido realizada por José M^a Medina Rey y M^a Teresa de Febrer (PROSALUS, España).

El propósito del cuaderno dedicado a PRESUPUESTOS es presentar algunos de los aspectos en los que el presupuesto público es un factor importante para el reconocimiento del derecho a la alimentación, abordando la realización de acciones de incidencia política a partir del análisis de los presupuestos públicos.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Roma, 2013

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

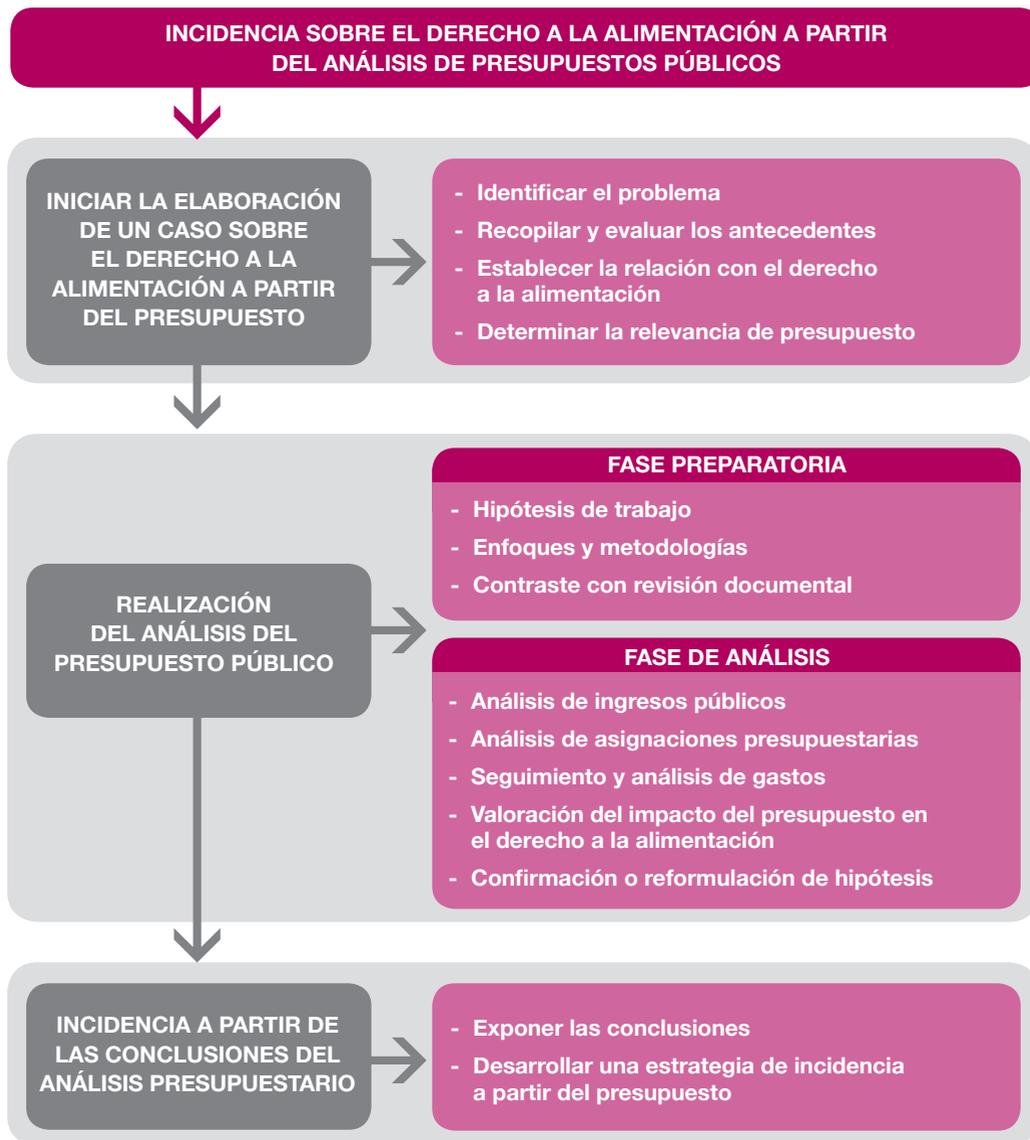
© FAO, 2013

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

RESUMEN DE CONTENIDOS



El glosario de la FAO sobre el derecho a la alimentación se puede encontrar en <http://www.fao.org/righttofood/centro-del-conocimiento/glosario/es>



INTRODUCCIÓN

El reconocimiento del derecho a la alimentación como derecho humano y su plasmación en el ordenamiento jurídico internacional y en las leyes nacionales es muy importante pero no es suficiente para que todas las personas tengan acceso a una alimentación adecuada. Además del mencionado reconocimiento, los gobiernos, en colaboración con la sociedad civil, deben diseñar políticas, planes y programas para garantizarlo, priorizando a las personas más vulnerables. En el caso de que tales políticas no existan o estén mal diseñadas es ineludible proponer mejoras utilizando los parámetros del derecho a la alimentación.

Una herramienta que puede ser muy efectiva para asegurar el derecho a la alimentación es el **trabajo de incidencia a partir del análisis de los presupuestos públicos**. Aquí entran en juego no solo los presupuestos sino también las políticas, los planes y programas porque se necesitan fondos para desarrollarlos. El presupuesto es el modo más real y objetivo de medir el compromiso de un gobierno con el reconocimiento del derecho a la alimentación; sin embargo, no resulta fácil trasladar el contenido del derecho a la alimentación a los presupuestos de un país determinado porque, si bien establecen lo que se asigna y lo que se puede gastar, por un lado no especifican lo que se debería gastar y, por otro lado, no abordan la eficiencia y efectividad de los gastos reales o quiénes son los verdaderos beneficiarios.

ACLARACIÓN DE TÉRMINOS

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO	TRABAJO PRESUPUESTARIO
Estudio de las cifras del presupuesto público, ya sean ingresos, asignaciones o gastos.	Incluye no solo el análisis presupuestario sino también el seguimiento de los gastos, evaluaciones de impacto del gasto, capacitación comunitaria sobre el presupuesto, etc.

Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Recuadro 1. FAO. 2014 (en prensa).

Con todo, las causas del hambre y la malnutrición son muy diversas y el análisis presupuestario puede ofrecernos pistas del tratamiento que da un gobierno a tales causas. Además, conviene recordar que los Estados tienen obligaciones específicas con el derecho a la alimentación, por lo que el estudio de los fondos presupuestarios disponibles nos puede dar una idea del cumplimiento o incumplimiento de dichas obligaciones por parte del gobierno.

El trabajo sobre el presupuesto puede ser una herramienta muy útil para que las organizaciones de la sociedad civil, los legisladores y las comisiones de derechos humanos puedan incidir en la realización del derecho a la alimentación.

Podemos encontrar una referencia importante para promover el derecho a la alimentación a través del trabajo sobre los presupuestos en las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, en especial la Directriz 12 relativa a los recursos financieros nacionales que deben apoyar la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada.

DIRECTRICES SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

DIRECTRIZ 12. RECURSOS FINANCIEROS NACIONALES

12.1 Se alienta a los entes regionales y locales a asignar recursos en sus respectivos presupuestos para la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria.

12.2 Los Estados deben garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos, en particular en la esfera de la seguridad alimentaria.

12.3 Se alienta a los Estados a promover gastos y programas sociales básicos, en particular los que afectan a los segmentos pobres y vulnerables de la sociedad, a protegerlos de las reducciones presupuestarias y a aumentar al mismo tiempo la calidad y eficacia de los gastos sociales. Los Estados deberían esforzarse para garantizar que los recortes presupuestarios no afecten negativamente el acceso a una alimentación adecuada de los sectores más pobres de la sociedad.

12.4 Se alienta a los Estados a establecer un entorno jurídico y económico propicio con vistas a promover y movilizar el ahorro interno y atraer recursos externos para inversiones productivas, así como a buscar nuevas fuentes de financiación, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, para los programas sociales.

12.5 Se invita a los Estados a tomar medidas apropiadas y sugerir estrategias para contribuir a crear conciencia en las familias de los emigrantes con el objeto de promover el uso eficiente de las remesas por ellos enviadas para realizar inversiones a fin de mejorar sus medios.

Además, es importante tener en cuenta el derecho de las personas a acceder a la información y poder evaluar un presupuesto, incluyendo los propios documentos presupuestarios, las políticas, programas, planes e informes previos a la elaboración del presupuesto que afectan el acceso a la alimentación, tales como los relativos al ámbito agrícola, seguridad alimentaria o provisión de alimentos en caso de emergencia. Es decir, no solo hay que analizar lo que el gobierno hace en el ámbito presupuestario sino cómo lo hace.

El derecho de participación de las personas en la toma de decisiones está reconocido en el ámbito de los derechos humanos, como podemos ver en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación.

1

CÓMO INICIAR LA ELABORACIÓN DE UN CASO RELACIONADO CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A PARTIR DEL PRESUPUESTO

Los gobiernos se encuentran con obstáculos de diversa índole a la hora de abordar el derecho a la alimentación, que provienen tanto de necesidades o intereses que deben satisfacerse al interior de los Estados como de compromisos internacionales adquiridos. Las presiones internas y externas son importantes y se pueden traducir en una competencia por el presupuesto para obtener determinadas partidas de recursos que podrían destinarse a la realización del derecho a la alimentación. Por ello, desde diferentes ámbitos de la sociedad civil, se insta a los gobiernos a que incrementen las dotaciones presupuestarias para que el derecho humano a la alimentación sea efectivamente reconocido a todas las personas.

En esta primera fase orientada a definir un caso relacionado con el derecho a la alimentación y con los presupuestos públicos se trata fundamentalmente de identificar el problema, recopilar y revisar la información pertinente y establecer la relación del problema con el derecho a la alimentación y con los presupuestos públicos.¹

1. Para estos pasos se puede aprovechar el contenido del Cuaderno 7 de esta colección, dedicado a evaluación del derecho a la alimentación.

1.1. IDENTIFICAR EL PROBLEMA

Normalmente, el problema no se presenta, a priori, ni bien delimitado ni bien definido. El planteamiento puede hacerse desde diversos ámbitos:

- Desde una organización de la sociedad civil o de derechos humanos.
- Un legislador puede tener conocimiento del problema a partir de la petición de ayuda de cualquier persona, manifestada individualmente.
- Una comisión de derechos humanos puede tener conocimiento de un problema a través de las quejas expresadas por individuos o colectivos o a través de informaciones aparecidas en los medios de comunicación.

Una vez identificado el problema, debe exponerse de la forma más clara posible con la información de la que, inicialmente, se disponga.

1.2. RECOPIRAR Y EVALUAR LOS ANTECEDENTES

Una vez identificado el problema, es necesario recopilar toda la información que pueda servir para comprenderlo mejor y poder encuadrarlo en el contexto político, económico y social del país o de la localidad en que se vaya a trabajar, y así poner de relieve las oportunidades y las limitaciones que nos podremos encontrar a lo largo del proceso. Esta recopilación y revisión de información relevante debe permitirnos confirmar y profundizar o corregir y reorientar la identificación inicial del problema.

Si bien no se puede determinar con exactitud, a priori, qué tipo de información puede ser necesaria porque depende en gran medida de cada caso, conviene tener en cuenta la siguiente información:

- *Las políticas y planes gubernamentales pertinentes.*
- *Las estadísticas del gobierno* pertinentes para temas relacionados con el derecho a la alimentación (relativas a pobreza, hambre y malnutrición).
- *El marco legal del país*, tanto las leyes como los posibles mecanismos de recurso.
- *La información sobre el presupuesto público, el proceso presupuestario y sus actores.* Para realizar el trabajo presupuestario es necesario conocer el marco legal que regula la elaboración, aprobación y ejecución presupuestaria, su grado de transparencia y participación, así como los respectivos responsables.

1.3. DETERMINAR SI EL PROBLEMA IDENTIFICADO ESTÁ RELACIONADO CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Es muy probable que el problema identificado pueda relacionarse con más de un derecho humano. La decisión de centrarse en el derecho a la alimentación será una decisión que tendrá en cuenta las prioridades individuales o colectivas y las posibilidades de actuación en el ámbito de un derecho u otro.

Una vez establecido que la situación analizada plantea un tema relacionado con el derecho a la alimentación, conviene profundizar qué dice la legislación nacional sobre este derecho, qué tratados internacionales o regionales que recogen el derecho a la alimentación ha ratificado el Estado y, por tanto, qué obligaciones tiene contraídas al respecto.

ALGUNAS PREGUNTAS RELEVANTES UNA VEZ DETERMINADO QUE EL TEMA ESTÁ RELACIONADO CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

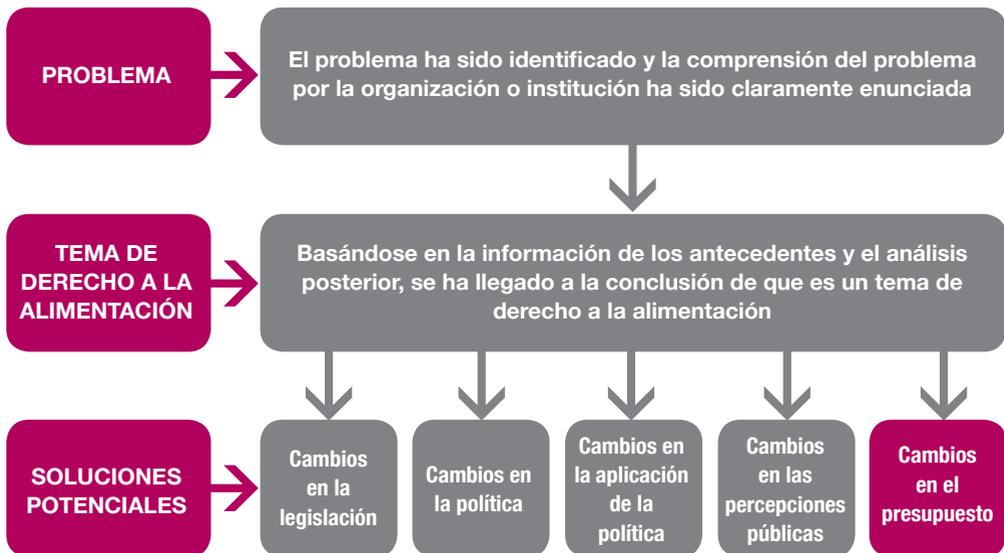
- ¿Existen disposiciones en la constitución que garanticen el derecho a la alimentación?
- Si existen ¿cómo se relacionan con el tema?
- ¿Existe alguna política o legislación sobre el derecho a la alimentación?
- Si existen ¿qué dicen al respecto y cómo se relacionan con el tema?
- ¿Qué tratados internacionales o regionales ha ratificado el gobierno?
- ¿Qué establecen esos tratados sobre el derecho a la alimentación?
- ¿Qué artículos específicos se relacionan con el problema que nos ocupa?
- ¿Qué obligación u obligaciones concretas de los Estados se pueden aplicar al problema?
- ¿Qué aspectos de la Observación General 12 del Comité DESC pueden aplicarse al tema?
- ¿Qué contemplan las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación acerca de lo que el gobierno debería hacer en relación el tema identificado?

Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Capítulo 1. FAO. 2014 (en prensa).

1.4. DETERMINAR SI EL PROBLEMA IDENTIFICADO GUARDA UNA RELACIÓN SIGNIFICATIVA CON EL PRESUPUESTO

Se trata de ver si el presupuesto ha jugado un papel fundamental en la creación del problema. Si la organización, después de haber definido el problema y de haber recopilado y revisado la información pertinente, ha establecido que se trata de un tema de derecho a la alimentación que guarda relación con el presupuesto, estará en situación de avanzar en el análisis presupuestario. Sin embargo, si se constata que cambiar el presupuesto no va a ayudar a solucionar la situación o si no parece realista que se puedan conseguir cambios en el presupuesto público, no tendría mucho sentido el esfuerzo de hacer el trabajo presupuestario.

¿PUEDE AYUDAR EL TRABAJO PRESUPUESTARIO?



Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Capítulo 1. FAO. 2014 (en prensa).

Dada la complejidad de realizar el trabajo presupuestario, es aconsejable que, previamente, la organización concernida se pregunte sobre sus conocimientos y capacidades para el trabajo presupuestario e identifique si cuenta con ellas dentro de su propio personal. En caso contrario, deberá buscar apoyo externo e incluso podría plantearse un trabajo conjunto y coordinado con alguna otra organización interesada que sí tenga estas capacidades.

CAPACIDAD DE LA ORGANIZACIÓN PARA EL TRABAJO PRESUPUESTARIO	
Adecuación al ámbito natural de trabajo	La organización debe valorar si su ámbito natural de trabajo (nacional, regional o local) se corresponde con el ámbito al que hay que realizar el trabajo presupuestario.
Capacidad de interlocución	La organización debe valorar si tiene capacidad de interlocución con los organismos públicos relevantes en este caso, si podrá conseguir de ellos información relevante y establecer diálogo respecto al tema.
Conocimiento especializado sobre DESC (en especial, derecho a la alimentación)	La organización debe preguntarse si tiene un conocimiento sólido de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, en general, y del derecho a la alimentación en particular.
Capacidad de investigación y análisis socioeconómico	La organización debe identificar si tiene las habilidades técnicas necesarias para hacer los complejos análisis estadísticos y presupuestarios que se requieren.

Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Capítulo 1. FAO. 2014 (en prensa).

Al mismo tiempo que se revisan las propias capacidades, conviene analizar el contexto externo en el que se desenvuelve la organización. En este sentido, se debe tener en cuenta:

- El entorno político general en el que se lleva a cabo la investigación, porque los resultados definitivos del trabajo dependerán en gran medida del grado de accesibilidad y apertura del gobierno a la sociedad civil.

- El grado de participación ciudadana en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, es decir, si los organismos públicos competentes facilitan esta participación.
- El trabajo presupuestario de la sociedad civil, es decir, identificar aquellas organizaciones de la sociedad civil que estén haciendo trabajo presupuestario en un determinado ámbito.

Una vez establecido que los aspectos presupuestarios tienen relevancia para nuestro caso sobre el derecho a la alimentación, es necesario abordar el análisis del presupuesto. En esta segunda fase tendremos un primer momento con un carácter preparatorio (hipótesis de trabajo, enfoques, metodologías, contraste) y un segundo momento propiamente de análisis del presupuesto.

2.1. PREPARACIÓN PARA REALIZAR EL ANÁLISIS

Formulación de la hipótesis de trabajo o premisa inicial de la organización que hace el análisis sobre la relación del presupuesto de un gobierno con el problema de derecho a la alimentación, relación que se espera poder determinar una vez concluido el trabajo presupuestario.

PREGUNTAS PERTINENTES PARA ESTABLECER LA RELACIÓN DEL PRESUPUESTO CON EL PROBLEMA DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

- ¿Cuál es el papel específico que tiene el presupuesto del gobierno en el problema?
- ¿En qué parte del problema se sitúa el presupuesto?
- ¿Qué acciones u omisiones presupuestarias del gobierno han repercutido en la creación del problema?
- ¿En qué momento del proceso presupuestario (formulación, aprobación, gastos, auditoría) surge el problema?
- ¿En qué ámbito (nacional, regional o local) surge el problema?
- ¿Qué tendría que hacer el gobierno para contribuir a mejorar la situación?

Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Capítulo 2. FAO. 2014 (en prensa).

Decidir los enfoques del trabajo presupuestario y las metodologías

Los enfoques del trabajo y las metodologías se determinarán según la naturaleza de los temas del derecho a la alimentación que se estén tratando, según los objetivos de la organización, sus capacidades y el entorno.

- **Los enfoques** del trabajo presupuestario pueden ser:
 - Nacionales, regionales o locales, dependiendo del ámbito de interés de la organización.
 - Relativos a los ingresos, asignaciones o gastos, según el área o áreas de interés.
- **Las metodologías**, en este caso, el tipo de trabajo presupuestario que una organización desee realizar, como pueden ser, entre otros, los siguientes:
 - Análisis de las cifras presupuestarias en un intervalo temporal, en relación a grupos socioeconómicos o por sectores.
 - Comparación de gastos con asignaciones.
 - Seguimiento de los gastos del gobierno.
 - Evaluación del impacto de los gastos del gobierno en relación con programas específicos relacionados con el derecho a la alimentación.

PREGUNTAS PERTINENTES PARA ESTABLECER LOS ENFOQUES Y LAS METODOLOGÍAS DEL TRABAJO PRESUPUESTARIO

- ¿El interés de la organización se orienta a lo que ocurre en el ámbito regional, nacional o local?
- ¿La preocupación se sitúa en cómo el gobierno aumenta sus ingresos, o cómo se realizan las asignaciones presupuestarias, o cómo se gastan? ¿Es conveniente centrarse en más de una de esas áreas?
- ¿Es necesario analizar el presupuesto de uno o más años para establecer tendencias?
- ¿Es necesario analizar, además de los presupuestos, los informes del gobierno mensuales o trimestrales y/o el informe de auditoría de fin año para comparar los gastos con las asignaciones?
- ¿Hay que realizar un seguimiento independiente de los gastos del gobierno? En caso positivo, ¿conviene hacerlo con o sin participación de otros grupos interesados?
- ¿El enfoque del trabajo y las metodologías se establecen teniendo en cuenta la naturaleza de los temas del derecho a la alimentación que se traten, los objetivos de la organización, sus capacidades y el contexto en el que se trabaja?

Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Capítulo 2. FAO. 2014 (en prensa).

Contrastar el tema con los documentos pertinentes

Una vez determinados los enfoques y las metodologías, son muchos los diferentes tipos de documentos que pueden ser útiles dependiendo del ámbito en el que la organización esté llevando a cabo su trabajo y de si se centra en los ingresos, en las asignaciones o en la auditoría de los gastos.

Según explica el informe de la CEPAL “Estudio y propuesta de indicadores de desempeño presupuestario comparables en países de América Latina”, la *International Budget Partnership* elabora un Índice de Presupuesto Abierto que refleja la cantidad de información presupuestaria públicamente disponible en los ocho documentos presupuestarios que se consideran claves para un manejo transparente del presupuesto público, que son:

1. Documento preliminar.
2. Propuesta de presupuesto del Ejecutivo.
3. Presupuesto promulgado.
4. Presupuesto ciudadano.
5. Informes entregados durante el año.
6. Revisión de mitad de año.
7. Informe de fin de año.
8. Informe de auditoría.

POSIBLES DOCUMENTOS CON RELEVANCIA EN EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO EN EL ÁMBITO ESTATAL

TIPOS DE DOCUMENTO	CONTENIDO TÍPICO
Plan estratégico para la reducción de la pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)	Planes y políticas para fomentar el crecimiento y la reducción de la pobreza por períodos superiores a los 3 años. Incluye información sobre la macroeconomía, la estructura y las políticas sociales.
Declaración previa al presupuesto	Establece los parámetros dentro de los cuales el Ejecutivo formará su proyecto de presupuesto.
Propuesta de presupuesto del Ejecutivo	Informe extenso sobre las finanzas públicas, incluyendo los gastos, los ingresos, el déficit o superávit y la deuda, que habitualmente el Gobierno somete a la aprobación del poder legislativo.

POSIBLES DOCUMENTOS CON RELEVANCIA EN EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO EN EL ÁMBITO ESTATAL (cont.)

TIPOS DE DOCUMENTO	CONTENIDO TÍPICO
Documentos de apoyo	Documentos relacionados con el presupuesto, como los estudios económicos.
Fondos extra presupuestarios	Ingresos y gastos contabilizados separadamente del presupuesto, apoyados normalmente por ingresos finalistas, ya sean de fuentes internas o externas (por ejemplo de países u organismos donantes).
Presupuesto aprobado	El presupuesto tal como fue aprobado después del debate legislativo sobre la propuesta de presupuesto del Ejecutivo.
Informes durante el año	Informes mensuales o trimestrales sobre los ingresos y los gastos.
Informe/revisión semestral	Informe exhaustivo sobre la aplicación del presupuesto, incluyendo la revisión de las premisas económicas.
Informe de fin de año	Informe sobre los ingresos y gastos al final del año. Normalmente contiene información más detallada que la del informe de auditoría.
Informe de auditoría	Informe emitido por la institución fiscalizadora suprema del país que acredita la solidez de las cuentas gubernamentales definitivas de fin de año.
Estadísticas del gobierno	Incluyen los datos del censo, los indicadores de rendimiento, los puntos de referencia, etc. Las estadísticas, particularmente los datos desagregados, pueden ser muy importantes para dar sentido a los datos del presupuesto. Las estadísticas que un investigador necesita dependerán del caso en que esté trabajando.

Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Capítulo 2. FAO. 2014 (en prensa).

Conviene recordar el hecho de que, dada la complejidad y multisectorialidad del derecho a la alimentación, en muchos casos es necesario analizar el presupuesto de diferentes ministerios, departamentos u organismos. Igualmente, es posible hacer el análisis en ámbitos inferiores al nacional, analizando los presupuestos, cuentas y auditorías de gobiernos regionales y locales.

¿Qué puede hacer una organización si, por los canales normales, no obtiene toda la información que necesita? En tal caso, debe indagar en otros ámbitos, como los académicos, universitarios, organismos internacionales que tienen la información que podemos necesitar (ONU, Banco Mundial, CEPAL, ONG internacionales...), etc.

2.2. REALIZACIÓN DEL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

Realizar el análisis del presupuesto para entender mejor el cumplimiento de las obligaciones estatales respecto al derecho a la alimentación supone un reto ya que las normas relativas a los derechos humanos económicos, sociales y culturales en general, y al derecho a la alimentación en particular, pueden ser complicadas, y el trabajo presupuestario podría requerir trabajar con información abundante y compleja y poner una cuidadosa atención en determinados detalles. Como ya hemos señalado antes, una organización que vaya a abordar este trabajo debe hacer una reflexión previa sobre sus capacidades y, en caso necesario, recurrir a alianzas con otros actores que tengan la cualificación necesaria.

POSIBLES CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	
Los presupuestos públicos pueden estar disponibles en diferentes formatos (clasificaciones) que proporcionan diferente información sobre las asignaciones presupuestarias. Normalmente los presupuestos gubernamentales suelen mezclar las diferentes clasificaciones.	
Clasificación administrativa	Pone la atención en qué ente gubernamental (ministerio, departamento u organismo) tendrá la responsabilidad de un fondo determinado y deberá rendir cuentas de su gestión.
Clasificación económica	Proporciona información sobre la naturaleza de los ingresos y gastos de acuerdo a categorías económicas significativas (por ejemplo, gastos de funcionamiento, inversiones, transferencias de bienes y servicios, impuestos de diferentes tipos, préstamos y subsidios, etc.).
Clasificación funcional	Especifica las asignaciones en función de los objetivos y prioridades en las que se utilizarán los fondos.

Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Capítulo 2. FAO. 2014 (en prensa).

La forma de abordar el trabajo que parece más adecuada es partir de las obligaciones del Estado con el derecho a la alimentación: ¿qué se supone que el gobierno debe hacer para ayudar a realizar el derecho a la alimentación? ¿Está haciendo lo que se supone que debe hacer (lo que está obligado a hacer) en la manera de desarrollar y gestionar el presupuesto?

Las obligaciones de un gobierno pueden variar según se analicen las derivadas de la legislación nacional o las relativas a tratados internacionales con respecto a los derechos humanos.²

El primer paso del análisis será diferente dependiendo de la dimensión presupuestaria que esté implicada en el caso: los ingresos públicos, las asignaciones presupuestarias o los gastos.

Análisis de los ingresos gubernamentales a la luz de las obligaciones con el derecho a la alimentación

Los gobiernos pueden obtener sus ingresos a través de diversas fuentes: impuestos, tasas, empresas públicas, concesiones sobre recursos naturales o sobre explotaciones de diverso tipo, ayuda oficial al desarrollo, etc. De ellas, sin duda, la recaudación de impuestos es la principal, de ahí la importancia que puede tener el análisis de las implicaciones de cada tipo de imposición.

El modo en el que un gobierno aumenta sus ingresos no es ajeno a los derechos humanos. Algunos ejemplos hipotéticos de determinadas decisiones sobre los ingresos que pueden suponer el incumplimiento de obligaciones con respecto a los derechos humanos nos ayudan a visualizarlo:

- **El aumento de ingresos por parte del gobierno mediante el establecimiento o incremento de un impuesto al valor añadido sobre algunos productos alimenticios básicos** puede plantear dudas sobre el cumplimiento del gobierno con su obligación de respetar el derecho a la alimentación ya que las personas pobres serían las más afectadas, porque gastan la mayor parte de sus ingresos en productos de primera necesidad y con este impuesto indirecto tendrían que destinar más dinero para adquirir tales productos, mermando su capacidad económica para cubrir el resto de sus necesidades básicas.
- **A pesar del crecimiento del PIB en un país, el gobierno no proyecta incrementos en el ingreso.** En esta situación se podría interpretar que el gobierno no “utiliza al máximo los recursos disponibles”, para cumplir con sus obligaciones con el derecho a la alimentación, como establece el PIDESC.

2. Para profundizar en las obligaciones se puede consultar el Cuaderno 1.

- A pesar de la voluntad de los donantes internacionales de contribuir a programas específicos, el gobierno no acepta las ayudas adicionales, porque la estrategia macroeconómica establece un tope a los gastos del gobierno. Las estrategias macroeconómicas son el marco en el que se desarrollan los presupuestos públicos y tienen una gran repercusión en los presupuestos, de ahí la importancia de evaluarlas desde el punto de vista de la realización de los derechos humanos.

Análisis de las asignaciones presupuestarias a la luz de las obligaciones con el derecho a la alimentación

Las asignaciones son una declaración del gobierno de cómo pretende gastar los fondos disponibles y una manifestación de sus prioridades, entre las que deberían contarse los derechos humanos. El análisis de las asignaciones nos permite considerar el impacto potencial o probable que tendrán sobre el derecho a la alimentación; el impacto real lo conoceremos una vez que se hayan gastado los fondos.

Si el tema que es objeto de nuestro análisis está referido a un proyecto concreto, tendrá una ubicación específica en el presupuesto y será más fácil de localizar. Pero si se trata de un tema más amplio, conviene tener en cuenta que puede haber asignaciones presupuestarias pertinentes en diferentes partidas, ministerios o departamentos. Por tanto, habrá que ser minucioso en el análisis y tener presentes las diferentes clasificaciones presupuestarias que pueden aportar información sobre las asignaciones que nos interesan.

Conviene tener presente que, en muchos casos, los problemas de una situación no son debidos a asignaciones presupuestarias, sino a diseños de políticas o programas. Resulta difícil evaluar si el diseño de una determinada política, programa o proyecto facilitará o no el disfrute del derecho a la alimentación, para lo cual será necesario no solo una investigación y análisis suficientes, sino un profundo conocimiento del contexto en el que tal política, programa o proyecto se va a desarrollar.

Un aspecto relevante en cuanto a las asignaciones destinadas a la realización del derecho a la alimentación es el principio de no regresión,³ es decir, que el gobierno no debe dar pasos atrás en la realización progresiva de este derecho. En este sentido, es muy importante el análisis comparativo de las asignaciones presupuestarias de varios años para ver si las asignaciones van creciendo o decreciendo, teniendo en cuenta los necesarios ajustes por inflación y por el crecimiento poblacional.

3. Para más detalle, consultar el Cuaderno 1, apartado 1.4.1.

AJUSTES POR INFLACIÓN

La inflación nos indica que, con la misma cantidad de dinero, se podrá comprar menos a medida que pasan los años porque se va elevando progresivamente el costo de los productos, bienes y servicios.

Por ello, para poder hacer una comparación precisa de los presupuestos gubernamentales de una serie de años, es necesario ajustar las cifras presupuestarias según la inflación para que sean realmente comparables. Para poder hacerlo, la herramienta más común, habitualmente publicada por los propios gobiernos, es el índice de precios al consumo (IPC) o, algunas veces, el índice de inflación. Dada una serie correlativa de años a analizar, y tomando como valor de referencia el del año inicial (que sería el equivalente a 100), los años sucesivos –en caso de que se haya producido inflación– mostrarán índices superiores a 100 que nos ayudarán a “traducir” los valores del correspondiente presupuesto a datos equivalentes comparables a los del año de referencia.

ASIGNACIONES PER CÁPITA

Además de la inflación, en el análisis de las asignaciones puede ser procedente tener en cuenta que la población del país va evolucionando, normalmente creciendo, de manera que asignaciones presupuestarias de diversos años, que pueden parecer equivalentes en cantidad, al tener que responder a las necesidades de una población mayor, pueden suponer en realidad un retroceso en el nivel de cobertura. O, ante una asignación de la misma cantidad a dos provincias o departamentos de un país para un programa de subsidio alimentario, hay que tener en cuenta cuál es la población de cada provincia, ya que se pueden producir discriminaciones en la asignación para cada persona.

Por ello es interesante hacer los cálculos de las asignaciones per cápita, dividiendo la asignación aprobada entre la población que debe ser atendida.

Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Capítulo 2. FAO. 2014 (en prensa).

Seguimiento y análisis de los gastos relacionados con el derecho a la alimentación

Es muy importante hacer el seguimiento de los gastos presupuestarios porque pocas veces concuerdan con las asignaciones, de manera que, aunque el análisis de las asignaciones presupuestarias nos pueda hacer pensar que el gobierno está haciendo un esfuerzo significativo para cumplir sus obligaciones respecto al derecho a la alimentación, el análisis de los gastos nos muestre que no es así.

O también puede ser que, aunque los gastos concuerden en general con las asignaciones, si se examinan en profundidad, se puede llegar a la conclusión de que no se está gastando

de forma eficiente y que la calidad de los bienes y servicios está muy por debajo de lo que cabría esperar con esos montos de gasto. La pregunta clave en este contexto es ¿está gastando el gobierno sus fondos de acuerdo con sus obligaciones para con el derecho a la alimentación?

Puede haber muchas razones que nos expliquen por qué en muchos casos los gastos no coinciden con las asignaciones o no logran el impacto esperado. Entre las más comunes podemos señalar:

- **Corrupción en el uso de los fondos o su uso ineficiente.** La corrupción es una de las formas más comunes de desvío de fondos, a través de irregularidades en las adquisiciones, entradas falsas en los libros de cuentas, etc. En la medida en que un gobierno no aborda la corrupción o la ineficiencia en los gastos, no cumple su obligación de usar el máximo de los recursos disponibles para fomentar el derecho a la alimentación.
- **Una deficiente gestión financiera produce un gasto inferior al presupuestado.** Se puede dar la circunstancia de que determinados departamentos gubernamentales no tengan la capacidad o la voluntad de gastar todos los fondos que les han sido asignados para fines concretos, lo que conlleva interrogantes sobre el cumplimiento del gobierno de la obligación de utilizar el máximo de recursos disponibles.
- **Gastos no autorizados.** Un gobierno puede cambiar los fondos de un programa a otro. En unos casos estos cambios se salen de la legalidad y en otros se ajustan a ella, canalizándose mediante transferencias o presupuestos suplementarios. Estos, a pesar de su legalidad, en ocasiones pueden suponer un incumplimiento de las obligaciones del gobierno relativas al derecho a la alimentación.
- **Reglas inflexibles.** La realización del derecho a la alimentación puede verse afectada por la existencia de reglas inflexibles en el proceso de gestión financiera.

Las organizaciones de la sociedad civil realizan una importante labor de investigación y análisis de los gastos del gobierno que puede servir también para instituciones gubernamentales como las comisiones nacionales para los derechos humanos, con la posibilidad de trabajar en colaboración. Algunas de las metodologías utilizadas son:

- **Auditorías sociales y control comunitario.** Involucran a las comunidades en debates con las autoridades en los que, normalmente, exigen la rendición de cuentas cuando se han observado graves defectos de implementación de los programas.

- **Control de las adquisiciones** de productos y servicios. Si los procedimientos de solicitud y aprobación de ofertas no se realizan adecuadamente, el resultado suele ser que se paga más de lo necesario por bienes y servicios cuya calidad no corresponde con el precio. En algunos países las organizaciones de sociedad civil desarrollan procesos de vigilancia de la contratación para controlar precios y calidad de los productos entregados.
- **Estudios de seguimiento del gasto público.** Estos estudios (PETS por sus siglas en inglés) investigan el flujo de los recursos desde los gobiernos centrales, pasando por los locales, hasta el servicio de proveedores, para detectar posibles fugas.

Evaluar el impacto del presupuesto gubernamental sobre el derecho a la alimentación

El impacto de las decisiones del gobierno referidas a ingresos, asignaciones y gastos no siempre se produce de forma inmediata. Sin embargo, las obligaciones del gobierno no son solo de hacer sino también de conseguir unos determinados resultados relativos a la realización de los derechos humanos en general y del derecho a la alimentación en particular. A nadie se le oculta que la evaluación del impacto resulta muy difícil porque muchos factores pueden contribuir a la falta de acceso a la alimentación adecuada (asignaciones insuficientes en el presupuesto; fondos insuficientes para la prestación del servicio; diseño y prestación de servicios inadecuados; factores externos al programa específico; factores externos al presupuesto en conjunto). Por tanto, la evaluación de impacto requiere “controlar” otros factores que pueden estar afectando la situación, lo cual en algunos casos es muy difícil o incluso imposible. Sin embargo siempre cabe la posibilidad de hacer aproximaciones aplicando las técnicas adecuadas.⁴

Evaluar el impacto del presupuesto es, a menudo, la clave para realizar un trabajo presupuestario efectivo en relación con los derechos humanos.

4. Se puede consultar para ello el Cuaderno 7.

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PRESUPUESTO CON RESPECTO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

- ¿Ha tenido el presupuesto gubernamental el efecto de interferir con el disfrute efectivo del derecho a la alimentación de alguna persona -por ejemplo, aplicación del IVA en productos básicos alimentarios?
- ¿El presupuesto gubernamental está teniendo el efecto de suministrar a las personas que sufren hambre y desnutrición los bienes y servicios que necesitan para mejorar su situación?
- ¿Los gastos del gobierno están teniendo el efecto de incrementar progresivamente el disfrute del derecho a la alimentación de las personas?

Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Capítulo 2. FAO. 2014 (en prensa).

Confirmación o reformulación de la hipótesis de trabajo

Después de todos los pasos anteriores la organización debe preguntarse si el análisis realizado ha confirmado su hipótesis inicial o no:

- En caso positivo, la organización estará preparada para desarrollar un trabajo de incidencia a partir de sus conclusiones, como veremos a continuación.
- En caso negativo, es decir, si las conclusiones apuntan a que el papel del presupuesto gubernamental era diferente del previsto en su hipótesis, la organización debería reformularla y contemplar la conveniencia de volver a realizar el ciclo de análisis o, si las conclusiones apuntan a que el presupuesto gubernamental no fue una causa importante en el caso estudiado, sus investigaciones se deberán dirigir a otros ámbitos diferentes al presupuestario.

Una vez llegamos a la conclusión de que nos encontramos ante un problema de derecho a la alimentación, de haber confirmado que el presupuesto ha jugado un papel significativo en la creación o el agravamiento del problema y de haber analizado los aspectos presupuestarios relacionados, surge la pregunta ¿cómo difundir los resultados obtenidos y avanzar en una acción de incidencia sobre el derecho a la alimentación?

3.1. EXPONER LAS CONCLUSIONES

En todo proceso de investigación y análisis se recopila un buen número de documentos –políticos, presupuestarios, contables– y se genera gran cantidad de información que determina los resultados finales de todo el trabajo. Ha llegado la hora de elaborar las conclusiones y difundirlas de forma clara y convincente al público objetivo, distinguiendo cuáles son las principales para destacarlas del resto de la información generada.

Asimismo, la FAO sugiere que se mire en perspectiva el trabajo realizado, en particular, cuando se abordan temas que se sitúan a caballo entre el conocimiento común y los detalles técnicos.

PREGUNTAS PERTINENTES PARA EXPONER LAS CONCLUSIONES

- ¿Son pertinentes los resultados del trabajo y relevantes con respecto al tema?
- ¿Cuáles son las conclusiones más importantes del trabajo realizado?
- ¿Son relevantes en términos sociales, políticos o jurídicos?
- ¿Es suficientemente clara y entendible la presentación de las conclusiones?
- ¿Qué dicen las conclusiones acerca del cumplimiento o incumplimiento del gobierno con sus obligaciones relativas al derecho a la alimentación?
- ¿Se evidencian las deficiencias políticas y legislativas actuales en relación con el derecho a la alimentación?
- ¿Qué modificaciones políticas, legislativas, presupuestarias o de otra índole se derivan de las conclusiones?
- ¿Son factibles las soluciones propuestas?

Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Capítulo 3. FAO. 2014 (en prensa).

Una vez establecidas las conclusiones clave de la investigación, se puede iniciar la elaboración de una estrategia de incidencia a partir del presupuesto.

3.2. DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA A PARTIR DEL PRESUPUESTO

Aunque la incidencia parece una actividad más propia de las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, en muchas ocasiones, tanto los legisladores o los miembros de otras instituciones, como las comisiones nacionales de los derechos humanos, cuando están tratando de conseguir cambios en una ley, política o programa, se involucran también en tareas de incidencia.

Para diseñar la estrategia debemos tener en cuenta los siguientes componentes:

- **El objetivo de la estrategia** no es el problema investigado sino el proceso y los objetivos políticos que puedan contribuir a su solución. El objetivo debe ser racional, planteándose las posibilidades de cambio de la actual situación y el momento adecuado para plantear tal cambio.
- **El mensaje** debe contener una exposición clara del problema, su solución y las acciones necesarias para conseguirla. A través de estos tres componentes se puede reflejar la importancia del asunto, la forma de abordarlo y los pasos necesarios para hacerlo. Es importante plantear la solución de forma clara y factible. Debe elaborarse un único mensaje claro y accesible para el público al que va dirigido, utilizando datos comprensibles. El mensaje puede apoyarse con gráficos y cuadros siempre que ayuden a visualizarlo y no generen confusión.
- **Identificar el público o la audiencia**, pudiendo distinguir entre la audiencia primaria y la secundaria. La audiencia primaria está formada por las personas que en una institución toman las principales decisiones y tienen la autoridad necesaria para cambiar el diseño o las normas de un programa de gobierno, la asignación de fondos o su desembolso; en definitiva, aquellas personas a las que debe acudir una organización para conseguir la solución planteada. La audiencia secundaria es la formada por las personas que pueden ejercer presión o influenciar la audiencia primaria, tales como los tomadores de decisiones que no son directamente responsables de las soluciones planteadas, los legisladores, los formadores de opinión, los medios de comunicación y la sociedad civil. La audiencia secundaria tiene, en muchos casos, un papel decisivo para elevar el perfil de un tema y aumentar la presión sobre la audiencia primaria.

- **Plan de acción** para difundir el mensaje a la audiencia objetivo; debería incluir:
 - La identificación de la audiencia primaria y secundaria y las personas que en una determinada institución pueden facilitarnos el acceso a ellas.
 - La identificación de los posibles aliados o los negociadores para determinadas reuniones.
 - La identificación del mensajero, es decir, la persona adecuada para cada caso y audiencia que colabora con la organización para comunicar el mensaje de la forma más efectiva.
 - Determinar la fecha adecuada y el momento adecuado para dar a conocer el mensaje.
 - Planificar las acciones específicas para cada tipo de audiencia (audiencias públicas, testimonios, ruedas de prensa, publicación de informes, comparencias, demostraciones públicas, actos de calle, entrevistas en medios de comunicación, exposiciones, etc.) y los responsables de desarrollarlas.

PREGUNTAR PERTINENTES RELATIVAS AL PLAN DE ACCIÓN PARA LA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA

- ¿Todo el equipo de trabajo tiene claro el plan de acción y está de acuerdo con él?
- ¿Qué debe hacer cada uno en el plan?
- ¿Estamos de acuerdo con nuestra audiencia primaria y secundaria?
- ¿Hemos elaborado un mensaje claro y convincente?
- ¿Se entiende y aceptan todos el mensaje?
- ¿Quiénes son los mensajeros para cada una de las audiencias y por qué los hemos elegido?
- ¿Hemos elaborado el material adecuado para cada audiencia?
- ¿Estamos preparados para debatir con el gobierno sus acciones y omisiones relativas al problema investigado?
- ¿Estamos preparados para explicar claramente el planteamiento, la metodología y la información utilizada en el trabajo presupuestario?
- ¿Somos capaces de explicar de qué modo el problema representa un fallo del gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones con el derecho a la alimentación y cuáles son esas obligaciones?
- ¿Somos capaces de explicar por qué la solución que estamos proponiendo podría ser una manera para que el gobierno mejorara el cumplimiento de sus obligaciones con el derecho a la alimentación?

Fuente: elaborado a partir de *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Libro 5. Capítulo 3. FAO. 2014 (en prensa).

A large rectangular area with a thin red border, containing 25 horizontal grey lines for writing.

A large rectangular area with a red border, containing 25 horizontal grey lines for writing. The lines are evenly spaced and extend across the width of the red border.

Esta colección de CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ha sido realizada a partir de los contenidos de las publicaciones que forman parte de la Caja de Herramientas Metodológicas sobre el Derecho a la Alimentación, elaborada por el Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO.

Los CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN han sido elaborados en el marco del proyecto “Respuestas coherentes de seguridad alimentaria: incorporar el Derecho a la Alimentación en las iniciativas de seguridad alimentaria globales y regionales”, cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).



Para más información sobre la Caja de Herramientas Metodológicas sobre el Derecho a la Alimentación visite el sitio web: www.fao.org/righttofood/es o contáctenos: righttofood@fao.org

CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

1. El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones
2. Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación
3. Revisión de la compatibilidad de leyes sectoriales con el derecho a la alimentación
4. Aspectos generales del monitoreo del derecho a la alimentación
5. Procedimiento para el monitoreo del derecho a la alimentación
6. Información para el monitoreo del derecho a la alimentación
7. Evaluación del derecho a la alimentación
8. Incidencia sobre el derecho a la alimentación a partir del análisis de presupuestos públicos
9. Quién es quién en el derecho a la alimentación
10. Formación sobre el derecho a la alimentación

La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) agradece al Gobierno de España por el apoyo financiero que ha hecho posible la publicación de este cuaderno.

