

# Emergencia, DESC y la necesidad de una política fiscal con perspectiva de derechos humanos\*

*Martín Sigal\*\**

## **Resumen**

La crisis de Covid irrumpió en un contexto de elevados índices de pobreza, desigualdad y afectación de derechos económicos, sociales y culturales, e impactará de manera diferenciada sobre quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad. Tras el paso de la crisis sanitaria, dichas vulneraciones así como los índices de pobreza y desigualdad se agravarán. Al mismo tiempo que se requerirá una fuerte actuación estatal para compensar los impactos agravados de la crisis, el espacio fiscal se verá reducido producto de los efectos de la parálisis de la economía generada por la cuarentena. En ese contexto, se torna urgente dar cumplimiento con el deber de adoptar medidas adecuadas tendientes a respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales mediante un plan fiscal con enfoque de derechos, una cuenta pendiente en nuestro país. El texto esboza las obligaciones estatales originadas en

\* Este artículo fue concluido el viernes 8 de mayo de 2020, por lo que varios datos se verán necesariamente desactualizados en función de la evolución de la crisis. Agradezco la colaboración de Francisco Rodríguez Abinal, y las conversaciones mantenidas con Dalile Antúnez, Ezequiel Nino, María Emilia Mamberti, María Noel Leoni y Gustavo Maurino en base a inquietudes surgidas durante la redacción del trabajo. También a Cecilia B. Calello por la ayuda en la búsqueda de información.

\*\* Abogado UBA, LLM Columbia University, cofundador y codirector ACIJ 2003-13, director del CDH de la Facultad de Derecho de la UBA desde 2015; martinsigal@derecho.uba.ar.

el derecho internacional de los derechos humanos que resultan relevantes para articular el diseño, ejecución y evaluación de dicho plan.

Palabras clave: derechos humanos, derechos económicos sociales y culturales, política fiscal, presupuesto, tributos, políticas públicas con enfoque de derecho, progresividad, no discriminación, igualdad, máximo de los recursos disponibles, regresividad, participación, rendición de cuentas, transparencia.

## **Covid emergency, ESCR and the need for a fiscal policy with human rights perspective**

### **Abstract**

The Covid crisis irrupted in a context of high rates of poverty and inequality, and violation of ESCR rights, and it will have a differential impact on people living in conditions of vulnerability. After the sanitary crisis, such rights violations, as well as the poverty and inequality rates will be aggravated. At the same time that a strong State action will be required to compensate the aggravated impacts of the crisis, the fiscal space will be reduced as a result of the paralysis of the economic activity generated by the social isolation measures. In this context, it is urgent to fulfil the obligations to take adequate steps tending to respect, protect and fulfill the ESCR by adopting a fiscal plan with human rights perspective, a pending account in our country. The text identifies the State's obligations originated in the international human rights law that are relevant to articulate the design, implementation and evaluation of such plan.

Keywords: Human Rights, Economic Social and Cultural Rights, Fiscal Policy, Budget, Tax, Fiscal Policy with Human Rights Perspective, Progressive Realization, Non-Discrimination, Equality Protection, Maximum Available Resources, Retrogression, Participation, Transparency, Accountability.

## **I. La emergencia en la emergencia y su impacto agravado sobre grupos con derechos vulnerados**

La relación entre la pobreza y la vulneración de derechos es indiscutible.<sup>1</sup> También es sabido que la situación de pobreza y vulneración de los DESC en nuestro país era de suma gravedad con anterioridad a la crisis del coronavirus. A modo de ejemplo, el Observatorio de la Deuda Social Argentina informó que el 27,2% de las personas vive en viviendas inadecuadas, el 32,2% vive en situación de inseguridad alimentaria severa y sin acceso a atención médica y el 12,5% no asiste a instituciones educativas o presenta rezago educativo,<sup>2</sup> entre otras vulneraciones a derechos económicos y sociales. Mientras que, a finales del 2019, el 35,5% de la población

1. De acuerdo con el Comité DESC, la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”. Ver Comité DESC, *Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales: La pobreza y el Pacto*, E/C.12/2001/10, 10 de mayo de 2001, párr. 8; “La pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente. A la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, es una condición que conduce a otras violaciones. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad. Ver Los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos” ACNUDH (20212), *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, párr. 3; CIDH (2017), *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, párrs. 1, 97 y 101. El primer párrafo señala que “la pobreza es una de las situaciones generales de derechos humanos más preocupantes en el hemisferio1, y que la misma constituye “una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales (con cita CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 marzo 2001, párr. 17). En suma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera a la pobreza como un problema estructural que se traduce en afectaciones al goce y ejercicio de los derechos humanos y que, en ocasiones, implica violaciones que suponen la responsabilidad internacional del Estado. En igual sentido ver Pinto, M. (2008), “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza”, *Revista IIDH*, Vol. 48, pp. 43-62.

2. OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA (UCA) (2020), *La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019)*, Buenos Aires: Fundación Universidad Católica, p. 21.

vivía en situación de pobreza.<sup>3</sup> Esto, en un contexto signado por una enorme desigualdad.<sup>4</sup>

Ello, sumado a una comprometida situación fiscal, llevó al Congreso de la Nación a aprobar, en el mes de diciembre 2019, una ley de emergencia en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social por el término de un año.<sup>5</sup> A su vez, el Congreso aprobó el inicio de un proceso de renegociación de la deuda emitida bajo ley extranjera, ante la insustentabilidad de los compromisos asumidos<sup>6</sup> y el Poder Ejecutivo dispuso el diferimiento de los pagos de los servicios de intereses y amortizaciones de la deuda denominada en dólares y sujeta a ley nacional.<sup>7</sup>

Además, el Poder Ejecutivo anunció que no se elevaría ni aprobaría un proyecto de Presupuesto para el año en curso hasta no conocer con precisión los números de la economía, que surgirían con mayor claridad cuando el proceso de renegociación de deuda se encontrara terminado.<sup>8</sup> En consecuencia, actualmente no existe un presupuesto que refleje un plan fiscal aprobado por el Congreso vigente para el ejercicio en curso.

Así, en el mes de marzo 2020, la crisis derivada del Covid-19 vino a extender y profundizar la emergencia económica, social y sanitaria

3. INDEC (2020), *Informe técnico sobre condiciones de vida - Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*, Vol. 4 N°59, Buenos Aires, p. 3.

4. La población sujeta a necesidades básicas insatisfechas alcanza a 18,5% del total. La desigualdad del ingreso también es alta (el coeficiente de Gini es 0,49, por arriba del esperado para un país con el PIB per cápita de Argentina) y existen grandes diferencias entre regiones del país, lo cual se traduce en un acceso diferenciado a servicios sanitarios de calidad según nivel de ingreso y área geográfica. Ver BID - DEPARTAMENTO DE PAÍSES DEL CONO SUR (2020), *El impacto del COVID en las economías de la región*, p. 5.

5. En los términos del art. 76 de la Constitución Nacional, el Poder Legislativo delegó en el Poder Ejecutivo una serie de facultades extraordinarias enumeradas en la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública.

6. Ver Ley 27.544 de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública emitida bajo Ley Extranjera; Resolución 71/2020 del Ministerio de Economía.

7. Decreto de Necesidad y Urgencia 346/2020 art. 1, publicado en el B.O. 6/4/2020.

8. "Fernández oficializó que no habrá Presupuesto 2020 hasta que se negocie la deuda", *Infobae*, 10/12/2019.

preexistente.<sup>9</sup> La irrupción del coronavirus se produjo en un ya descrito contexto precedente de vulneración de derechos, desigualdad y altísimos índices de pobreza, lo cual incide de modo directo en el impacto agravado que la crisis sanitaria producirá sobre ciertas personas.<sup>10</sup>

En primer término, la posibilidad de contagio del virus amenaza de forma diferenciada las condiciones de salud de grupos poblacionales históricamente relegados por el Estado. Esto se debe a que enfrentan la situación sanitaria en peores condiciones. Por ejemplo, se estima que más de 4 millones de personas, de un total de 44 millones, viven en barrios populares de alta densidad poblacional y adolecen de grandes déficits habitacionales y limitado acceso a servicios básicos, factores que facilitan la propagación del virus.<sup>11</sup> Según el Indec, 33,9% de las personas no acceden a cloacas, 11,8% no accede a agua corriente y 35,3% no accede a gas de red.<sup>12</sup> Por otra parte, la prevalencia y riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles es muy alta, sobre todo en los quintiles más bajos de ingreso, lo cual aumenta la posibilidad de contagio con consecuencias graves del Covid-19.<sup>13</sup> En las villas de la CABA se identifican problemas relacionados con la imposibilidad de prevenir efectivamente el contagio en condiciones de hacinamiento a las que se suman la deficiencia en las infraestructuras de agua y electricidad o la inaccesibilidad de insumos de limpieza.<sup>14</sup>

9. Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020, publicado en el B.O. 12/3/2020.

10. COMISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIDAD DE CORONAVIRUS COVID-19 (2020), *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*, Buenos Aires. Disponible en: [https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe\\_Final\\_Covid-Cs.Sociales-1.pdf](https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf).

11. BID - DEPARTAMENTO DE PAÍSES DEL CONO SUR (2020), *El impacto del COVID en las economías de la región*, p. 7.

12. INDEC (2020), *Informe técnico sobre condiciones de vida - Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*, Vol. 4. Nº59, Buenos Aires, p. 3.

13. COMISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIDAD DE CORONAVIRUS COVID-19 (2020), *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*, Buenos Aires, p. 10.

14. Ver COMISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIDAD DE CORONAVIRUS COVID-19 (2020), *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*, Buenos Aires, p. 52.

Por otra parte, independientemente del mayor impacto sobre el derecho a la salud y la mayor exposición al contagio, se producen consecuencias agravadas del aislamiento social, preventivo y obligatorio<sup>15</sup> sobre quienes viven en condiciones de hacinamiento, carecen de recursos económicos para sostenerse sin un trabajo que les genere ingresos diarios,<sup>16</sup> dependen del Estado para su alimentación<sup>17</sup> o no tienen acceso a medios tecnológicos para continuar el proceso educativo de sus hijas e hijos, entre muchos otros factores.<sup>18</sup> La crisis del Covid pone en evidencia una vez más su situación de vulnerabilidad persistente.

El impacto se agudiza aún más en casos en que la pobreza y violación de derechos sociales se combina con otras situaciones de vulnerabilidad.<sup>19</sup> Por ejemplo, sobre las mujeres, que por el aislamiento enfrentan mayor riesgo de violencia de tipo doméstico o padecen en mayor medida su mayor carga

15. Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020, publicado en el B.O. 20/3/2020, y concordantes. En adelante “cuarentena” o “aislamiento”.

16. Se destaca la gravedad de la situación en la población cuyos ingresos laborales provienen del autoempleo, mayormente el cuentapropismo de subsistencia (changas). COMISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIDAD DE CORONAVIRUS COVID-19 (2020), *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*, Buenos Aires, p. 7.

17. Se destaca la dificultad en el de acceso a la alimentación de aquellos que la reciben por parte del Estado u otras instancias no familiares. Ver COMISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIDAD DE CORONAVIRUS COVID-19 (2020), *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*, Buenos Aires, p. 8.

18. “Se detectan muchas referencias a las dificultades para continuar con la escolaridad virtual por falta de acceso a internet y/o porque las familias no pueden hacer un seguimiento de las tareas escolares”; Ver COMISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIDAD DE CORONAVIRUS COVID-19 (2020), *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*, Buenos Aires, p. 9.

19. CIDH (2017), *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, párr. 172; CORTE IDH, “González Lluy y otros vs. Ecuador”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 01/09/2015, párr. 290. La Corte IDH consideró que la “interseccionalidad” ocurre cuando confluyen, en forma transversal, múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación, como eran en el caso, la condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza viviendo con VIH.; En igual sentido “las personas que viven en la pobreza suelen sufrir varias formas concomitantes de discriminación, una de las cuales se debe a su situación económica.” ACNUDH (20212), *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, párr. 18.

en el cuidado de los niños.<sup>20</sup> Las personas con discapacidad también ven agravadas las barreras para acceder a sus derechos esenciales.<sup>21</sup> En igual sentido, los migrantes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad por diversos factores (idioma, informalidad, falta de documentación, etc.),<sup>22</sup> los adultos mayores ante su mayor riesgo en caso de contagio, la dificultad para proveerse de alimentos y la falta de acceso y manejo de herramientas tecnológicas.<sup>23</sup> Lo mismo ocurre con la profundización de desigualdades respecto de niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza quienes no pueden realizar educación a distancia y dependen del sistema escolar para alimentarse.<sup>24</sup>

## **II. La reacción estatal y la incertidumbre de cara al futuro con relación a la protección de los derechos**

En reacción a la situación generada por la interrupción de la actividad económica de modo sincronizado, emergió un inusitado consenso internacional que alienta a los Estados a adoptar políticas de estímulo fiscal

20. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW), *Nota de Orientaciones: CEDAW y COVID-19*. Disponible en la web del Comité: <https://www.ohchr.org/SP/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>.

21. PRESIDENTE COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, *Declaración Conjunta: Personas con Discapacidad y COVID-19 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Enviada Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre Discapacidad y Accesibilidad*, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25765&LangID=s>.

22. Un ejemplo de ello son los migrantes senegaleses en zona sur del Gran Buenos Aires que al no ser destinatarios de otras políticas sociales del Estado precisan salir indefectiblemente para conseguir recursos, sumados a los problemas en el manejo del idioma. COMISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIDAD DE CORONAVIRUS COVID-19 (2020), *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*, Buenos Aires, p. 20.

23. COMISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIDAD DE CORONAVIRUS COVID-19 (2020), *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*, Buenos Aires, pp. 7 y 19.

24. Comité de Derechos del Niño, *Declaración sobre el COVID-19*, párr. 3-4. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CRC\\_STA\\_9095\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_S.pdf).

para mitigar el impacto de las medidas que dispusieron la interrupción de la economía.

Entre los actores internacionales dedicados a la defensa de derechos, el Comité DESC destacó la obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles para la realización plena de los DESC, de manera equitativa y evitando agravar las cargas que deben soportar los grupos vulnerables, quienes sufren los efectos negativos de la pandemia de forma desproporcionada.<sup>25</sup> En igual sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió una resolución en la cual establece la necesidad de “disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles [...] para hacer efectivo el derecho a la salud y otros DESC con el objeto de prevenir y mitigar los efectos de la pandemia [...] incluso tomando medidas de política fiscal que permitan una redistribución equitativa, incluyendo el diseño de planes y compromisos concretos para aumentar sustantivamente el presupuesto público para garantizar el derecho a la salud”.<sup>26</sup> En otro ejemplo de ello, el Relator sobre deuda externa y derechos humanos de las Naciones Unidas instó a los Estados a aumentar las transferencias a las personas para mantener un nivel de vida adecuado, limitar la consolidación de las desigualdades y así impedir que más personas caigan en la pobreza<sup>27</sup> y el Comité CEDAW planteó que los planes en materia de reanimación económica, diversificación y expansión de los mercados deben dirigirse a las mujeres y ofrecer paquetes de medidas de estímulo económico, créditos a bajo interés y/o programas de garantías crediticias a las empresas pertenecientes a mujeres.<sup>28</sup>

Es destacable que los organismos de derechos humanos no fueron los únicos que se expresaron en ese sentido. Los organismos multilaterales de crédito dejaron a un lado las tradicionales exigencias de medidas

25. Comité DESC, *Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales*, E/C.12/2020/1, 17 de abril de 2020, párr. 14.

26. CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución 1/2020, 10 de abril de 2020, párr. 13.

27. ONU, *Informe del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos. COVID-19: Llamamiento urgente para una respuesta a la recesión económica desde los derechos humanos*, 15 de abril 2020, p. 9. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/20200414\\_IEDebt\\_urgent\\_appeal\\_COVID19\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/20200414_IEDebt_urgent_appeal_COVID19_sp.pdf)

28. COMITÉ CEDAW, *Nota de Orientaciones: CEDAW y COVID-19*, p. 3.

de “ajuste” o “austeridad” que históricamente reclamaban frente a crisis económicas.<sup>29</sup> En efecto, también apoyaron abiertamente las medidas de estímulo fiscal.<sup>30</sup>

La directora del FMI emitió un comunicado en el cual sostuvo que el organismo respalda “firmemente las medidas fiscales extraordinarias que ya han tomado muchos países para dar apoyo a los sistemas sanitarios y a los trabajadores y empresas afectados, y nos parece positiva la decisión de los principales bancos centrales de flexibilizar la política monetaria. Estos valerosos esfuerzos redundan no solo en interés de cada país sino de la economía mundial en su conjunto, ‘se requerirá aún más, especialmente en el plano fiscal’”.<sup>31</sup> El Banco Mundial, como respuesta a la pandemia, aumentó los préstamos a los gobiernos con el objetivo reforzar los sistemas nacionales de salud pública y así prevenir, detectar y atacar la propagación del Covid-19, mientras que con créditos al sector privado busca mitigar el impacto financiero y económico de la crisis sanitaria.<sup>32</sup>

29. Ver ACNUDH, *Reporte sobre las medidas de austeridad en los derechos económicos, sociales y culturales*, E/2013/82, 07/05/2013, párr. 2; ACNUDH, *Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales*, A/74/178, 16/07/2019, párr. 7.; CESCR, *Austerity and the IMF: an appeal for responsibility*, <https://www.cesr.org/austerity-and-imf-appeal-responsibility>

30. Debe advertirse que si bien es cierto las Instituciones Financieras Internacionales apoyan el estímulo fiscal, como señala Ignacio Saiz, el enfoque se basa en una idea de solidaridad ante la catástrofe y no en clave de derechos. Ver [Derechosypoliticafiscal.org](http://Derechosypoliticafiscal.org), *Una respuesta a la Covid-19 exige políticas fiscales redistributivas*, disponible en [www.derechosypoliticafiscal.org](http://www.derechosypoliticafiscal.org); Saiz, I., “Times for a rights based global economic stimulus to tackle COVID-19”, *CESR*, 27/03/2020. Disponible en: <https://www.cesr.org/time-rights-based-global-economic-stimulus-tackle-covid-19>

31. FMI, *Declaración de la Directora Gerente del FMI Kristalina Georgieva tras una conversación ministerial del G-20 sobre la emergencia del coronavirus*, Comunicado de Prensa No. 20/98, 23/03/2020. Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/03/23/pr2098-imf-managing-director-statement-following-a-g20-ministerial-call-on-the-coronavirus-emergency>

32. Banco Mundial, “La respuesta del Grupo Banco Mundial a la COVID-19 aumenta a USD 14.000 millones para ayudar a sostener las economías y proteger el empleo”, Comunicado de Prensa del 17/03/2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/03/17/world-bank-group-increases-covid-19-response-to-14-billion-to-help-sustain-economies-protect-jobs>

En ese contexto el Estado implementó medidas tendientes a brindar protección a los sectores afectados por la crisis. En líneas generales estas tienden a: (i) generar ingresos mediante transferencia de efectivo, incluyendo a sectores informales; (ii) suspender el cobro de servicios públicos, intereses de préstamos, pago de tarjetas de crédito; (iii) mantener el pago de salarios en empresas y servicios aun en los casos en que no se desarrollen tareas; (iv) otorgar líneas de crédito a tasa 0% para monotributistas; (v) re-direccionar el presupuesto público dando prioridad a Salud para mejorar infraestructura, insumos, etc.; (vi) suspender desalojos y actualización de alquileres.<sup>33</sup> Las medidas tienen por finalidad central la de cubrir necesidades originadas en la imposibilidad de generar ingresos durante la cuarentena.

Si bien puede apreciarse el esfuerzo inicial en destinar recursos que está llevando a cabo el Estado en un momento de fragilidad económica, resulta aún difícil evaluar con precisión la suficiencia, el alcance y eficacia de dichas medidas.<sup>34</sup> En primer término, por carecer de perspectiva temporal, al no conocerse cuánto durará la crisis sanitaria ni de qué forma se irán ajustando o cuánto se sostendrán en el tiempo las políticas activas para mitigar sus efectos.

Por otro lado, junto a la actividad económica se han paralizado, de forma cuestionable, las instituciones que permiten contar con deliberación, control de actos de gobierno y rendición de cuentas que echen luz sobre las implicancias constitucionales del diseño de las medidas y su funcionamiento empírico.

En particular, y a pesar del alcance que tiene la reglamentación de la emergencia, hasta la fecha no ha sesionado el Congreso de la Nación y solo

33. BID - DEPARTAMENTO DE PAÍSES DEL CONO SUR (2020), *El impacto del COVID en las economías de la región*, pp. 5-6.

34. De acuerdo con declaraciones del Ministro de Economía, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) de los meses de marzo y abril significó transferencias equivalentes al 1.7% del Producto Bruto Interno. Ver Seminario “Argentina between COVID-19 and a sovereign debt crisis” organizado por Institute of Latin American Studies at Columbia University. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=GpUPWoGNWoo>. Ver un primer análisis en DIRECCIÓN NACIONAL DE ECONOMÍA, IGUALDAD Y GÉNERO, *Ingreso Familiar de Emergencia Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios*, 27/04/2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisisydesafios.pdf>

se han celebrado reuniones informativas con algunos funcionarios del Poder Ejecutivo de forma digital. El Poder Judicial ha declarado una feria extraordinaria, con guardias mínimas por el tiempo que dure el aislamiento social obligatorio, por lo que el control judicial sobre las medidas de emergencia se vio sumamente restringido.<sup>35</sup> Las posibilidades de control mediante la defensa pública también se han limitado. En efecto, la Defensoría General de la Nación adhirió a dicha feria, reduciendo su actividad, estableciendo turnos y destacando que las dependencias que permanezcan prestando funciones durante los turnos establecidos deberán asegurar una prestación mínima del servicio de defensa pública.<sup>36</sup>

Los canales de prestación de servicios de acceso a justicia brindan asesoramiento para casos limitados y en horarios reducidos.<sup>37</sup> Solo algunos organismos mantienen su actividad (como, por ejemplo, las instituciones que atienden casos de violencia de género)<sup>38</sup> a lo que pueden sumarse los esfuerzos que pueda aportar la sociedad civil con sus intentos de activación de los mecanismos de control y monitoreo.

Por otra parte, con relación al futuro, la incertidumbre es la regla para los destinatarios de las medidas gubernamentales. Es que aun asumiendo

35. La Corte Suprema de Justicia de la Nación en su Acordada 6/2020, dispuesta el 20 de marzo de 2020, y sus concordantes ha dispuesto una feria extraordinaria con turnos y guardias mínimas de ciertos juzgados para casos excepcionales. En igual sentido lo ha dictado el Tribunal superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires a través de su Acordada 11/2020, de fecha 16 de marzo de 2020, y sus concordantes.

36. <https://www.mpd.gov.ar/index.php/noticias-feed/4937-la-dgn-dispuso-feria-extraordinaria-para-todo-el-mpd-y-establecio-turnos>

37. A modo de ejemplo, los Centros de Acceso a la Justicia brindan atención limitada durante el marco de la emergencia sanitaria, solamente atendiendo cuestiones de violencia familiar, de género, institucional o intrahospitalaria; o emergencias en materia de salud que no admitan espera. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-centros-de-acceso-justicia-brindan-atencion-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria>

38. La Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación continúa prestando su servicio durante el aislamiento social con un personal suficiente para el desempeño de sus funciones esenciales de acuerdo con la Acordada 6/2020. En igual sentido, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad ha considerado como indispensable, y por ende exceptuado de la cuarentena, el trabajo que realiza personal de atención de la Línea 144. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/generos/medidas-en-materia-de-genero-y-diversidad-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria>

que las disposiciones adoptadas sean valiosas y necesarias, su inestabilidad y la imprevisibilidad sobre su continuidad son inherentes al hecho de haber sido aprobadas mediante Decretos de Necesidad y Urgencia, además de diseñadas y redactadas de modo estrictamente ceñido a la coyuntura.<sup>39</sup>

Sus beneficiarios no tienen modo de conocer qué apoyo estatal recibirán cuando dichos beneficios sean discontinuados, o cuáles serían los criterios que definirían su interrupción, o con qué medidas serían reemplazados.

Estos interrogantes se acrecientan ante la posibilidad cierta de que, más temprano o más tarde, pasado el momento más crítico de la pandemia, vuelvan a emerger las demandas tendientes a ajustar las cuentas públicas y reducir el gasto,<sup>40</sup> exigencias que pondrán en riesgo la continuidad de dichas medidas u otras similares, a menos que haya un consenso social claro en priorizarlas por sobre otras líneas presupuestarias.

### **III. Algunas certezas que genera la crisis. La necesidad de una política fiscal con enfoque de derechos**

La situación de persistente vulneración de DESC no es un hecho inevitable, sino el resultante de años de políticas públicas que ignoran o postergan la atención de problemas de ciertos grupos que se encuentran sometidos a una condición de invisibilidad. La situación de desigualdad estructural

39. A modo de ejemplo, surge de los considerandos del Decreto de Necesidad y Urgencia 310/2020 (B.O. 24/03/2020) que “resulta indispensable disipar la situación de angustia e incertidumbre que genera la imposibilidad de ir a trabajar para garantizar el sustento económico necesario para millones de familias argentinas, creando para ello el “INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA” (IFE) para los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.”

40. A modo de ejemplo, “De esta manera, para retornar hacia la senda de sostenibilidad fiscal es necesario establecer mecanismos para que los incrementos en el gasto sean transitorios y no se conviertan en rigideces presupuestarias más adelante”. Ver Pineda, O. (et al), “Posibles consecuencias macro-fiscales del COVID-19 en América Latina”, *Recaudando Bienestar - Banco Interamericano de Desarrollo*, 22/04/2020. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/posibles-consecuencias-macro-fiscales-covid-19-america-latina/>. En igual sentido, los préstamos otorgados por el FMI a Kenia, Túnez y Mozambique para enfrentar el COVID-19 incluyen cláusulas de consolidación fiscal una vez que termine la pandemia. Ver Comunicados de Prensa del FMI 20/144, 20/190, 20/208. Disponibles en: <https://www.imf.org/en/news/searchnews#sort=%40imfdate%20descending>.

en el acceso a derechos genera a su vez las condiciones para la profundización de la situación de pobreza y exclusión.<sup>41</sup> La ex Relatora especial sobre extrema pobreza y derechos humanos, Magdalena Sepúlveda, caracterizó la vinculación entre la desigualdad y la pobreza al sostener que se ha constatado que las desigualdades ralentizan la reducción de la pobreza, constituyen una trampa para la pobreza intergeneracional mediante el acceso desigual a la salud y la educación, y aumentan la vulnerabilidad de las sociedades a las crisis económicas.<sup>42</sup>

En esta crisis, se vio una vez más en funcionamiento una dinámica por la cual los grupos que se encontraban en situación de vulnerabilidad han padecido nuevas y mayores afectaciones que el resto de la población. En efecto, el impacto diferenciado de la crisis sobre las personas que no acceden a los derechos básicos no es sorprendente, y previsiblemente se va a repetir en la medida que existan nuevas crisis económicas, sanitarias, desastres naturales o climáticos por el hecho de que ellas se encuentran más expuestas a los efectos de eventos vinculados al clima, la salud pública o la falta de alimentos.<sup>43</sup> Un ejemplo cercano puede verse en la crisis económica de 2018 en nuestro país, que tuvo un impacto directo en el crecimiento de la pobreza que pasó de 27,3% en el primer trimestre de 2018 a 35,4% a finales de 2019, a la vez que la indigencia pasó de 4,9% a 8,0% en dicho período.<sup>44</sup>

Por otra parte, hay certeza de que la pobreza, la desigualdad y la vulneración de DESC se agravarán con relación al escenario, que ya era de extrema gravedad, previo a la crisis de Covid, fruto de su efecto regresivo. Ello independientemente del éxito de las medidas de asistencia elaboradas por el Estado durante la emergencia. De este modo, con posterioridad a la crisis será mayor la población que se encuentre en la situación de vulnerabilidad de cara al futuro. La dimensión del agravamiento en este caso dependerá de

41. CIDH (2017), *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, párrs. 12-13.

42. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, párr. 38.

43. CIDH (2017), *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, párr. 6.

44. INDEC (2018), *Informe técnico sobre condiciones de vida - Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*, Vol. 2 N°188, Buenos Aires, p. 3; INDEC (2020), *Informe técnico sobre condiciones de vida - Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*, Vol. 4 N°59, Buenos Aires, p. 3.

la extensión temporal de la situación. En nuestro país, se estimaba –a fines de abril– un crecimiento de la pobreza cercano al 10%, alcanzando así un 45% del total de la población.<sup>45</sup>

También podemos estar seguros de que el efecto que la crisis provocará en la economía conllevará una reducción significativa del espacio fiscal, entendido como los recursos de que dispone el Estado para destinar a sus políticas. Ello será consecuencia natural de la caída de actividad económica, pérdidas de puestos de trabajo, cierre de empresas, todo lo cual implica menor recaudación, sumado al esfuerzo en materia de gasto que está realizando en el marco de la crisis. Si bien es una incógnita en estos días, es previsible que la capacidad de endeudamiento también se vea restringida por la situación internacional y la propia situación de reestructuración en curso en nuestro país.<sup>46</sup>

Una certeza más: se requerirá de una intensa actividad estatal tendiente a respetar, proteger, cumplir derechos, con medidas de protección social robustas y medidas largo plazo tendientes a revertir la vulnerabilidad y violación de DESC, especialmente de quienes hayan sido impactados de modo agravado. La vocación de respetar, proteger y cumplir derechos debe traducirse en un compromiso de destinar recursos para ello.<sup>47</sup> Además, el Estado deberá cuidar que las medidas tendientes a lograr la recuperación de la crisis económica, incluyendo los recortes de gasto público, no vulneren los derechos, debiendo procurar una financiación sostenible de las medidas de protección social para asegurar la mitigación de las desigualdades y que no se afecte de modo desproporcionado los derechos de quienes viven en situación de pobreza.<sup>48</sup>

45. “Coronavirus: la UCA estima que la pobreza llegó al 45% por la pandemia”, *Perfil*, 23/04/2020. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/coronavirus-uca-estima-pobreza-llego-45-por-ciento-pandemia-covid19.phtml>. Nótese que esta estimación corresponde al mes de abril, por lo que puede agravarse con la extensión de la cuarentena.

46. CEPAL (2020), “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, Informe Especial COVID-19 N°2, p. 2.

47. Holmes, S. & Sunstein, C. (2011), *El costo de los derechos*, Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 61-62.

48. ONU, *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/HRC/21/39, 18/07/2012, párr. 54.

La combinación de estas variables en virtud de las cuales coexistirán un incremento de la pobreza llegando a representar alrededor de la mitad de la población, una profundización de la vulneración de derechos, una necesidad de intensa actividad estatal para preservarlos –y la consiguiente necesidad de destinar recursos a tal fin– y una situación de fuerte deterioro de los recursos fiscales, genera una delicada situación que incrementa aún más la amenaza a los derechos a futuro, profundiza la vulnerabilidad frente a eventuales nuevas crisis y que exige, para poder sostener que existe compromiso con los derechos, el diseño e implementación de un plan fiscal estructural, con un amplio consenso social y político, coherente y de largo plazo.

Por otro lado, la magnitud de la crisis y la evidencia de una economía colapsada por los efectos de las medidas de confinamiento genera una oportunidad para que sea socialmente compartida la necesidad de encarar una discusión de fondo acerca de cómo se distribuyen costos y recursos públicos tras el paso del Covid. Los impactos de la desigualdad padecidos por quienes viven en condiciones de vulnerabilidad han quedado expuestos en esta crisis sanitaria como pocas veces se ha visto antes, generando una fuerte evidencia de la necesidad de diseñar políticas para mitigar dicho impacto. Resulta difícil concebir la reconstrucción de un acuerdo social acerca de cómo seguir adelante con todos los desafíos que el momento impone a nuestro país, sin un plan fiscal inclusivo y consensado, que sea claro acerca de cómo reactivar la economía, fomentar las actividades productivas tendientes a generar empleo y recursos y a la vez utilizar y movilizar los disponibles a fin de enfrentar la desigualdad, la pobreza y proteger los DESC en el futuro que se avizora. La falta de ese plan implicaría sostener que los grupos más vulnerables, tras haber asumido el mayor impacto de la crisis Covid se verán nuevamente postergados, quedando además en primera línea de cara a cualquier emergencia futura, en la cual volverán a pagar los mayores costos.

Así, se requiere construir una política fiscal con enfoque de derechos, que otorgue al problema de la falta de acceso a DESC la debida atención y visibilidad, que permita definir objetivos claros, que asegure una deliberación pública basada en el análisis de alternativas de políticas disponibles identificando con precisión sus efectos sobre los recursos disponibles.

Para enriquecer esa deliberación se requiere de un plan que ofrezca proyecciones de impacto sobre los derechos, que transparente y permita comprender los efectos distributivos del sistema de recaudación tributaria y gasto público con información desagregada, que proponga métodos de

evaluación de impacto sobre los derechos de las políticas propuestas, que asegure la participación activa y pública en la discusión de todos los actores sociales, incluyendo a la sociedad civil, personas no expertas, especialmente quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad, y facilitando mecanismos para que dicha participación sea eficaz, significativa y que se construya sobre información relevante y disponible en tiempo oportuno para que de su análisis pueda comprenderse el impacto del diseño fiscal sobre los derechos y sobre los distintos sectores de la sociedad.

A su vez, debe estar establecida la organización estatal necesaria para asegurar mecanismos de coordinación entre agencias del gobierno nacional y con los gobiernos subnacionales (a cargo de la recaudación de relevantes tributos, como el inmobiliario), de rendición de cuentas con identificación de responsables para la implementación de las políticas y métodos de medir su avance y el involucramiento.<sup>49</sup>

El diseño de una política fiscal con enfoque de derechos es una obligación hasta ahora incumplida del Estado argentino, y su necesidad era palmaria antes de la crisis y de que los indicadores socio-económicos se vieran agravados por ella. De hecho, en las Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina de 2018, el Comité DESC recomendó “la adopción e implementación de una estrategia integral a largo plazo de reducción de la pobreza, con metas específicas y medibles y con enfoque de derechos humanos”.

La recomendación se extiende a “(i) evaluar previamente los efectos sobre los derechos económicos, sociales y culturales de cualquier medida para responder a la crisis financiera, a fin de evitar que tenga impactos desproporcionados en los grupos desfavorecidos; (ii) fortalecer la planificación y ejecución presupuestaria para evitar la infrautilización de los recursos; (iii) asegurar las líneas presupuestarias relacionadas con la inversión social en los grupos más desfavorecidos y facilitar una implementación efectiva y sostenible de las políticas públicas para garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales; (iv) aprobar e implementar el presupuesto nacional

49. Cada uno de estos requisitos del plan fiscal requiere un desarrollo pormenorizado que no podemos efectuar aquí por razones de espacio. Para ampliar sobre el tema puede verse: ONU, *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos*, A/HRC/40/57, 19/12/2018

haciendo todos los esfuerzos para evitar medidas regresivas y asegurando que el presupuesto contenga un enfoque de derechos humanos y género”.<sup>50</sup>

Por otra parte, el plan se hace necesario ante un sistema tributario que no responde a un diseño deliberado con fines consensuados y claros sino que es producto de modificaciones y agregados parciales a lo largo del tiempo en respuesta a las coyunturales necesidades recaudatorias,<sup>51</sup> con una alta incidencia de impuestos indirectos,<sup>52</sup> con altos niveles de evasión e informalidad, con impactos discriminatorios, exenciones fiscales opacas y poco justificadas y disensos persistentes acerca de su eficiencia e impacto en el crecimiento económico.<sup>53</sup> En la misma línea, se hace necesario ante un uso de los recursos públicos que no identifica adecuadamente su vinculación o priorización con el cumplimiento de derechos, o su eficiencia y necesidad con relación a la prestación de servicios estatales y donde se generan constantes pérdidas de recursos por falta de controles acerca del uso y administración de los fondos públicos o por la existencia de actos corrupción, entre otros déficits.<sup>54</sup>

50. Comité DESC, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina*, E/C.12/ARG/CO/4, 1 de noviembre de 2018, párr. 6.

51. En las últimas dos décadas, el sistema tributario argentino ha sido objeto de considerables y frecuentes cambios, que no formaban parte de una reforma integral y, por el contrario, estaban diseñados como medidas provisionales, con miras a generar recursos para cubrir déficits presupuestarios. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43468/1/RVE124\\_Rossignolo.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43468/1/RVE124_Rossignolo.pdf)

52. El IVA por ejemplo representa el 42% de la recaudación: <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/recaudaciontributaria>

53. Estas discusiones se repiten en distintos países de la región. Puede consultarse CEPAL, *Consensos y conflicto en la política tributaria en América Latina*, Sabaini, J. C., Jiménez J. P., Martner, R. (ed.), Santiago, 2017.

54. La falta de acuerdos acerca de cómo debe conformarse el sistema de ingresos y gastos públicos aflora en cada ocasión en que se plantea una necesidad recaudatoria, y se plasma en discusiones sectoriales, sin referencia a objetivos estructurales que el sistema debe perseguir, poniéndose en constante cuestionamiento su legitimidad (puede pensarse en las discusiones recientes acerca del pago de impuesto a las ganancias del poder judicial, la modificación de su régimen de jubilaciones, el incremento de los derechos de exportación al campo, los cambios en la fórmula de actualización de las jubilaciones, las discusiones en el marco de la cuarentena acerca de qué sector debía hacer un esfuerzo de reducción de ingresos para contribuir a la crisis con planteos que sostienen que es tiempo de que los

La transferencia y redistribución de la riqueza mediante la tributación tiene el potencial de corregir la discriminación sistémica en el acceso a derechos en miras a honrar el derecho a la igualdad; sin embargo, para lograr una distribución más equitativa de los ingresos las estructuras tributarias requieren de un diseño cuidadoso.<sup>55</sup> De igual modo, ha de ser cuidadoso y preciso el diseño del gasto público, a fin de que refleje el cumplimiento de las exigencias de los derechos.

Si bien las obligaciones asumidas por el Estado en materia de derechos humanos no establecen políticas fiscales concretas, cuyo contenido es facultad del Estado diseñar, sí establecen pautas obligatorias que contribuyen no solo a lograr un resultado respetuoso de los derechos (asegurando que el Estado está realizando esfuerzos para atenderlos prioritariamente) sino a construir un proceso que necesariamente redundará en una mayor legitimidad en el plan adoptado, además de la posibilidad de evaluarlo y corregirlo en pos de los objetivos establecidos.

En particular las obligaciones asumidas en materia de DESC, que se complementan a su vez con los principios establecidos por el derecho constitucional en materia presupuestaria y tributaria,<sup>56</sup> imponen límites a la discreción estatal y articulan el marco para diseñar una política fiscal con enfoque de derechos, pensada para el largo plazo, a fin de garantizar que se respeten, protejan y cumplan los DESC y se robustezca el espacio fiscal para hacerlos efectivos.<sup>57</sup>

---

empresarios pierdan por una vez mientras estos plantean la excesiva carga fiscal que hace difícil el desarrollo de actividades productivas; otros que sindicaban que los funcionarios deben reducir sus ingresos para contribuir al esfuerzo colectivo como lo hace el sector privado especialmente considerando que su actividad se redujo durante la crisis, etc.).

55. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, párr. 45.

56. Este análisis excede el objetivo de este trabajo. Puede consultarse: Corti, H. (2019), “La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública*, Buenos Aires, pp. 154-229.

57. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, párr. 4. ACNUDH (2017), *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales*, p. 20.

### III. A. Estándares para una política fiscal con enfoque de derechos<sup>58</sup>

Centraremos esta sección en el desarrollo de pautas interpretativas de las obligaciones que surgen del PIDESC referidas a conductas estatales vinculadas a la política fiscal, en su mayoría desarrolladas por el Comité DESC –intérprete autorizado del Pacto– y el Comité de los Derechos del Niño en el marco de Observaciones Generales y Observaciones Finales. Destacamos que en el ámbito interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se encuentra en un estado de incipiente desarrollo de estándares vinculados a la protección de DESC a partir de su cambio de jurisprudencia sobre justiciabilidad directa de casos referidos a vulneración del art. 26 de la CADH. En dicha jurisprudencia puede observarse la relevancia que los estándares establecidos por el Comité DESC tienen para el desarrollo de estándares en la materia por parte de la Corte IDH.<sup>59</sup>

El PIDESC establece en su art. 2 que los Estados parte se comprometen a (i) *adoptar medidas*, especialmente económicas y técnicas (ii) *hasta el máximo de los recursos* de que disponga, para lograr (iii) *progresivamente*

58. En las siguientes páginas se esbozan estándares que deben articular la política fiscal con enfoque de derechos. La sección no tiene intención de agotar el tema que ofrece muchas aristas y excede el objetivo de este trabajo. Para ampliar perspectivas sobre el tema ver: ACNUDH (2017), *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales*, pp. 1-183. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, Comité Derechos del Niño (CDN), *Observación general número 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño* (art. 4), 21/07/2016; Principios y Directrices de derechos humanos en la política fiscal (Borrador sujeto a consulta pública) disponible en [www.derechosypoliticafiscal.org](http://www.derechosypoliticafiscal.org), entre otros.

59. Para un desarrollo del tema, puede verse, Steiner, C., Fuchs, M.C. (editores), *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario segunda edición*, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, pág. 801; J. Rossi, “Obligación de progresividad, no regresividad y máximo de los recursos disponibles. Puntos de encuentro y desencuentro entre la Corte Interamericana y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas” en M. Morales Antoniazzi, L. Ronconi y L. Clérico, *Interamericanización de los DESCA, El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México México, 2020.

y (iv) *sin discriminación* la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.<sup>60</sup> Estas, sumadas al deber de garantizar transparencia, acceso a la información, participación y rendición de cuentas en todas las instancias de la política pública, serán las obligaciones centrales a las cuales nos referiremos a continuación estableciendo sus lazos con la política fiscal.

*El Estado debe adoptar medidas para tender al cumplimiento progresivo de los derechos.* De acuerdo con el Comité DESC, la obligación de adoptar medidas es una obligación de cumplimiento inmediato.<sup>61</sup> Así, en la

60. Art. 2 PIDESC: “2.1. Los Estados Partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. 2.2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. En similar sentido el art. 26 de la CADH: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”, y el art. 1 del Protocolo adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador”, “los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”.

61. Comité DESC, *Observación General N°3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art.2 del Pacto)*, E/1991/23, 14 de diciembre 1990, párr. 2.; La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado su coincidencia interpretativa con la del Comité DESC en este tema, para luego sostener que “la flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades de cumplimiento de sus obligaciones de progresividad conforme al artículo 26 implica, esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a

medida que en el presupuesto se establecen todas las políticas públicas que el Estado llevará a cabo, y que la obligación de proteger (para impedir que terceros interfieran en los derechos) y la obligación de cumplir (facilitar, proporcionar o promover el disfrute de los derechos) suelen exigir la adopción de medidas presupuestarias positivas,<sup>62</sup> el deber de confeccionar presupuestos públicos con una perspectiva de derechos humanos no está sujeta a una realización progresiva, sino que es una medida que debe adoptarse de modo inmediato y recae tanto en el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, quienes participan del proceso complejo de su creación, implementación y control.

Por otra parte, las medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a la satisfacción plena de los derechos reconocidos en el Pacto.<sup>63</sup> En otras palabras, deben estar intencionadas, ser idóneas y continuadas en el tiempo para tender progresivamente a la garantía total de los DESC.<sup>64</sup> Aunque parezca una obviedad, hay que enfatizar que esta dimensión de la obligación exige que la discusión acerca de la política de recaudación, gasto o deuda del Estado deba argumentarse en base a la vinculación entre las medidas en discusión y su adecuación, considerando el contexto, para avanzar el cumplimiento de los derechos.

Para ello se requiere una adecuada producción de información sobre la situación de los derechos y el diseño de un plan tendiente a satisfacerlos

---

las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos” Corte IDH, Cuscul Pivaral y Ot. c/Guatemala, sentencia del 23/8/2018, par. 80 y 8.

62. Comité DESC, *Declaración sobre la Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos disponibles que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del pacto*, E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007, párr. 7.

63. Comité DESC, *Observación General N°3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art.2 del Pacto)*, E/1991/23, 14 de diciembre 1990, párr. 2.

64. Corti, H. (2019), “La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles”, *Revista Institucional de la Defensa Pública*, Buenos Aires, pp. 202-203.

plenamente de forma progresiva.<sup>65</sup> No se trata únicamente de legislar o de tomar decisiones administrativas, sino de planificar una política pública racional e informada, que permita su monitoreo y que cuente con los recursos adecuados. De esta manera, el plan debe incluir indicadores de derechos humanos que permitan comparar los niveles anteriores, actuales y posteriores de cobertura del derecho y así medir los resultados y la eficacia del plan implementado.<sup>66</sup>

Ante la necesidad de articular las políticas y programas de todos los niveles de gobierno, se requieren mecanismos técnicos e institucionales específicos. Algunas medidas concretas identificadas como necesarias a tal fin incluyen la asignación del presupuesto con criterios de presupuestación por programas, adherir a los sistemas de clasificación presupuestaria convenidos internacionalmente, revisar los sistemas de clasificación para garantizar que incluyan partidas y códigos presupuestarios que, como mínimo, desglosen la información presupuestaria con criterios poblacionales y territoriales, realizar evaluaciones sobre impactos distributivos y sobre poblaciones específicas del sistema tributario que sean abiertas y utilicen metodologías comparables, la utilización de indicadores de goce efectivo de derechos suficientemente detallados para responder a las necesidades de poblaciones específicas, entre muchas otras tendientes a posibilitar la comprensión del impacto real de la política.<sup>67</sup>

65. Abramovich, V. & Courtis, C. (1997) “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales” en Abregú, M. & Courtis, C. (editores), *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires: Ed. Del Puerto/CELS, p. 319.

66. La Asamblea General de la OEA dispuso una serie de indicadores de progreso, dentro de los cuales existen indicadores presupuestarios, con el objetivo de monitorear el cumplimiento de las obligaciones impuestas en materia de DESC por el Protocolo de San Salvador. Ver OEA, *Aprobación de Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, AG/RES. 2713 (XLII-O/12) y OEA/Ser. L/XXV.2.1, 04/06/2012 y 05/11/2013. Ver también Pautassi, L. (2013), “Monitoreo del Acceso a la Información desde los Indicadores de Derechos Humanos”, *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*, Vol. 10 No. 18, pp. 59-60.

67. Para profundizar en este tema ver: Comité Derechos del Niño (CDN), *Observación general número 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)*, 21/07/2016.

El deber de progresividad por su parte implica la obligación de avanzar del modo más expedito y eficaz hacia la plena efectividad de los derechos,<sup>68</sup> dato que deberá surgir de analizar si las medidas que se adopten, incluyendo las financieras,<sup>69</sup> resultan adecuadas a la finalidad perseguida.

En tiempos de crisis, la escasez de recursos no es justificación para la inacción estatal. El Comité DESC sostuvo que aunque “se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes. Como ya ha puesto de relieve el Comité, los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo”.<sup>70</sup>

La obligación de progresividad tiene como contracara lógica la prohibición de regresividad. En un ejemplo de aplicación a nivel nacional de dicho principio, la CSJN, en un caso en que un Estado municipal en Salta recortó sueldos a empleados estatales invocando una situación de emergencia económica, sostuvo que “es evidente que si el Estado ha contraído la obligación de adoptar determinadas medidas positivas, con mayor razón está obligado a no adoptar las que contradigan dicha obligación”, para luego destacar, con citas al Comité DESC, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a su propia jurisprudencia, la fuerte presunción contraria a que las medidas regresivas sean compatibles con el PIDESC, destacando que dichas medidas requieren de la consideración más cuidadosa, y deben justificarse plenamente con referencia a la totalidad de los derechos establecidos en el

68. Comité DESC, *Observación General N°3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (párr. 1 del art.2 del Pacto), E/1991/23, 14 de diciembre 1990, párr. 9.

69. Comité DESC, *Observación General N°3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (párr. 1 del art.2 del Pacto), E/1991/23, 14 de diciembre 1990, párrs. 3, 4, 5, 7. Las medidas incluyen “todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”. Además de la legislación, el Comité entiende que las palabras “medios apropiados” incluyen ofrecer recursos judiciales y de otro tipo, cuando corresponda, y adoptar medidas “de carácter administrativo, financiero, educacional y social”.

70. Comité DESC, *Declaración sobre la Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos disponibles que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del pacto*, E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007, párr. 4.

PIDESC y en el contexto del aprovechamiento del máximo de los recursos disponibles de los que el Estado disponga.<sup>71</sup>

Esta obligación cobra relevancia en tiempos de crisis económicas, en cuyo contexto las medidas de recortes de gastos suelen generar la necesidad de evaluar el carácter regresivo de las medidas que se adopten. El Comité DESC sostuvo que la adopción de programas de consolidación fiscal puede ser necesaria para hacer efectivos los DESC, pero advirtió la necesidad de evaluar ante la adopción de medidas económicas, incluso refiriéndose a los acuerdos de deuda, que los condicionamientos que se establezcan no signifiquen una “reducción injustificable de su capacidad para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto”, estableciendo criterios para analizar si una medida es regresiva. En ese sentido sostuvo que, (i) las medidas deben ser necesarias y proporcionadas, significando que cualquier otra política o la inacción sería más perjudicial para los DESC, (ii) se deben mantener únicamente en la medida de lo necesario; (iii) no deben ser discriminatorias; (iv) deben mitigar desigualdades que pueden agudizarse en tiempos de crisis y garantizar que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados no se vieran afectados de forma desproporcionada y (v) no deben afectar el contenido básico mínimo de los derechos amparados por el Pacto.<sup>72</sup>

A su vez, en su Observación General 19 estableció que frente a medidas de carácter regresivo en materia de seguridad social evaluará además de la justificación de las medidas y el análisis exhaustivo de alternativas posibles, si hubo verdadera participación de los grupos afectados en el examen de las medidas y sus alternativas, si las medidas tendrán una repercusión

71. CSJN, “Asociación de Trabajadores del Estado (Salta) s/ acción de inconstitucionalidad”, 18/6/2013, cons. 9. Para un desarrollo de la obligación de no regresividad ver Courtis. C. (compilador) (2006), *Ni un paso atrás : la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires: Editores Del Puerto.; Comité DESC, *Observación General N°3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art.2 del Pacto)*, E/1991/23, 14 de diciembre 1990, párr. 9; Comité DESC, *Observación General N°13: El derecho a la educación (artículo 13)*, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párr. 45.

72. Comité DESC, *Declaración sobre Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C.12/2016/1, 22 de julio de 2016, párr. 4.; Comité DESC, *Carta abierta a los Estados Parte sobre los derechos económicos sociales y culturales en el contexto de la crisis económica y financiera*, 17 de Mayo de 2012.

sostenida en el ejercicio de la seguridad social, si se afecta el contenido mínimo y si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional.<sup>73</sup>

En un ejemplo reciente, al examinar el cuarto informe periódico de Argentina, el Comité DESC planteó que “es consciente de la crisis financiera del Estado parte y valora positivamente los esfuerzos realizados para mantener el gasto social. No obstante, el Comité expresa su preocupación por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el Pacto, en particular para las personas y grupos desfavorecidos, como consecuencia de la inflación y las medidas de austeridad. Al Comité le preocupa también que, en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el Gobierno prevé un objetivo de déficit cero para 2019, agudizando el recorte del gasto social (art. 2, párr. 1)”.<sup>74</sup>

Por su parte, el Comité recomendó a Ecuador en 2019, con relación a las medidas de austeridad adoptadas, que no reduzca –con relación al año 2018– el gasto social en áreas de salud y educación y que se mantengan las líneas presupuestarias relacionadas con la inversión social en los grupos más desfavorecidos.<sup>75</sup>

*Utilizar el máximo de los recursos disponibles.* La obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles debe condicionar las decisiones del Estado al generar, movilizar y asignar el capital estatal.<sup>76</sup> Es decir, la política de recaudación así como de gasto debe buscar maximizar el espacio fiscal y la inversión apropiada en DESC. La obligación es independiente del crecimiento económico y se mantiene vigente incluso en momentos de fuertes restricciones de recursos en las crisis económicas,<sup>77</sup>

73. Comité DESC, Observación General 19 (2007), El derecho a la seguridad social, párr. 42

74. Comité DESC, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina*, E/C.12/ARG/CO/4, 1 de noviembre de 2018

75. Comité DESC, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador*, E/C.12/EQU/CO/4, 14 de noviembre de 2019, párr. 6

76. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, párr. 25.

77. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, párr. 25.

como la que atraviesa Argentina. Ello requiere que el Estado utilice eficientemente sus recursos disponibles, incluida la posibilidad de adaptar su esquema impositivo para procurar incrementar los recursos destinados a la satisfacción de derechos.

Las medidas tendientes a reducir la evasión fiscal han sido expuestas por el Comité DESC como necesarias en vinculación a esta obligación, recomendando por ejemplo a Ucrania “que adopte medidas rigurosas para combatir la evasión de impuestos, en particular la práctica de sueldos no declarados (“sueldos en mano”) y la infravaloración de bienes inmuebles”.<sup>78</sup>

En otro caso se ha expresado requiriendo al Estado velar por una política fiscal socialmente justa al recomendar “la movilización efectiva de recursos internos, entre otras cosas mediante la formulación de una política fiscal más eficaz, progresiva, socialmente justa y el aumento de los derechos que cobran a los inversores extranjeros por la explotación de los recursos extractivos y pesqueros a fin de combatir las desigualdades económicas y lograr progresivamente la plena realización de los derechos”, recomendando a su vez que “el proceso de adopción de políticas fiscales y los presupuestos se realice de manera transparente y participativa”,<sup>79</sup> o la revisión de la política fiscal para disminuir la tasa de riesgo de pobreza y dotarla de progresividad suficiente para reducir las desigualdades.<sup>80</sup>

En el mismo sentido, recomendó revisar la política fiscal existente a fin de movilizar recursos internos, hacerla más redistributiva e intensificar los esfuerzos por combatir las corrientes financieras ilícitas, especialmente la manipulación de los precios de mercado por las empresas multinacionales y la elusión fiscal a fin de aumentar los ingresos nacionales y el uso de los recursos.<sup>81</sup>

78. Comité DESC, *Séptimo informe periódico que Ucrania debía presentar en 2019 en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto*, E/C.12/UKR/7, 3 de diciembre de 2019, párr. 4

79. Comité DESC, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Senegal*, E/C.12/SEN/CO/3, 13 de noviembre de 2019, párr. 11; Comité DESC, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Estonia*, E/C.12/EST/CO/3, 27 de marzo de 2019, párr. 9.

80. Comité DESC, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Estonia*, E/C.12/EST/CO/3, 27 de marzo de 2019, párr. 37.

81. Comité DESC, *Observaciones finales sobre el informe inicial de Sudáfrica*, E/C.12/ZAF/CO/1, 29 de noviembre de 2018, párr.17.

La obligación se ha proyectado también sobre consideraciones referidas al gasto público, al destacar por ejemplo la necesidad de incrementar el gasto social público en atención médica, seguridad social y educación a fin de reducir disparidades regionales y erradicar la pobreza existente.<sup>82</sup>

Por otra parte, la obligación de disponer del máximo de los recursos disponibles requiere evitar la pérdida de recursos por la acción de la corrupción. El Comité DESC ha efectuado recomendaciones en el sentido de aplicar las leyes contra la corrupción, combatir la impunidad, aumentar la independencia del poder judicial a fin de fortalecer su capacidad para combatirla eficazmente, contrarrestar las injerencias políticas en los procesos judiciales por corrupción y adoptar medidas enérgicas para combatir la impunidad, entre otras.<sup>83</sup>

En esa línea también deben discutirse abiertamente las políticas de gastos y exenciones tributarios, hoy veladas y que suponen una reducción de los recursos disponibles para atender derechos.<sup>84</sup>

La subejecución o ejecución ineficiente de recursos presupuestarios destinados a la satisfacción de derechos constituye otra vulneración a la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles. En la Observación General N°19, el Comité de los Derechos del Niño desarrolla un cuidadoso análisis de los estándares que deben cumplirse en el proceso de planificación, aprobación, ejecución y seguimiento del Presupuesto<sup>85</sup> para efectivizar la protección de los derechos en la práctica presupuestaria.

Además del análisis de los ingresos tributarios y el gasto público, la gestión de la deuda pública también tiene impacto directo en la capacidad

82. Comité DESC, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Kazajstán*, E/C.12/KAZ/CO/2, 29 de marzo de 2019, párr. 20.

83. Comité DESC, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Eslovaquia*, E/C.12/SVK/CO/3, 14 de noviembre de 2019, párr. 9; Comité DESC, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Ucrania*, E/C.12/UKR/7, 2 de abril de 2020, párr. 8.

84. Para un planteo de la problemática de las exenciones fiscales ver ACIJ (2018), *Las exenciones a la luz del principio de igualdad*, Buenos Aires. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Las-exenciones-a-la-luz-del-principio-de-igualdad-online.pdf>. Ver también Comité DESC, *Observaciones finales sobre el informe inicial de Malí*, E/C.12/MLI/CO/1, 6 de noviembre de 2018, párr. 13.

85. CDN, *Observación general número 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)*, 21/07/2016.

de movilizar y utilizar recursos. En ese sentido, se destacó que “gestionar la deuda de forma sostenible supone contar con legislación, políticas y sistemas transparentes que tengan funciones y responsabilidades claras para solicitar y conceder préstamos, además de gestionar y supervisar la deuda”.<sup>86</sup>

Ello requiere valorar el impacto de la asunción o gestión de deuda pública sobre los derechos. No solo al momento de contraerse, sino en caso de obtenerse alivios sobre la deuda existente, deben hacerse evaluaciones basadas en los derechos y la obligación de destinar el máximo de los recursos en ese sentido.<sup>87</sup>

Finalmente, el CDESC, en una declaración destinada a aclarar los criterios que utilizaría en caso de recibir comunicaciones en el marco del protocolo facultativo en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, sostuvo que analizará las medidas que se hayan tomado efectivamente y si esas medidas son “adecuadas” o “razonables”, para lo cual evaluará: i) hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; ii) si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria; iii) si la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos; iv) en caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto; v) el marco cronológico en que se adoptaron las medidas; vi) si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo. En caso de que el Estado aduzca “limitaciones de recursos” para explicar cualquier medida regresiva que haya adoptado, el Comité examinará esa información en función de las circunstancias concretas del país de que se trate, en particular: (i) la gravedad de la vulneración alegada, (ii) la situación económica actual del país, (iii) su nivel de desarrollo, (iv) la existencia de otras exigencias graves que

86. CDN, *Observación general número 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)*, 21/07/2016, párr. 79.

87. ONU, *Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos*, A/HRC/20/23, 10 de abril de 2011, párr. 3.

comprometan el empleo de recursos limitados (ej., un desastre natural), (v) si el Estado buscó identificar opciones de bajo costo, (vi) si el Estado buscó ampliar sus recursos mediante asistencia internacional.<sup>88</sup>

*Igualdad y no discriminación.* Las obligaciones estatales exigen también que se garantice, como obligación inmediata, que los DESC se ejerzan sin ningún tipo de discriminación. En su Observación General 20, el Comité DESC establece no solo que los principios de no discriminación e igualdad están reconocidos en todo el Pacto, sino que determina un alcance de la igualdad que contempla específicamente la igualdad sustantiva o real además de la igualdad formal.

En palabras del propio Comité, “en el disfrute efectivo de los derechos recogidos en el Pacto influye con frecuencia el hecho de que una persona pertenezca a un grupo caracterizado por alguno de los motivos prohibidos de discriminación. Para eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de facto”.<sup>89</sup>

88. Comité DESC, *Declaración sobre la Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos disponibles que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del pacto*, E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007, párr. 8.

89. La Corte IDH ha desarrollado también una interpretación robusta de la igualdad que incluye “dos concepciones: una negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados”, ha ampliado los motivos prohibidos de discriminación, entendiendo que el art. 1.1. al referirse a motivos prohibidos de discriminación esboza un listado enunciativo, por lo cual ha incluido dentro del concepto “otra condición social” condiciones como orientación sexual, edad, personas que viven con HIV (que se suman a las previstas en la norma), ha identificado la prohibición de medidas que impliquen impacto discriminatorio mas a allá de su aparente neutralidad, entre otras perspectivas que amplían la noción de igualdad. Ver: Corte IDH, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nro. 14: Igualdad y no discriminación, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf>

En casos en que ello ocurra, se requiere que los Estados adopten medidas especiales incluso estableciendo diferencias basadas en motivos prohibidos que “serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación de facto y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible”.<sup>90</sup>

Por otra parte, en el análisis de las medidas de política fiscal, debe tenerse especialmente en cuenta que la discriminación puede producirse no solo por vía directa (por ejemplo, una medida que grave en forma diferenciada a un determinado grupo de personas o que asigne menor cantidad de recursos públicos destinados la educación a un sector de la población que vive en zonas económicamente desfavorecidas), sino también por vía indirecta. Esto es, casos en que las políticas son en apariencia neutrales pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos por los motivos prohibidos de discriminación.<sup>91</sup>

El Comité DESC vinculó desigualdad y política fiscal en nuestro país al expresar preocupación por “el alto grado de desigualdad social en el Estado parte, que obstaculiza el goce de los derechos del Pacto” y que “ciertas medidas tributarias, como la reducción de la carga impositiva para grupos sociales de altos ingresos o el mantenimiento de exenciones tributarias injustificadas, reduzcan la capacidad redistributiva del sistema fiscal y limiten la obtención de los recursos necesarios para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, párrs. 1 y 2)”.<sup>92</sup>

En la misma línea, recomendó a Ecuador la adopción de una política tributaria progresiva a fin de reducir la desigualdad y permitir el goce de los DESC, al advertir que más de la mitad de los ingresos tributarios provienen de impuestos indirectos.<sup>93</sup>

90. Comité DESC, *Observación General N°20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2)*, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 9.

91. Comité DESC, *Observación General N°20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2)*, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 10; CORTE IDH. “Nadège Dorzema y otros Vs. República Dominicana”, Fondo Reparaciones y Costas, 24 de octubre de 2012, párr. 235.

92. Comité DESC, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina*, E/C.12/ARG/CO/4, 1 de noviembre de 2018, párr. 22.

93. Comité DESC, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador*, E/C.12/EQU/CO/4, 14 de noviembre de 2019, párr. 22.

Un análisis enfocado en el impacto del sistema tributario sobre la pobreza muestra por ejemplo que el impuesto sobre la renta de las personas físicas es uno de los tipos de impuestos más progresivos e importantes y que los impuestos indirectos, como el IVA, son regresivos porque impactan en mayor medida sobre quienes viven en dicha condición.<sup>94</sup> Los impuestos elevados para los bienes y servicios y bajos para los ingresos, la riqueza y la propiedad pueden originar resultados discriminatorios. De hecho, se ha demostrado que el efecto negativo de los impuestos indirectos que gravan la renta de las personas que viven en la pobreza o están al borde la pobreza puede ser mayor que el efecto positivo de las transferencias de efectivo de modo que un sistema tributario regresivo puede llevar a neutralizar o restringir los programas sociales. Ello así toda vez que quienes reciben prestaciones sociales las financian con los impuestos que pagan. En consecuencia, la regresividad del sistema tributario puede impactar en el principio de igualdad y no discriminación y en que los más pobres vean cercenado el acceso a los mínimos esenciales de los derechos.<sup>95</sup>

A su vez, el diseño de ingresos y gastos puede proyectarse como discriminatorio por razón de género. Así, se planteó que los hogares en donde las mujeres son receptoras de renta soportan una carga más elevada vía impuestos indirectos ya que dichos hogares están “más concentrados en la distribución inferior del ingreso que otros tipos de hogares, como los encabezados por hombres y los que tienen dos fuentes de ingresos”.<sup>96</sup>

En el análisis de gastos, el Comité DESC sostuvo que la reducción de las prestaciones de los servicios públicos y la fijación o suba de las cuotas o tarifas que pagan los usuarios en ámbitos tales como el cuidado de niños, la educación preescolar, los servicios públicos o los servicios de apoyo a la

94. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, párr. 46.

95. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, párr. 47, con cita a Lustig, N. “Taxes, Transfers and Income redistribution in Latin America”, Banco Mundial, *La desigualdad bajo la lupa*, vol. 1, N°2, 2012.

96. Rossignolo, D. (2018), “Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar”, *Revista de la CEPAL*, No. 124, p. 218.

familia afectan desproporcionadamente a las mujeres, por lo que pueden constituir un retroceso en términos de igualdad de género.<sup>97</sup>

En esa línea, en un caso resuelto en el marco del Protocolo Facultativo, dicho Comité destacó que toda vez que debido a la persistencia de estereotipos y otras causas estructurales, las mujeres dedican un tiempo mucho mayor que los hombres al trabajo no remunerado, los Estados deben adoptar medidas para corregir los factores que impiden a las mujeres aportar en los planes de seguridad social que condicionan las prestaciones a dichos aportes y garantizar que los planes de seguridad social sean diseñados considerando los períodos dedicados a tareas de cuidado, criar a los hijos y a atender a los adultos a su cargo. Para ello, deben asegurar prestaciones no contributivas por vejez, servicios sociales y otros tipos de ayuda para quienes al cumplir la edad de jubilación no tengan cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos. En virtud de ello, sostuvo que constituía un trato discriminatorio el régimen de aportes voluntarios diseñado en Ecuador, porque a pesar de su apariencia de neutralidad tenía un impacto diferencial sobre las mujeres, especialmente considerando que la población en edad de trabajar que está fuera del mercado laboral, aquella dedicada exclusivamente a trabajo doméstico no remunerado de cuidados es casi exclusivamente femenina.<sup>98</sup>

Por otra parte, afectan la igualdad y no discriminación los sistemas que permiten la evasión impositiva a gran escala ya que esto beneficia a quienes, por contar con mayores recursos, y acceder a asesoramiento de grandes firmas dedicadas a esa función, pueden diseñar estructuras que permiten evitar el pago de tributos reduciendo proporcionalmente el pago que efectúan en comparación con contribuyentes con menos recursos. A su vez la pérdida de recaudación obliga al Estado a buscar otras fuentes de ingresos, lo cual muchas veces redundando en más impuestos regresivos, cuya carga recae con más severidad en los pobres.<sup>99</sup>

97. Comité DESC, *Declaración sobre Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C.12/2016/1, 22 de julio de 2016, párr. 2.

98. Comité DESC, Dictamen aprobado por el Comité de acuerdo con el Protocolo Facultativo del Pacto con relación a la comunicación núm. 10/2015, E/C.12/63/D/10/2015, 14 de Noviembre de 2018.

99. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, párr. 60.

La concepción de la igualdad sustantiva requiere que en el diseño de la política fiscal se adopten medidas positivas que tiendan a atender específicamente las necesidades de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad en el acceso a sus derechos. Como sostuvo la ex Relatora especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, “en la recaudación de impuestos, la observancia de estos derechos puede requerir que los Estados establezcan un sistema tributario con capacidad redistributiva real que preserve y aumente progresivamente los ingresos de los hogares más pobres. También implica que las medidas de acción afirmativa destinadas a ayudar a las personas y los grupos más desfavorecidos que han sufrido una discriminación histórica o persistente, como los subsidios o las exenciones fiscales bien diseñados, no serían discriminatorias. En cambio, un impuesto de tasa uniforme no favorecería la consecución de una igualdad sustantiva, ya que limita la función redistributiva de la tributación”.<sup>100</sup>

En línea con la necesidad de establecer medidas dirigidas específicamente a grupos vulnerables,<sup>101</sup> se han establecido, por ejemplo, la necesidad de superar la invisibilidad estadística en materia fiscal de poblaciones que enfrentan discriminaciones estructurales, incorporando indicadores que permitan identificar el impacto de la política fiscal en estos grupos, corregir los sesgos discriminatorios contra grupos vulnerables, y asignar recursos de modo prioritario a grupos que históricamente han sido postergados.<sup>102</sup>

A fin de identificar medidas concretas en ese sentido, Comité de Derechos del Niño, recomendó a Hungría que (i) recopile datos sobre derechos del niño en relación con todas las esferas de la Convención, desglosados por edad, sexo, discapacidad, ubicación geográfica, origen étnico, origen nacional y procedencia socioeconómica, (ii) con esos datos identifique a los

100. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, párr. 16.

101. Ver CDN, *Observación general número 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)*, 21/07/2016; COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW), *Nota de Orientaciones: CEDAW y COVID-19*.

102. Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal (Borrador). Disponible en: <https://derechosypoliticaefiscal.org/index.php/es/documento-principios-y-directrices>

niños en situación de vulnerabilidad, y (iii) que los datos se pongan a disposición de todos los ministerios competentes a fin de que se utilicen para formular, supervisar y evaluar políticas, programas y proyectos destinados a aplicar la Convención. Esta recomendación se articula con recomendaciones vinculadas a medidas presupuestarias que realizó en el mismo acto, donde solicitó, con relación a la elaboración de los presupuestos públicos, que (iv) se asignen recursos financieros suficientes para llevar a cabo todos los planes vinculados con los niños, especialmente en materia de salud y educación, y (v) establezca medidas para hacer un seguimiento y velar por el uso eficiente de los recursos asignados, y (vi) realice evaluaciones periódicas de los efectos distributivos de la inversión pública en los sectores que respaldan el ejercicio efectivo de los derechos del niño a fin de corregir disparidades en los indicadores relativos a sus derechos.<sup>103</sup>

En la misma línea tendiente a identificar los recursos presupuestarios destinados a un grupo específico y evitar su desvío en la ejecución, el Comité recomendó a Bielorrusia, (i) utilizar un enfoque basado en los derechos del niño al elaborar el presupuesto, (ii) aplicar un sistema de indicadores y seguimiento con la asignación y utilización de los recursos asignados a los niños, y (iii) adoptar medidas para identificar necesidades presupuestarias de los niños e introducir presupuestaciones para niños en situación desfavorecidas como quienes viven en la pobreza.<sup>104</sup>

*Contenidos mínimos.* La obligación estatal de asegurar niveles esenciales de cada derecho se desarrolla en Observaciones Generales específicas sobre vivienda, alimentación, educación, salud, agua, trabajo y seguridad social que no analizaremos en este trabajo. A título ejemplificativo, podemos mencionar que se establece la obligación de asegurar el acceso mínimo a alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para proteger a las personas contra el hambre,<sup>105</sup> con relación a la educación el

103. Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Hungría*, CRC/C/HUN/CO/6, 3 de marzo de 2020, párr. 11.

104. Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Belarús*, CRC/C/BLR/CO/5-6, 28 de febrero de 2020, párr. 8.

105. Comité DESC, Observación General N°12: *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párr. 14.

acceso a las instituciones y programas de enseñanza sin discriminación alguna, la enseñanza primaria para todos, adoptar y aplicar una estrategia de educación secundaria, superior y fundamental velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado, y con relación al derecho a la salud la obligación de contar con suficientes establecimientos bienes y servicios públicos con condiciones sanitarias adecuadas, agua limpia y potable, personal médico capacitado y bien remunerado, así como medicamentos esenciales, con accesibilidad física y económica, aceptabilidad y calidad.<sup>106</sup>

Se considera una obligación mínima que el Estado debe cumplir de forma inmediata. En caso de incumplimiento, el Estado debe demostrar que ha realizado todo su esfuerzo para utilizar la totalidad de los recursos que estén a su disposición para poder satisfacer dichas obligaciones mínimas. Este deber se mantiene aún en situaciones de crisis y limitaciones graves de recursos, durante las cuales el Estado debe proteger los derechos de los grupos vulnerables mediante adopción de programas de bajo costo.<sup>107</sup> En algunas observaciones generales, como la referida al derecho a la salud, se establece directamente que la obligación de garantizar los contenidos mínimos es inderogable y que el Estado no puede nunca y en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento.<sup>108</sup>

*Transparencia, participación y rendición de cuentas.* Adicionalmente, la política fiscal debe respetar los principios de acceso a la información, participación y transparencia.<sup>109</sup> Para ello, la información pertinente debe hacerse accesible en un formato comprensible que incluya indicadores para que pueda ser analizada con claridad y permita evaluar cuántos recursos se destinan a la satisfacción de cada derecho y, simultáneamente, a otros fines estatales no vinculados a derechos humanos. A su vez, se deben analizar las

106. Comité DESC, *Observación General N°14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 12.

107. Comité DESC, *Observación General N°3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art.2 del Pacto)*, E/1991/23, 14 de diciembre 1990, párr. 10.

108. Comité DESC, *Observación General N°14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 47.

109. OEA, CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, OEA/Ser. L/V/II, párr. 133; ver CADH, arts. 13, 15, 16, 23 y 25 ccs.; PIDCP arts. 19, 21, 22, 25 y ccs.; Corte IDH, *Claude Reyes vs. Chile*, sentencia 19 de setiembre de 2016.

consecuencias redistributivas y la presión fiscal que se impone sobre grupos desfavorecidos.<sup>110</sup> Esta circunstancia es la que permitirá conocer si la priorización discursiva de los derechos se condice con asignaciones presupuestarias, y su correspondiente ejecución.

Por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño ha efectuado recomendaciones con relación a la información que debe producirse y publicarse para que los datos estén desglosados por sexo, edad, discapacidad, etnia, país de origen, condición de migrante refugiado o solicitante de asilo, que se establezcan indicadores para identificar y abordar situaciones de discriminación múltiple e interseccional contra niños, entre otros.<sup>111</sup> En esa línea, el mismo Comité recomendó que los datos e indicadores desglosados se utilicen para formular, controlar y evaluar las políticas, programas y proyectos de modo de lograr la efectiva aplicación de la Convención.<sup>112</sup>

Recientemente se publicaron los resultados de la encuesta global de transparencia presupuestaria 2019, un relevamiento internacional comparativo llevado a cabo por el International Budget Partnership<sup>113</sup> en el cual se evalúan indicadores en materia de transparencia, participación y rendición de cuentas. Allí, en la evaluación de la situación en nuestro país se destaca como dato positivo la disponibilidad de información presupuestaria online actualizada, dato que, sin embargo, se consideró insuficiente para permitir un debate presupuestario público informado.

Al mismo tiempo, se remarca la necesidad del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la Auditoría General de la Nación de robustecer los deficientes

110. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, párr. 79.e.

111. Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre el quinto y sexto informes periódicos combinados de Costa Rica*, CRC/C/CRI/CO/5-6, 4 de marzo de 2020, párr. 11.

112. Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre el quinto y sexto informes periódicos combinados de Costa Rica*, CRC/C/BUH/CO/5-6,5 de diciembre de 2019, párr. 12.

113. La Encuesta de Presupuesto Abierto es un análisis comprehensivo que evalúa el acceso a la información presupuestaria y a las oportunidades de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto nacional. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>

mecanismos de participación ciudadana en la formulación y ejecución del presupuesto, en especial de las comunidades vulnerabilizadas o insuficientemente representadas. En igual sentido, se planteó que el Estado debe mejorar sus mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo durante la etapa de ejecución a través de la comisión pertinente del Congreso Nacional.<sup>114</sup>

La participación que exigen los derechos “pretende ser transformadora y no superficial o instrumental, y promueve y exige la participación activa, libre, informada y genuina de las personas que viven en la pobreza en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan”, contemplando además que en virtud de las “asimetrías existentes en este debate en cuanto a facultades, experiencia e intereses, deben adoptarse medidas específicas para garantizar la igualdad de acceso y de oportunidades en la participación”.<sup>115</sup>

El Comité DESC, en su evaluación sobre Ecuador y sus medidas de austeridad, advirtió la importancia de que las medidas de austeridad sean consultadas con las poblaciones afectadas y estén sujetas a un examen independiente, y recomendó que garantice el derecho de asociación y de manifestarse pacíficamente con relación a las medidas, que se promuevan procesos de consulta especialmente con las poblaciones en situación de vulnerabilidad que podrían verse particularmente afectadas por ellas.<sup>116</sup>

También se ha establecido la especial necesidad de dar activa participación a la sociedad civil.<sup>117</sup> Es destacable que la sociedad civil está promoviendo el desarrollo de la agenda de control de las políticas fiscales con perspectiva de derechos no solo en nuestro país sino en la región con iniciativas de control de los ciclos presupuestarios, trabajo con legisladores, construc-

114. Todas las recomendaciones pueden encontrarse en los resultados de la Open Budget Survey sobre Argentina. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-argentina-2019-en.pdf>

115. ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014, párr. 23.

116. Comité DESC, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador*, E/C.12/ECU/CO/4, 14 de noviembre de 2019, párr. 8.

117. Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre el quinto y sexto informes periódicos combinados de Costa Rica*, CRC/C/BUH/CO/5-6,5 de diciembre de 2019, párr. 12.

ción de principios y directrices, planteos ante los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, litigios para ampliar el control judicial de la actividad fiscal, cursos de capacitación para difundir esta perspectiva, entre otras.<sup>118</sup>

Por último, debe garantizarse que en la medida que vulnera derechos, al igual que toda política pública la política fiscal este sujeta al control judicial. La CIDH ha destacado el rol fundamental del poder judicial sobre los presupuestos y su impacto en la protección de derechos, identificando el avance en la región de los análisis jurisprudenciales sobre la adecuación de las asignaciones y ejecuciones presupuestarias a los obligaciones esenciales en materia de DESC. Se pueden señalar como otros campos de posible intervención judicial “la revisión o la adopción de mecanismos correctivos de partidas de gasto que tengan impactos negativos sobre los derechos, la adopción de medidas fiscales frente a problemáticas de derechos humanos desatendidas, la solicitud de reportes detallados e información sobre las decisiones adoptadas (en materia de impuestos, endeudamiento, presupuestos, venta de activos públicos, entre otras), la exigencia de actuaciones prontas frente a las omisiones de compromisos ya adquiridos, y la investigación y adopción de mecanismos correctivos frente posibles malos manejos de recursos públicos”.<sup>119</sup>

Pueden analizarse en ese sentido la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia que concluyó que gravar con un impuesto al valor agregado las toallas higiénicas femeninas y tampones resulta discriminatorio con relación a las mujeres, disponiendo que se incluya a dichos productos como exentos,<sup>120</sup> o la sentencia de la CSJN Argentina que declaró la inconstitucionalidad del cobro de impuesto a las ganancias sobre haberes previsionales, destacando expresamente que a “partir de la reforma constitucional de 1994, cobra especial énfasis el deber del legislador de estipular respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles

118. <https://acij.org.ar/presupuestoyddhh/>; <https://www.cesr.org/politica-fiscal-y-derechos-humanos-en-tiempos-de-austeridad>; <https://derechospoliticafiscal.org/es/>

119. Principios y Directrices de derechos humanos en la política fiscal (Borrador sujeto a consulta pública) disponible en [www.derechospoliticafiscal.org](http://www.derechospoliticafiscal.org)

120. Sentencia C-117/18, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>

el goce pleno y efectivo de todos sus derechos” y que ese “imperativo constitucional resulta transversal a todo el ordenamiento jurídico, proyectándose concretamente a la materia tributaria, ya que no es dable postular que el Estado actúe con una mirada humanista en ámbitos carentes de contenido económico inmediato (libertades de expresión, ambulatoria o tránsito, etc.) y sea insensible al momento de definir su política fiscal”.<sup>121</sup>

#### **IV. Conclusión**

Una vez transcurrida la emergencia sanitaria generada por el coronavirus, quedará expuesto el mayor impacto que esta ha tenido sobre las poblaciones en situaciones más vulnerables. Tanto por su mayor riesgo de contagio como por estar en peores condiciones para enfrentar las medidas de aislamiento social en todas sus dimensiones. Además, es previsible que se produzca un incremento de los índices de pobreza, desigualdad y de vulneración de DESC.

A fin de mitigar los efectos mencionados, y evitar que los costos de largo plazo de la crisis los paguen quienes sufrieron su mayor impacto, se requerirá que el Estado adopte medidas y políticas de compensación adecuadas. Esas medidas se deben reflejar necesariamente en el ámbito de la política fiscal. Allí es donde se comprueba el real compromiso estatal con los derechos, así como la progresividad o regresividad de la redistribución de recursos generada por la recaudación tributaria y gasto público.

Por otra parte, fruto de la misma crisis, las proyecciones económicas indican que el Estado enfrentará una situación de extrema fragilidad económica y muy reducido espacio fiscal, que se suma a una situación económica preexistente muy precaria. Todo ello en el contexto de cuestionamientos generalizados a la legitimidad del sistema tributario y de gasto público.

Así, se torna imperativo construir una política fiscal con perspectiva de derechos humanos que articule una deliberación sustantiva sobre su justicia distributiva. Si bien las obligaciones en materia de derechos humanos no imponen políticas determinadas, sí establecen parámetros que limitan la discrecionalidad estatal en su diseño, implementación y evaluación. Entre

121. CSJN, García, María Isabel c/AFIP s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad, Cons. 15, 26 de Mayo de 2019

ellos se encuentran el deber de adoptar de forma inmediata políticas fiscales adecuadas para avanzar progresivamente en el cumplimiento de los DESC, que sean respetuosas de una concepción sustantiva de la igualdad y que aseguren que se movilizarán y utilizarán el máximo de los recursos disponibles para respetar, proteger y cumplir con los derechos. El derecho internacional de los derechos humanos también establece fuertes deberes de justificación que limitan las decisiones de carácter regresivo que se adopten en materia de política fiscal en el contexto de crisis económicas. Además de pautas sustantivas acerca de la forma de asignar y distribuir recursos, una política respetuosa de los derechos debe garantizar estándares de participación, transparencia y rendición de cuentas. Estos, además de tender a asegurar que la política responda al interés de sus destinatarios, contribuirían a dotarla de mayor legitimidad.

Contar con una política fiscal con enfoque de derechos humanos es una cuenta pendiente del Estado. Su necesidad se ha hecho evidente una vez más ante esta crisis. Continuar dilatando el cumplimiento de esa obligación implicaría convalidar que los impactos redistributivos regresivos de la crisis se consoliden en el largo plazo. Al mismo tiempo implicaría una falta al compromiso de respetar y garantizar los derechos de los grupos más vulnerables.

## **Bibliografía**

### *Normativa argentina*

Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020, publicado en el B.O. 12/3/2020.  
Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020, publicado en el B.O. 20/3/2020,  
y concordantes.

Decreto de Necesidad y Urgencia 310/2020, publicado en el B.O.  
24/03/2020.

Decreto de Necesidad y Urgencia 346/2020 art. 1, publicado en el B.O.  
6/4/2020.

Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de  
la Emergencia Pública.

Ley 27.544 de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública emitida  
bajo Ley Extranjera; Resolución 71/2020 del Ministerio de Economía.

*Acordadas y sentencias de tribunales argentinos*

- CSJN. “Asociación de Trabajadores del Estado (Salta) s/ acción de inconstitucionalidad”, 18/6/2013.
- CSJN: Acordada 6/2020.
- CSJN: García, María Isabel c/AFIP s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad, cons. 15, 26 de mayo de 2019.
- TSJ Ciudad de Buenos Aires: Acordada 11/2020, de fecha 16 de marzo de 2020.

*Informes de organismos estatales*

- COMISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIDAD DE CORONAVIRUS COVID-19 (2020): *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*, Buenos Aires.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ECONOMÍA, IGUALDAD Y GÉNERO: *Ingreso Familiar de Emergencia Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios*, 27/04/2020.
- INDEC (2018): *Informe técnico sobre condiciones de vida - Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*, Vol. 2 N°188, Buenos Aires.
- INDEC (2020): *Informe técnico sobre condiciones de vida - Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*, Vol. 4 N°59, Buenos Aires.

*Resoluciones y reportes de Órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*

- CIDH (2017): *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*.
- CIDH: *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución 1/2020, 10 de abril de 2020.
- CIDH (2018): *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.
- CORTE IDH: “González Lluy y otros vs. Ecuador”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 01/09/2015.
- CORTE IDH: “Claude Reyes vs. Chile”, Fondo, Reparaciones y Costas, 19/09/2006.

CORTE IDH: Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nro. 14: Igualdad y no discriminación.

CORTE IDH: “Nadège Dorzema y otros Vs. República Dominicana”, Fondo Reparaciones y Costas, 24 de octubre de 2012.

CORTE IDH: “Cuscul Pivaral y otros c/Guatemala”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 23/8/2018.

OEA: *Aprobación de Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, AG/RES. 2713 (XLII-O/12) y OEA/Ser.L/XXV.2.1, 04/06/2012 y 05/11/2013

### *Resoluciones y reportes de Órganos de Derechos Humanos de Naciones Unidas*

ACNUDH (2012): *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*.

ACNUDH (2017): *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales*.

ACNUDH: *Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales*, A/74/178, 16/07/2019.

ACNUDH: *Reporte sobre las medidas de austeridad en los derechos económicos, sociales y culturales*, E/2013/82, 07/05/2013.

CDN: *Declaración sobre el COVID-19*. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CRC\\_STA\\_9095\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_S.pdf).

CDN: *Observación general número 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)*, 21/07/2016.

CDN: *Observaciones finales sobre el quinto y sexto informes periódicos combinados de Costa Rica*, CRC/C/CRI/CO/5-6, 4 de marzo de 2020.

CDN: *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Hungría*, CRC/C/HUN/CO/6, 3 de marzo de 2020.

CDN: *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Belarús*, CRC/C/BLR/CO/5-6, 28 de febrero de 2020.

COMITÉ DESC: Carta abierta a los Estados Parte sobre los derechos económicos sociales y culturales en el contexto de la crisis económica y financiera, 17 de mayo de 2012.

- COMITÉ DESC: *Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales: La pobreza y el Pacto*, E/C.12/2001/10, 10 de mayo de 2001.
- COMITÉ DESC: *Declaración sobre Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C.12/2016/1, 22 de julio de 2016.
- COMITÉ DESC: *Declaración sobre la Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos disponibles que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del pacto*, E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007.
- COMITÉ DESC: *Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales*, E/C.12/2020/1, 17 de abril de 2020.
- COMITÉ DESC: Dictamen aprobado por el Comité de acuerdo con el Protocolo Facultativo del Pacto con relación a la comunicación núm. 10/2015, E/C.12/63/D/10/2015, 14 de noviembre de 2018.
- COMITÉ DESC: *Observación General 19: El derecho a la seguridad social*, E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008.
- COMITÉ DESC: *Observación General N°12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999.
- COMITÉ DESC: *Observación General N°13: El derecho a la educación (artículo 13)*, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999.
- COMITÉ DESC: *Observación General N°14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.
- COMITÉ DESC: *Observación General N°20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2)*, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009.
- COMITÉ DESC: *Observación General N°3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art.2 del Pacto)*, E/1991/23, 14 de diciembre 1990.
- COMITÉ DESC: *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador*, E/C.12/EQU/CO/4, 14 de noviembre de 2019.
- COMITÉ DESC: *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina*, E/C.12/ARG/CO/4, 1 de noviembre de 2018.
- COMITÉ DESC: *Observaciones finales sobre el informe inicial de Malí*, E/C.12/MLI/CO/1, 6 de noviembre de 2018.

- COMITÉ DESC: *Observaciones finales sobre el informe inicial de Sudáfrica*, E/C.12/ZAF/CO/1, 29 de noviembre de 2018.
- COMITÉ DESC: *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Kazajstán*, E/C.12/KAZ/CO/2, 29 de marzo de 2019.
- COMITÉ DESC: *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Ucrania*, E/C.12/UKR/7, 2 de abril de 2020.
- COMITÉ DESC: *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Senegal*, E/C.12/SEN/CO/3, 13 de noviembre de 2019.
- COMITÉ DESC: *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Estonia*, E/C.12/EST/CO/3, 27 de marzo de 2019.
- COMITÉ DESC: *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Eslovaquia*, E/C.12/SVK/CO/3, 14 de noviembre de 2019.
- COMITÉ DESC: *Séptimo informe periódico que Ucrania debía presentar en 2019 en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto*, E/C.12/UKR/7, 3 de diciembre de 2019.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW): *Nota de Orientaciones: CEDAW y COVID-19*. Disponible en la web del Comité: <https://www.ohchr.org/SP/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>.
- PRESIDENTE COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: *Declaración Conjunta: Personas con Discapacidad y COVID-19 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Enviada Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre Discapacidad y Accesibilidad*.
- ONU: *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre políticas tributarias como un factor para el disfrute de derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo 2014.
- ONU: *Informe del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos. COVID-19: Llamamiento urgente para una respuesta a la recesión económica desde los derechos humanos*, 15 de abril 2020.
- ONU: *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos*, A/HRC/40/57, 19/12/2018.
- ONU: *Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos*, A/HRC/20/23, 10 de abril de 2011.
- ONU: *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/HRC/21/39, 18/07/2012.

*Informes y noticias de organismos internacionales*

- BANCO MUNDIAL: “La respuesta del Grupo Banco Mundial a la COVID-19 aumenta a USD 14.000 millones para ayudar a sostener las economías y proteger el empleo”, Comunicado de Prensa del 17/03/2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/03/17/world-bank-group-increases-covid-19-response-to-14-billion-to-help-sustain-economies-protect-jobs>
- BID - DEPARTAMENTO DE PAÍSES DEL CONO SUR (2020): El impacto del COVID en las economías de la región.
- CEPAL (2017): *Consensos y conflicto en la política tributaria en América Latina*, SABAINI, J. C., JIMÉNEZ J. P., MARTNER, R. (editores), Santiago.
- CEPAL (2020): “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, en *Informe Especial COVID-19 N°2*, p. 2.
- FMI: Comunicados de Prensa del FMI 20/144, 20/190, 20/208. Disponibles en: FMI: *Declaración de la Directora Gerente del FMI Kristalina Georgieva tras una conversación ministerial del G-20 sobre la emergencia del coronavirus*, Comunicado de Prensa No. 20/98, 23/03/2020. Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/03/23/pr2098-imf-managing-director-statement-following-a-g20-ministerial-call-on-the-coronavirus-emergency>. <https://www.imf.org/en/news/searchnews#sort=%40imfdate%20descending>.
- Pineda, O. (et al.): “Posibles consecuencias macro-fiscales del COVID-19 en América Latina”, *Recaudando Bienestar - Banco Interamericano de Desarrollo*, 22/04/2020. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/posibles-consecuencias-macro-fiscales-covid-19-america-latina/>.
- Rossignolo, D. (2018): “Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar”, en *Revista de la CEPAL*, No. 124.

*Doctrina*

- Abramovich, V. & Courtis, C. (1997): “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”, en Abregú, M. & Courtis,

- C. (editores), *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires: Editores del Puerto/CELS.
- Corti, H. (2019): “La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles”, *Revista Institucional de la Defensa Pública*, Buenos Aires.
- Courtis, C. (compilador) (2006): *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires: Editores Del Puerto.
- Holmes, S. & Sunstein, C. (2011): *El costo de los derechos*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pautassi, L. (2013): “Monitoreo del Acceso a la Información desde los Indicadores de Derechos Humanos”, en *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*, Vol. 10 No. 18.
- Pinto, M. (2008): “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza”, en *Revista IIDH*, Vol. 48, pp. 43-62.
- Rossi, J. (2020): “Obligación de progresividad, no regresividad y máximo de los recursos disponibles. Puntos de encuentro y desencuentro entre la Corte Interamericana y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas”, en Morales, M., Antoniazzi, Ronconi y Clérico, *Interamericanización de los DESCA. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Saiz, I.: “Times for a rights based global economic stimulus to tackle COVID-19”, en *CESR*, 27/03/2020. Disponible en: <https://www.cesr.org/time-rights-based-global-economic-stimulus-tackle-covid-19>
- Steiner, C., Fuchs, M. C. (editores) (2019): *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Comentario segunda edición, Konrad Adenauer Stiftung.

### *Informes de Universidades y Organizaciones de la Sociedad Civil*

- ACIJ (2018): *Las exenciones a la luz del principio de igualdad*, Buenos Aires. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Las-exenciones-a-la-luz-del-principio-de-igualdad-online.pdf>.

CESCR: *Austerity and the IMF: an appeal for responsibility*, <https://www.cesr.org/austerity-and-imf-appeal-responsibility>

International Budget Partnership: Open Budget Survey. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>

Observatorio de la Deuda Social argentina (UCA) (2020): *La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019)*, Buenos Aires, Fundación Universidad Católica.

“Principios y Directrices de derechos humanos en la política fiscal” (borrador sujeto a consulta pública) disponible en [www.derechosypoliticafiscal.org](http://www.derechosypoliticafiscal.org).

Seminario “Argentina between COVID-19 and a sovereign debt crisis”, organizado por Institute of Latin American Studies at Columbia University. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=GpUPWoGNWoo>.

*Una respuesta a la Covid-19 exige políticas fiscales redistributivas*, disponible en [www.derechosypoliticafiscal.org](http://www.derechosypoliticafiscal.org).

#### *Artículos periodísticos y otras noticias*

“Fernández oficializó que no habrá Presupuesto 2020 hasta que se negocie la deuda”, en *Infobae*, 10/12/2019.

“Coronavirus: la UCA estima que la pobreza llegó al 45% por la pandemia”, en *Perfil*, 23/04/2020. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/coronavirus-uca-estima-pobreza-llego-45-por-ciento-pandemia-covid19.phtml>.

<https://www.mpd.gov.ar/index.php/noticias-feed/4937-la-dgn-dispuso-feria-extraordinaria-para-todo-el-mpd-y-establecio-turnos>

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-centros-de-acceso-justicia-brindan-atencion-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria>

<https://www.argentina.gob.ar/generos/medidas-en-materia-de-genero-y-diversidad-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria>

#### *Decisión Corte Constitucional de Colombia*

Corte Constitucional de Colombia: Sentencia C-117/18, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>