

# Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas

Movilizar los recursos para garantizar los derechos



Informe preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos,  
156° Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)  
Washington D.C., Octubre de 2015

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) · Center for Economic and Social Rights (CESR)  
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) · Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)  
FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación · Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades  
(Grupo FARO) · Instituto de Estudios Socio-económicos (INESC) · International Budget Partnership (IBP)  
Con el apoyo de Oxfam Internacional

# Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas

Movilizar los recursos para garantizar los derechos

## Informe temático

Preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos,  
156° Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),  
Washington D.C., Octubre de 2015



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia



CON EL APOYO DE:

**OXFAM**

# Índice

<b>1.</b>	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Introducción</b>	<b>8</b>
<b>3.</b>	<b>El vínculo entre la política fiscal y los derechos humanos</b>	<b>10</b>
<b>3.1</b>	<b>La política fiscal es parte de la obligación de los estados de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos</b>	<b>11</b>
<b>3.2</b>	<b>La transparencia, participación y rendición de cuentas sobre los recursos financieros fortalecen el buen gobierno</b>	<b>13</b>
<b>3.3</b>	<b>Protección de los DESC contra los recortes presupuestarios en contextos de crisis o estancamiento económico</b>	<b>16</b>
<b>3.4.</b>	<b>La política fiscal es un componente esencial en la relación entre las empresas y los derechos humanos</b>	<b>17</b>
<b>4.</b>	<b>Principios rectores de derechos humanos aplicables a la política fiscal</b>	<b>20</b>
<b>4.1</b>	<b>Principio de igualdad y no discriminación</b>	<b>20</b>
<b>4.2</b>	<b>Transparencia, participación y rendición de cuentas</b>	<b>22</b>
<b>4.3</b>	<b>Movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC</b>	<b>24</b>
<b>4.4</b>	<b>Realización progresiva y no regresividad de los DESC</b>	<b>27</b>
<b>4.5</b>	<b>Asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos</b>	<b>30</b>
<b>5.</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>32</b>
	<b>Acerca de las organizaciones participantes</b>	<b>33</b>
	<b>Agradecimientos</b>	<b>34</b>

# 1. RESUMEN EJECUTIVO

A pesar del crecimiento económico sostenido de la última década en las Américas, los países en la región no han aprovechado el enorme potencial transformador de la política fiscal para combatir la pobreza, desigualdad y las violaciones estructurales de derechos humanos. América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, con una marcada brecha de desigualdad económica que refuerza las desigualdades sociales y de género existentes. 165 millones de personas en la región son pobres, de los cuales 69 millones viven en pobreza extrema; en Estados Unidos en el año 2013 la pobreza fue de 14.5%; mientras que en Canadá, en el año 2011 alcanzaban el 12.9%.

Las políticas fiscales -de carácter predominantemente regresivo con una carga impositiva baja y una estructura tributaria desequilibrada y sesgada hacia los impuestos indirectos- no han logrado corregir estos problemas estructurales. Si bien existe algunas buenas prácticas, son muchos los casos en los que las políticas fiscales y tributarias han profundizado estas desigualdades y empobrecido aún más a la población.

El estancamiento económico y la reducción del gasto social se han comenzado a manifestar en la región amenazando con profundizar la pobreza crónica, agudizar las desigualdades, y afectar por décadas los proyectos de vida de la población más joven y la protección social de los más vulnerables. Por lo tanto se hace necesaria la adopción de reformas rápidas y sostenidas centradas en los derechos humanos, para salvaguardar los avances en materia social de la última década, prevenir la adopción de las políticas de austeridad y el debilitamiento de la política fiscal que pueden resultar en el deterioro de los derechos humanos fundamentales.

Los argumentos y la evidencia expuestos en el presente documento proponen de manera urgente alinear la política fiscal con los principios de derechos humanos para asegurar la disponibilidad de los recursos públicos suficientes, efectivos y sostenibles para la realización de los derechos. La rendición de cuentas de los estados respecto al uso de los recursos en general, y en particular sobre sus políticas fiscales, pueden contribuir a la prevención de las violaciones sistemáticas de los derechos civiles y políticos y a la corrección de las violaciones estructurales de los económicos y sociales. Como se muestra a través de varios casos emblemáticos en este informe, la situación de "impunidad fiscal" y falta de un escrutinio efectivo de los derechos humanos sobre la política fiscal ha generado fisuras en el pacto social en varios países.

La política fiscal es una política pública, y como tal está sujeta a las obligaciones en materia de derechos humanos que tienen los Estados. Los principios de derechos humanos constituyen un marco que apunta las funciones clave de la política fiscal y la tributación: la movilización de los recursos necesarios para financiar el progreso social hasta 'el máximo de los recursos disponibles'; la redistribución de la riqueza para reducir la desigualdad socio-económica; la rendición de cuentas entre el estado y la ciudadanía; y la corrección de las deficiencias del mercado y la protección de los bienes comunes, incluido el medio ambiente. Los principios contenidos en los tratados de derechos humanos tienen el potencial de cambiar la forma en que éstas políticas se diseñan, formulan e implementan. La incorporación de los derechos humanos en la política fiscal puede conducir a una mayor sensibilidad de los gobiernos respecto a las reivindicaciones de la ciudadanía y al fortalecimiento de las instituciones de control y auditoría, para someter la política fiscal a los estándares más rigurosos de transparencia, eficiencia, participación y rendición de cuentas efectiva.

El presente documento, elaborado en el marco de la audiencia temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sostiene que los estándares de derechos humanos

contenidos en los instrumentos internacionales y regionales proveen un marco normativo y un conjunto de parámetros y directrices aplicables a todas las fases del ciclo de diseño, elaboración, implementación y evaluación de la política fiscal. La legislación internacional de los derechos humanos contiene cinco principios particularmente relevantes para la política fiscal:

El principio de *igualdad y no discriminación* es uno de los principios centrales del derecho internacional de los derechos humanos. Pese al amplio reconocimiento normativo y al consenso internacional sobre su importancia, muchos Estados de la región mantienen políticas fiscales y sistemas tributarios que tienen impactos directa o indirectamente discriminatorios.

Tal como se pone en evidencia en este informe, los sistemas tributarios de la región son, en general, regresivos y las cargas tributarias están sesgadas en contra de los ingresos laborales y a favor de los ingresos del capital afectando de manera desproporcionada a los sectores de menores ingresos. Del mismo modo, las prioridades presupuestales y la forma en que se asigna el gasto público también puede perjudicar a los sectores de menores ingresos. Por ejemplo, en México, mientras que las personas en el 20% de mayores ingresos obtienen 31.6% del gasto público destinado a desarrollo humano, el 20% más pobre recibe apenas 13.1% de dicho gasto. Además, las políticas fiscales muchas veces sufren de sesgos de género, tanto explícitos como implícitos, que refuerzan los roles tradicionales de las mujeres en la sociedad, creando mayores cargas efectivas sobre las mujeres, sin ninguna justificación.

El *acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación* son principios determinantes de la calidad y la legitimidad de la política fiscal. La naturaleza de los derechos humanos implica que existan mecanismos para hacerlos exigibles que permitan a las personas acceder a la información fiscal y participar en las decisiones que pueden afectarles. Los gobiernos latinoamericanos han realizado avances significativos en materia de acceso a la información y transparencia en el ámbito presupuestario poniendo a disposición información presupuestaria integral, generando plataformas electrónicas para hacer más accesible la información fiscal, incluso en tiempo real por parte de gobiernos nacionales y sub-nacionales; y usando herramientas accesibles para la ciudadanía como el Presupuesto Ciudadano. Sin embargo, muchos de los países en América Latina tienen como deuda pendiente incorporar normativamente y en la práctica los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación cuya vigencia permitiría mejorar la calidad de las políticas fiscales en pro de la garantía de los derechos humanos de todas las personas.

Por ejemplo durante la última década en México, ha habido avances diversos, especialmente a nivel federal, tanto en materia de rendición de cuentas como en transparencia presupuestaria; recientemente se ha aprobado reformas que amplían las facultades e independencia de organismos nacionales dedicados a controlar la transparencia y acceso a la información pública y se ha promulgado una ley para regular esta materia. Sin embargo, la transparencia por sí misma no es suficiente para mejorar la calidad del gasto público; es necesario mejorar la participación efectiva de la ciudadanía y otras condiciones o factores que determinan una distribución adecuada de los recursos públicos.

Los estados también tienen el deber de utilizar y generar *el máximo de recursos disponibles* -especialmente a través de una tributación suficiente y sostenible- de modo eficiente, equitativo y no discriminatorio. Esta obligación va más allá de asignar los recursos disponibles de manera efectiva, conlleva la obligación de incrementar la disponibilidad de recursos a través de la movilización de ingresos. Sin embargo, la carga tributaria de los países de América Latina aún se encuentra muy por debajo de la de los países de la Organización de Cooperación y

Desarrollo Económicos (OECD), lo cual restringe los recursos disponibles de los Estados para financiar sus obligaciones en materia de derechos.

Los altos niveles de elusión y evasión tributaria en la región, los excesivos privilegios tributarios injustificados de los que gozan ciertos sectores y un pobre rendimiento de los impuestos patrimoniales, reducen todavía más los recursos disponibles para financiar los derechos humanos. Por ejemplo, en Ecuador, los cien grupos económicos de mayor tamaño, hasta febrero de 2013 mantenían deudas con el fisco por aproximadamente US\$1,800 millones de dólares, particularmente por el concepto de falta de pago de impuestos. Estas deudas representaban un tercio de la inversión pública, que fue de US\$ 6,500 millones de dólares en 2012, y superaba el presupuesto nacional para construcción de carreteras, que ascendió a US\$1,200 millones de dólares en ese año. Así mismo, la ineficiencia en el uso de los recursos públicos de varios estados de la región trunca el potencial redistributivo de la política fiscal.

El principio de *progresividad y la prohibición de regresividad* en el cumplimiento de los derechos se encuentran reconocidos en los tratados de derechos humanos internacionales y regionales. El principio de progresividad reconoce que dadas las limitaciones de recursos la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales solo puede alcanzarse de forma paulatina. Pero también establece que los Estados adopten, de forma inmediata, todas las medidas apropiadas incluso presupuestales para lograr progresivamente su plena efectividad. La prohibición de regresividad impide que los estados adopten medidas regresivas deliberadas, es decir, medidas como recortes presupuestales que supongan el deterioro del nivel de cumplimiento de un derecho. En las realidades actuales de estancamiento económico, recesión o aún crisis económica, los principios de progresividad y la prohibición de regresividad de los DESC cobran especial relevancia.

Si un estado adopta medidas deliberadamente regresivas en el contexto de un ajuste fiscal, éste debe demostrar que estas medidas aseguran un piso mínimo de protección social y que son temporales, no-discriminatorias, proporcionales y necesarias, tras el examen más exhaustivo posible de todas las alternativas disponibles, incluso reformas fiscales y una recaudación más eficaz. Por ejemplo, en Brasil, el gobierno anunció en Mayo de 2015 un ajuste fiscal por un valor de 24 billones de dólares, que recorta principalmente el presupuesto de la seguridad social y de los derechos humanos. El Ministerio de Educación sufrió un recorte presupuestario del 23,7%, el Ministerio de Salud de 11,2%, la Secretaría de la Igualdad Racial del 56,3% y la Secretaría de Derechos Humanos un recorte del 56,3%. Mientras tanto, los flujos financieros ilícitos de Brasil son de alrededor de US\$ 33,7 miles de millones (o billones) por año. La adopción de medidas más efectivas de control de flujos ilícitos contribuiría a disminuir la pérdida de capital de la economía brasileña y en consecuencia no serían necesarios los recortes presupuestarios en áreas tan importantes de los derechos humanos.

Adicionalmente, corresponde a cada Estado la obligación de asegurar por lo menos *los niveles mínimos esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales*. Ello implica que cada uno de estos derechos contiene elementos mínimos que son de inmediato y obligatorio cumplimiento para el Estado, y que deben ser de carácter prioritario en la asignación de los recursos públicos. La inexistencia de niveles mínimos esenciales de estos derechos constituye una fuerte evidencia del incumplimiento de las obligaciones establecidas bajo el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En un contexto socio-económico como el que enfrenta la región, con altos índices de desigualdad y pobreza extrema, los estados deben rendir cuentas por la falta de cumplimiento en la implementación de pisos mínimos de protección social para la población en situación de vulnerabilidad. Para revertir esta situación es necesario que los estados revisen y reformulen sus políticas fiscales, eliminen la evasión y la elusión fiscal, promuevan impuestos directos que graven las ganancias antes que el consumo, y establezcan un sistema de gastos públicos basado en derechos humanos, entre otras medidas que podrían contribuir a que los habitantes de las Américas cubran los niveles mínimos de protección de los derechos sociales. La persistente vulneración estructural y sistemática de los derechos sigue siendo la mayor

deuda pendiente de los Estados Americanos. En algunos países como en Colombia, las cortes han reconocido en su jurisprudencia la necesidad de asegurar la supervivencia digna y autónoma de las personas como un límite al poder impositivo estatal a través de los impuestos indirectos y como criterio orientador de la intervención del Estado en la economía.

La reducción del crecimiento económico en la región ha empezado a manifestarse en forma de políticas de austeridad y reducción del gasto social, lo cual representa un enorme desafío para los estados y una amenaza a los derechos humanos de la población. En este contexto, se hace especialmente necesaria la vigilancia desde los organismos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos para evitar que los Estados adopten medidas regresivas que impliquen la limitación y el desmantelamiento de una década de progreso contra la pobreza y desigualdad en la región.

Como se demuestra en este informe, es posible y necesario monitorear las políticas fiscales y hacer exigibles y justiciables los derechos humanos en el marco de dichas políticas. De manera creciente los tribunales nacionales, organismos de supervisión de tratados de derechos humanos y los mandatos especiales de las Naciones Unidas están sometiendo a escrutinio las decisiones de los estados en materia fiscal y aquellas sobre el uso de los recursos públicos. Organizaciones de la sociedad civil en América Latina como las que suscriben esta iniciativa, consideran la política fiscal un campo fundamental para la justiciabilidad, exigibilidad y realización de los derechos humanos.

Por todo lo anteriormente mencionado es oportuno y necesario que el sistema regional interamericano de derechos humanos consolide su ámbito de protección ante las violaciones de derechos humanos que resultan de los impactos de las políticas fiscales regresivas e injustas. En consecuencia, las organizaciones peticionarias solicitan a la ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos que:

- Elabore un informe temático sobre la política fiscal y los derechos humanos en las Américas, dirigido a contextualizar y operativizar los principios de derechos humanos sobre política fiscal en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y formule directrices y recomendaciones orientadas a que los estados de la región adopten políticas fiscales justas, progresistas y dirigidas a garantizar los derechos humanos en la región.
- En el marco de sus objetivos de fortalecimiento de los sistemas nacionales de derechos humanos en las áreas de promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), con énfasis en las empresas y los derechos humanos y el desarrollo sostenible, inste a las instituciones nacionales de derechos humanos a implicarse en el monitoreo y vigilancia de la política fiscal, el rol de las empresas en la falta de recursos públicos y su impacto sobre los DESC.
- Inste a los estados a cumplir de manera eficaz con los informes periódicos en el marco del monitoreo de la implementación del Protocolo de San Salvador, proveyendo información cabal y adecuada sobre sus políticas fiscales, en concordancia con los indicadores establecidos en las "Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador."
- Incluya en todos sus informes temáticos un análisis de la forma en que política fiscal afecta el cumplimiento del derecho o los derechos implicados.

## 2. INTRODUCCIÓN

A pesar del crecimiento económico sostenido de la última década, América Latina no ha sido capaz de remontar sustancialmente la pobreza extrema y la pobreza crónica que afectan a la región. Aunque en la última década ha observado en la región una reducción de la pobreza, los análisis más recientes advierten que esta tendencia se ha estancado desde el año 2011.<sup>1</sup> La tasa de **pobreza en América Latina** en 2013 fue de un 28,1% y la de población viviendo en indigencia o pobreza extrema fue de 11,7%; es decir 165 millones de personas viven en situación de pobreza, de las cuales 69 millones se encuentran en situación de extrema pobreza.<sup>2</sup> Según un estudio reciente auspiciado por el Banco Mundial, la pobreza crónica persiste como un fenómeno característico de la región. Entre 2004 y 2012 había 130 millones de personas en situación de pobreza crónica. Este estudio afirma que, “probablemente el crecimiento económico por sí solo ya no es suficiente para sacar a los pobres crónicos de la pobreza, pero otras políticas sí pueden hacerlo”.<sup>3</sup>

Las tasas de pobreza en el norte de la región también se han incrementado. La pobreza en Estados Unidos, según datos oficiales en el año 2013 fue de 14.5%, un promedio ligeramente mejor que el año anterior en el que ésta alcanzó el 15%; los niveles de pobreza en este país no se habían reducido desde el año 2006.<sup>4</sup> En Canadá, en el año 2011 las personas en situación de pobreza alcanzaban el 12.9% de la población, habiendo disminuido solo 0.6% desde el año 2007.<sup>5</sup>

América Latina y el Caribe sigue siendo **la región más desigual del mundo** en cuanto a la distribución de ingresos. El crecimiento económico de la última década también se vio acompañado por una reducción importante de la desigualdad de ingresos medida por el índice de Gini,<sup>6</sup> sin embargo no ha sido suficiente para transformar significativamente las brechas de ingresos y oportunidades. Esta situación continúa deteriorándose en algunos países de la región, incluido Estados Unidos en el que el coeficiente de Gini para el 2010 es el más alto de las últimas tres décadas.<sup>7</sup>

En un informe reciente Oxfam afirma que en 2014 el 10% más rico acumulaba el 71% de la riqueza y del patrimonio de la región, mientras que la mitad de la población más pobre sólo acumulaba el 3.2% de la riqueza y del patrimonio. El 1% más rico para ese año poseía el 40% de la riqueza de América Latina y el Caribe, mientras que el 99% restante debía distribuirse el 60%.<sup>8</sup>

La pobreza relativa media para países de la OCDE es de 11.2% y Estados Unidos tiene un índice de 17.6 para 2013. En cuanto a la desigualdad de ingresos entre el 10% superior y el 10% inferior, Estados Unidos es uno de los países más desiguales de la OCDE, solo superado por Chile y México.<sup>9</sup>

En paralelo con la desigualdad económica, el impacto de la política fiscal y de los sistemas tributarios regresivos se hace evidente en las desigualdades entre grupos sociales, etarios,<sup>10</sup> indígenas, afro-descendientes y no-indígenas,<sup>11</sup> y entre habitantes de zonas rurales y urbanas. Las políticas fiscales también sufren de sesgos de género, tanto explícitos como implícitos, que refuerzan los roles tradicionales de las mujeres en la sociedad, creando mayores cargas efectivas sobre ellas.<sup>12</sup>

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama Social de América Latina”, (LC/G.2635-P), Santiago de Chile, 2014.

<sup>2</sup> La CEPAL estima que el 2014 no mostraría cambios estadísticamente significativos en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia de la región y que por el contrario, habrá un leve incremento de la tasa de indigencia, que sería de alrededor del 12%. *Ibidem*.

<sup>3</sup> Renos Vakis, Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti, “*Los Olvidados, Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*”. Banco Mundial. Washington, DC. 2015.

<sup>4</sup> La tasa oficial de pobreza en 2014 no fue estadísticamente distinta de la tasa de 2013. DeNavas-Walt, Carmen y Bernadette D. Proctor, *Income and Poverty in the United States: 2014*, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, P60-252, Washington, DC, 2015.

<sup>5</sup> Página web [Statistics Canada](#), estadísticas sobre personas de bajos ingresos antes de las deducciones de impuestos (en porcentaje, 2007 a 2011).

<sup>6</sup> El índice de Gini se redujo en 10% entre 2002 y 2013, de 0,542 a 0,486 puntos. “*Panorama Social de América Latina*”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *op. cit.*

<sup>7</sup> The Stanford Center on poverty and inequality, “*The Poverty and Inequality Report 2014*”.

<sup>8</sup> OXFAM, *Privilegios que Niegan Derechos: Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y el Caribe*, Septiembre de 2015.

<sup>9</sup> Organización la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Estadísticas sobre Distribución del ingreso y la pobreza, <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

<sup>10</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) *Panorama Social de América Latina*, 2015, (LC/L.3961), Santiago de Chile, 2015. (Págs. 99-102).

<sup>11</sup> Nora Lustig, *Fiscal Policy and Ethno-Racial Inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguay*. CEQ Working Paper No. 22., 2015.

<sup>12</sup> “*Ajustar la lente: Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis*”, Oxfam 2014.



**El estancamiento económico y la reducción del gasto social** han empezado a manifestarse en la región. El crecimiento económico promedio de Latinoamérica ya no se mantiene al ritmo de los últimos años y el gasto social ha empezado a reducirse. Mientras que hasta 2010 la región crecía en promedio 6%, en 2014 ha crecido 0,8%.<sup>13</sup> Luego de un periodo de superávits y reducción de la deuda pública entre 2003 y 2008, a partir de 2010 los recursos públicos sociales crecieron 7,9% (como porcentaje del PIB); diversos países iniciaron reformas fiscales tanto a nivel de ingresos como de gasto social para enfrentar los efectos de la crisis financiera internacional, registrándose un incremento del gasto público social. Sin embargo, estos han empezado a declinar en 2012 y 2013 hasta un 3,5%.<sup>14</sup>

Aunque el gasto social no es el único mecanismo para la reducción de la pobreza y la desigualdad, es una dimensión importante de la acción redistributiva indirecta del Estado y tiene un efecto en el fortalecimiento de las capacidades humanas y las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.<sup>15</sup> Por ello, su estancamiento o reducción tiene un efecto negativo significativo sobre la erradicación de la pobreza crónica, los proyectos de vida de la población más joven y la protección social de los más vulnerables.

**Los sistemas tributarios en la región latinoamericana son 'globalmente regresivos.'**<sup>16</sup> El coeficiente de Gini sólo desciende en promedio 3 puntos porcentuales después de la aplicación de los impuestos directos y las transferencias en efectivo y en especie; mientras que entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se reduce 23 puntos porcentuales y 26 entre las 15 economías consideradas líderes de la Unión Europea.<sup>17</sup> Pese a que la recaudación tributaria en la mayoría de países de América Latina ha crecido impulsada por el crecimiento económico, las limitaciones de los sistemas tributarios son puestas en relieve por distintos organismos intergubernamentales e instituciones financieras. Los sistemas tributarios de la región aún mantienen una carga impositiva baja, con una estructura tributaria desequilibrada y sesgada hacia los impuestos indirectos; y además con niveles de incumplimiento bastante elevados.<sup>18</sup>

Tal como sostiene Juan Pablo Jiménez en un estudio reciente auspiciado por la CEPAL,<sup>19</sup> el aumento del gasto público redistributivo en la región se financió a partir de impuestos regresivos, lo cual redujo los 'efectos netos' de la política fiscal. Además, este estudio puntualiza que debido a varios factores, las grandes fortunas y los individuos más ricos de la región "no han sido gravados de acuerdo con su nivel de ingresos o riqueza y en ocasiones pagan comparativamente menos impuestos que otros contribuyentes de menores rentas." El estudio plantea la sustitución del actual modelo de tributación por una visión más integral de la política fiscal, una "donde gastos e impuestos actúen de manera conjunta y simultánea para aliviar la elevada desigualdad de ingresos que caracteriza a la región."<sup>20</sup>

<sup>13</sup> Renos Vakis, Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti, 2015. *Los Olvidados, Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial. 2015.

<sup>14</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2014*, cit., pág. 263.

<sup>15</sup> Juan Pablo Jiménez (ed.), *"Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina"*, Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Michael Hanni, Ricardo Martner y Andrea Podestá, *El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina*. Revista de la Cepal. No. 116. Agosto de 2015. P. 12.

<sup>18</sup> Alicia Bárcena y Narcís Serra, (eds). *Reforma Fiscal en América Latina, ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Fundación CIDOB, Barcelona 2012.

<sup>19</sup> Juan Pablo Jiménez (ed.), *"Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina"*, Op. Cit.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pág 27.

### 3. EL VÍNCULO ENTRE LA POLÍTICA FISCAL Y LOS DERECHOS HUMANOS

La política fiscal tiene un enorme potencial transformador de las realidades de pobreza y desigualdad en América Latina. Movilizar recursos financieros para garantizar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales es esencial para avanzar progresivamente en la erradicación de la pobreza y la desigualdad. Pese a ello, los principios de derechos humanos generalmente no son tomados en cuenta por los Estados en el diseño, implementación o evaluación de las políticas fiscales o tributarias. Más aún, el análisis de la relación entre la política fiscal y los derechos humanos es aún incipiente, la evidencia del impacto de las políticas fiscales o tributarias regresivas sobre los derechos en la región es escasa, y las alternativas para lograr políticas fiscales más justas, compatibles con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, merecen ser exploradas exhaustivamente.<sup>21</sup>

La política fiscal es una política pública, y como tal está sujeta a las obligaciones que tienen los Estados en materia de derechos humanos al igual que otras actuaciones administrativas. Desde esa perspectiva, la política fiscal se ha venido sometiendo de manera creciente al escrutinio de los tribunales nacionales, organismos de supervisión de tratados de derechos humanos y los mandatos especiales de las Naciones Unidas y se ha integrado de manera creciente en las agendas de derechos humanos de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina como un campo fundamental para la justiciabilidad, exigibilidad y realización de los derechos humanos.

Los principios de derechos humanos constituyen un marco que apuntala las funciones clave de la política fiscal y la tributación: La **movilización de los recursos** para financiar los derechos hasta 'el máximo de los recursos disponibles'; la **redistribución de la riqueza** para reducir la desigualdad de ingresos y otras desigualdades; y la **rendición de cuentas** entre el estado y la ciudadanía. La política fiscal puede contribuir también a la **corrección de las deficiencias del mercado y la protección de los bienes comunes**, incluido el medio ambiente. Estos principios contenidos en los tratados de derechos humanos, proveen los parámetros normativos para someter las políticas fiscales y los presupuestos al escrutinio de los derechos y tienen el potencial de cambiar la forma en que éstas políticas se diseñan, formulan e implementan, con el objetivo de ponerlas al servicio del desarrollo humano y de la realización de los derechos.

El movimiento internacional de derechos humanos en los últimos años ha contribuido al avance normativo y jurisprudencial de los principios de derechos humanos aplicables a la política fiscal; y en general, ha fortalecido la rendición de cuentas de los estados respecto a sus políticas económicas, sobre todo en aquellas regiones afectadas por la reciente crisis económica.<sup>22</sup>

En Europa, la búsqueda de alternativas a los recortes presupuestarios propició la producción de investigaciones sobre si los estados estaban haciendo los esfuerzos necesarios para recaudar, poniendo en evidencia de qué manera la falta de control de los flujos ilícitos, las amnistías fiscales, la evasión y elusión fiscal privaban al Estado de una fuente invaluable de ingresos que superaba enormemente los recortes realizados sobre accesos a servicios básicos y derechos sociales esenciales.<sup>23</sup>

En América Latina, las organizaciones de la sociedad civil han propuesto metodologías específicas para analizar la información tributaria y presupuestaria con el fin de monitorear el cumplimiento de estas obligaciones de derechos humanos por parte de los Estados.<sup>24</sup> Dichas metodologías han derivado en nuevas exigencias de transparencia y rendición de cuentas sobre las políticas públicas en la región. Además, algunos tribunales constitucionales en la región, como es el caso de los de Argentina<sup>25</sup> y Colombia,<sup>26</sup> cuentan con una jurisprudencia

<sup>21</sup> Ignacio Saiz, "Resourcing Rights: Combating Tax Injustice from a Human Rights Perspective", en *Human Rights and Public Finance*, Nolan, O'Connell and Harvey (Eds.), Hart Publishing, 2013.

<sup>22</sup> Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, [La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica](#) documento temático, 2013, disponible [en español](#).

<sup>23</sup> International Bar Association Human Rights Initiative (IBAHR), *Tax Abuses, Poverty and Human Rights*, 2013.

<sup>24</sup> Véase por ejemplo CESR, *Evaluando las políticas fiscales desde una perspectiva de derechos humanos. Estudio de caso metodológico sobre el uso de los recursos disponibles para realizar los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala*. 2012.

<sup>25</sup> Horacio Corti, *Derecho constitucional presupuestario*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

<sup>26</sup> Sergio Chaparro, *Presupuesto, derechos humanos y control judicial: una oportunidad para la convergencia entre constitucionalismo y hacienda pública*. Págs.

importante en la supervisión de políticas fiscales con base en estándares internacionales de derechos humanos. Estos avances son la base sobre la cual se puede construir propuestas para el desarrollo de políticas fiscales justas y centradas en las personas como fin último.

Una reciente reunión internacional, "[Avanzando la Justicia Fiscal a través de los Derechos Humanos](#)," realizada en Lima (29-30 de Abril, 2015) y la [Declaración](#) resultante han puesto en evidencia la relevancia y la necesidad de una acción más decisiva desde los distintos espacios del movimiento de derechos humanos para lograr políticas fiscales y tributarias justas, equitativas y que contribuyan a un desarrollo sostenible.

"[H]acemos un llamado a la comunidad de derechos humanos en general – activistas, académicos y académicas, organizaciones de derechos de las mujeres, ONG, sindicatos, instituciones nacionales de derechos humanos, órganos supervisores de los tratados y comisiones regionales – a examinar activamente cómo las prácticas tributarias afectan su misión, y a desarrollar capacidades y prácticas para promover la justicia fiscal."

*Declaración de Lima sobre justicia fiscal y derechos humanos, abril de 2015.*

### 3.1 La política fiscal es parte de la obligación de los estados de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, especialmente los DESC

La política fiscal tiene un impacto muy importante en el cumplimiento de todas las obligaciones en materia de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y regionales, incluida la Convención Americana y en particular, el Protocolo de San Salvador.

Los tratados de derechos humanos imponen a los estados tres tipos de obligaciones: La obligación de respetar, la de proteger y la de cumplir con cada uno de estos derechos. La política fiscal reviste particular importancia para evaluar la obligación del Estado de cumplir o realizar los derechos económicos, sociales y culturales. Dicha obligación entraña obligaciones de *conducta*, así como obligaciones de *resultado*. Por ello, atribuirle responsabilidad a un Estado por problemas crónicos, tales como las altas tasas de mortalidad materna o la desnutrición infantil, implica realizar un análisis más complejo de la relación entre conducta y resultado de las acciones del estado, que el que requeriría establecer responsabilidad por ejemplo, en casos de tortura y desalojo forzoso.<sup>27</sup> En el primer caso, se evalúa la obligación de los estados de cumplir o realizar derechos; en este procesos, además de un análisis de los pasos adoptados por el estado a nivel legislativo o de políticas, se debe analizar hasta qué punto éste ha movilizado el máximo de los recursos disponibles a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, sin discriminación alguna.<sup>28</sup> De allí la importancia de abordar la política fiscal – tanto en su vertiente recaudatoria como de gasto público en el análisis de la política fiscal.

Entendiendo la relación directa que existe entre la política fiscal y el cumplimiento de los DESC, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) al aprobar las "Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador" como instrumento para la medición del progreso de los Estados bajo dicho Protocolo, en materia de DESC, estableció lo siguiente:

*"una categoría a incorporar en el proceso de medición y de evaluación, es el contexto financiero básico, que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social, y de qué manera se distribuye el mismo, ya sea medido de la manera usual (porcentaje del Producto Bruto Interno para cada sector social) o por algún otro mecanismo (...)"*

Dichas normas también se refieren a "la necesidad de incorporar indicadores sobre inclusión y exclusión, que evidencien situaciones de pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales,

109-120. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/40025/1/6701060.2014.pdf>

<sup>27</sup> Center for Economic and Social Rights (CESR), "The OPERA framework," 2013.

<sup>28</sup> Protocolo de San Salvador, Artículos I y III.

entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad. Estos ámbitos deben cruzarse con información sobre el acceso a recursos productivos o el acceso al mercado de trabajo, e indicadores sobre la distribución de los recursos públicos, presupuestarios y extra presupuestarios.”<sup>29</sup>

La aplicación de la legislación internacional de los derechos humanos a la política fiscal abre la posibilidad de que los Estados y otros actores rindan cuentas por el incumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos en materia fiscal. En las Américas, la jurisprudencia emitida por los tribunales nacionales se ha focalizado, sobre todo, en el gasto público y su relación con la realización de los derechos -escasez de recursos, desigualdad en la asignación, falta de transparencia, limitaciones a la participación y acceso a la información. De manera más limitada, algunas cortes nacionales de la región se han pronunciado sobre el impacto de las medidas impositivas o tributarias sobre el goce de los derechos.<sup>30</sup>

Un estudio realizado por el Center for Economic and Social Rights (CESR) y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales investigó el compromiso fiscal del estado con la salud, la educación y la alimentación en **Guatemala**. Respecto a los recursos, el análisis de la asignación presupuestal mostró que su impacto era discriminatorio ya que directa o indirectamente, beneficiaba, por ejemplo, a los sectores urbanos en detrimento de los rurales y a las poblaciones no indígenas sobre las indígenas en la financiación y distribución de servicios. Al analizar el sistema tributario, demostró que la insuficiencia presupuestal para el cumplimiento de los DESC se explicaba por la existencia de un sistema tributario inequitativo y regresivo; plagado de exenciones y privilegios fiscales dirigidos al sector corporativo y a las élites lo que impedía recaudar de manera suficiente; y que tenía al Impuesto al Valor Agregado (IVA) como la fuente de ingresos tributarios más importante (75% de la recaudación) de modo que lo quintiles más pobres de la población subvencionan en mayor medida, en proporción de sus ingresos, el gasto social y los programas sociales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo había establecido que el sistema tributario era uno de los principales obstáculos del país para generar ingresos dirigidos al gasto público.

*Derechos o Privilegios? El Compromiso Fiscal con la Salud, la Educación y la Alimentación en Guatemala, CESR e ICEFI, 2009.*

En el ámbito internacional, el uso del litigio para desafiar las políticas fiscales o medidas de austeridad fiscal regresivas y su impacto sobre los DESC se ha extendido en el contexto de la reciente crisis económica global. En este contexto, la mayoría de los estados han hecho un uso sistemático de los recortes de presupuestos para las políticas sociales en las regiones más afectadas, como la europea. En ese contexto, los tribunales nacionales y regionales así como las instituciones supervisoras de los tratados de derechos humanos internacionales y regionales han emitido jurisprudencia y directrices en respuesta a los reclamos de la sociedad civil.<sup>31</sup>

La ausencia de un escrutinio efectivo de la política fiscal por parte de los mecanismos de derechos humanos sobre el uso de los recursos públicos en general y sobre la política fiscal en particular, contribuye a la falta de rendición de cuentas de los estados por violaciones estructurales de derechos humanos, principalmente en materia de derechos económicos y sociales con el subsecuente impacto en otros derechos civiles y políticos.

Marcando una tendencia positiva, algunas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) en América Latina han iniciado el escrutinio de estos derechos en el ámbito local o nacional. Por ejemplo, el despilfarro de recursos en la financiación de los programas alimenticios en el departamento colombiano de La Guajira, que resultó en la muerte de niños de la Comunidad Wayuu fue ampliamente documentado por la Defensoría del Pueblo de Colombia.<sup>32</sup> En 2014 en el Perú, 33.1% de las mujeres en promedio habían sido víctima de violencia física o sexual.<sup>33</sup> La Defensoría del Pueblo en ejercicio de su evaluación periódica del cumplimiento del “Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015,” en el año 2013 investigó la asignación presupuestal, la ejecución y destino de los fondos encontrando insuficiencia de recursos, déficits en la definición de metas presupuestales y dedicación a actividades no relacionadas directamente con los objetivos del Plan.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05). Organización de Estados Americanos, OEA.

<sup>30</sup> Para mayor información sobre jurisprudencia en materia presupuestaria ver: <http://presupuestoyderechos.acij.org.ar>

<sup>31</sup> Center for Economic and Social Rights (CESR) “*Litigating austerity: Courts’ response to budget cuts in times of crisis*”, (publicación próxima).

<sup>32</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, *Crisis humanitaria en La Guajira: acción integral de la Defensoría del Pueblo en el Departamento*, 2014.

<sup>33</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, “Encuesta Demográfica y de Salud Familiar-ENDES 2014”, Abril 2015. Disponible en: [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1211/pdf/Libro.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1211/pdf/Libro.pdf)

<sup>34</sup> Ibidem.

Para que la política fiscal contribuya de manera efectiva en el cumplimiento de los derechos humanos, se debe integrar de manera intencional los principios que sustentan estos derechos en todo el ciclo de la política fiscal. Un dato que muestra que la política fiscal en América Latina aún no ha sido capaz de alcanzar su potencial para transformar las situaciones de desigualdad y abordar los déficits en derechos sociales, es que en la región, las transferencias públicas en efectivo (como los programas de transferencias de ingresos) siguen teniendo un mayor impacto redistributivo incluso que los impuestos directos.<sup>35</sup> Reconociendo que es necesario desplegar múltiples iniciativas desde una perspectiva integral de movilización de recursos, este estudio concluye que “uno de los grandes desafíos que sigue enfrentando la región es mejorar el poder redistributivo de la política fiscal, tanto en lo que se refiere a los impuestos como a los gastos, a objeto de promover una mayor igualdad en la distribución del ingreso disponible y una mayor reducción de los niveles de pobreza.”<sup>36</sup>

### 3.2 La transparencia, participación y rendición de cuentas sobre los recursos financieros fortalecen el buen gobierno

La transparencia fiscal es un elemento central del *buen gobierno* cuyo impacto sobre el desarrollo, la reducción de la pobreza y el goce de los derechos económicos y sociales es cada vez más reconocido y tomado en cuenta, en virtud de las iniciativas que sobre transparencia presupuestaria y anticorrupción existen a nivel internacional y regional. Estas iniciativas provienen de la Organización de Naciones Unidas (ONU), las organizaciones financieras internacionales y la sociedad civil.<sup>37</sup>

La transparencia fiscal implica, “abrir al público las estructuras y funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y sus proyecciones”,<sup>38</sup> es decir, como afirma el académico Guillermo Cejudo, va más allá de otorgar información sobre los ingresos y los gastos, es una disponibilidad continua de información de las decisiones sobre el dinero público que permite “evaluar la posición financiera en la que se encuentra el gobierno, los costos y beneficios reales de sus actividades, incluyendo sus implicaciones sociales y económicas presentes y futuras.” La transparencia presupuestaria es, en este sentido, un componente complementario clave de la transparencia fiscal ya que afecta el gasto público y “en consecuencia, el desempeño fiscal de un gobierno”.<sup>39</sup>

La casi totalidad de los análisis sobre transparencia y uso de los recursos se centran en los procesos de diseño, implementación y evaluación del presupuesto. Un estudio auspiciado por la Iniciativa Global sobre Transparencia Fiscal<sup>40</sup> al analizar la literatura existente sobre la evidencia del impacto de la “apertura fiscal”,<sup>41</sup> llama la atención sobre la ausencia de análisis de componentes relevantes de la transparencia fiscal sobre todo en el ámbito de la recaudación, que incluyan por ejemplo, la relación entre el manejo y la recaudación proveniente de la explotación de los recursos naturales.<sup>42</sup>

<sup>35</sup> “[E]n promedio, el 61% de la reducción del coeficiente de Gini en América Latina proviene de las transferencias públicas en efectivo (incluidas las pensiones) y el resto del impuesto a la renta personal y el pago de las contribuciones a la seguridad social. Esto indica que dicho impuesto sobre la renta constituye una de las principales áreas de la política fiscal que es necesario fortalecer.” Michael Hanni, Ricardo Martner y Andrea Podestá, *El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina*, Revista CEPAL 116, Agosto de 2015.

<sup>36</sup> Ibidem, pág. 25.

<sup>37</sup> Por ejemplo, la [Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala](#) (CICIG) en cuyo mandato incluye “investigar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad que cometen delitos que afectan a los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos de Guatemala, e identificar las estructuras de estos grupos ilegales (incluyendo sus vínculos con funcionarios del Estado), actividades, modalidades de operación y fuentes de financiación,” el [Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal](#) del Fondo Monetario Internacional (FMI) que incluye principios y prácticas dirigidos a lograr la transparencia en la información de los gobiernos sobre la estructura y las finanzas públicas; la iniciativa de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) sobre Mejores Prácticas para la Transparencia Financiera que busca ser una herramienta para que los gobiernos mejoren sus niveles de transparencia en distintas áreas teniendo en cuenta sus distintos regímenes de información; desde este año estas Prácticas se han incluido y actualizado como parte de la [Recomendación sobre Gobernabilidad Presupuestaria](#), que ofrece directrices y principios para la formulación, implementación y mejoramiento de presupuesto público. La [Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas](#) (EITI) un estándar global que busca fortalecer los sistemas de manejo y rendición de cuentas de los gobiernos y las empresas sobre los recursos naturales, promover el debate público y generar confianza entre los gobiernos, las empresas y la sociedad civil.

<sup>38</sup> Guillermo M. Cejudo, “*Transparencia Presupuestaria y Fiscal: Los Recursos Públicos y el Gobierno Abierto*”, Alianza para el Gobierno Abierto Construcción del Plan de Acción 2013-2015, pp.4-5.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Paolo de Renzio and Joachim Wehner, “*The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence*”, Global Initiative for Fiscal Transparency, Marzo 2015.

<sup>41</sup> El término “Apertura Fiscal” se entiende como el conjunto de principios y prácticas sobre transparencia y participación en el ámbito fiscal, según se indica en este mismo estudio. P.10.

<sup>42</sup> Ibidem.

Una investigación reciente basada en la información resultante de la Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership,<sup>43</sup> analiza la relación entre la transparencia fiscal y la credibilidad y legitimidad del presupuesto en 73 países, encontrando que la transparencia fiscal tiene relevancia para la credibilidad del presupuesto, aumenta la posibilidad de tener altos niveles de ejecución y presunciones macroeconómicas más exactas. Añade, que la transparencia fiscal durante las fases de formulación e implementación del presupuesto tiene un impacto positivo en la credibilidad del presupuesto; y que los países que incrementan su transparencia fiscal durante el ciclo presupuestario y ponen a disposición más información durante la fase de implementación que la de formulación, tiene mayores posibilidades de implementar sus presupuestos tal como estaban planeados.

Los gobiernos latinoamericanos han realizado avances significativos en materia de acceso a la información y transparencia en el ámbito presupuestario poniendo a disposición información presupuestaria integral (por ejemplo, a través de la publicación de documentos relevantes previos a la adopción del presupuesto, presupuestos adoptados, informes en el transcurso de año y evaluaciones semestrales); generando plataformas electrónicas para hacer más accesible al información presupuestaria, incluso en tiempo real por parte de gobiernos nacionales y sub-nacionales; y usando herramientas accesibles para la ciudadanía como el Presupuesto Ciudadano.

Durante la última década en **México**, “ha habido avances diversos, especialmente a nivel federal, tanto en materia de rendición de cuentas como en transparencia presupuestaria”. Algunos de los más importantes son la Ley General de Desarrollo Social y con ella la creación de CONEVAL (2004); la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), y recientemente se ha aprobado una reforma constitucional que amplió las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, así como otra reforma que le otorgó autonomía constitucional al Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y ordenó la creación de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.”

No obstante, es necesario seguir trabajando para alcanzar una mejor rendición de cuentas. Un ejemplo de esta necesidad es la falta de transparencia en cuanto a los créditos fiscales cancelados y condonados. A pesar de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ha ordenado la entrega de la información que permita identificar el monto y el nombre de aquellas personas físicas y morales que se han beneficiado con la condonación o cancelación de un crédito fiscal, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha incumplido de manera sistemática las resoluciones definitivas del órgano garante.

*Fuentes: Liliana Ruiz y Oscar Arredondo, Transparencia Presupuestaria y Rendición de Cuentas, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, AC, 2013. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Relación de denuncias presentadas por incumplimiento a resoluciones, Febrero 2015.*

Sin embargo, tal como afirma FUNDAR al analizar la transparencia presupuestaria en México, la transparencia por sí misma no es suficiente para mejorar la calidad del gasto público.<sup>44</sup> Es necesario mejorar la participación efectiva de la ciudadanía, y una mejora de otras condiciones o factores que determinan una distribución adecuada de los recursos públicos.

La ausencia de transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos que se asigna a unos sectores respecto a otros, los privilegios impositivos que se otorgan a algunos sectores en detrimento de otros, los sesgos en la aplicación y fiscalización del derecho tributario, minan la legitimidad de los gobiernos y ahondan la crisis de gobernabilidad en varios países de la región.

En América Latina, como en otras regiones, los gobiernos tienden a diseñar políticas fiscales favorables a los intereses de las élites corporativas y financieras cuyos lobbies, pugnan incansablemente por exoneraciones y exenciones tributarias, amnistías y tratos especiales como condiciones para la inversión.<sup>45</sup> Esta realidad se ha

<sup>43</sup> Babacar Sarr, *Credibility and Reliability of Government Budgets: Does Fiscal Transparency Matter?*, Documento de trabajo número, Nro 5, International Budget Partnership. Agosto 2015.

<sup>44</sup> Liliana Ruiz y Oscar Arredondo, “*Transparencia Presupuestaria y Rendición de Cuentas*”, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, AC, 2013.

<sup>45</sup> “Las empresas extractivas internacionales utilizan su influencia para asegurarse de que los países ricos en recursos les ofrezcan generosas subvenciones y mecanismos de elusión fiscal. Desde finales de la década de 1970, en 29 de los 30 países sobre los que existen datos disponibles existe un tipo impositivo marginal menor para los sectores más ricos de la sociedad.[...] Las decisiones sobre el gasto público también se ven afectadas por la concentración del

denominado 'captura del estado por las élites' o 'secuestro de la democracia.' Como sostiene OXFAM en un informe reciente, en América Latina el diseño de los sistemas tributarios se encuentra claramente influido por las élites económicas las cuales logran tratamientos privilegiados, provocan distorsiones para socializar los costos privados como públicos, y adecuan la política fiscal a sus objetivos empresariales o de negocios.<sup>46</sup> Esta realidad, unida a la práctica sistemática de flujos ilícitos, uso de paraísos fiscales y evasión fiscal por parte de estas mismas élites ha generado en la región una relación de desconfianza entre la ciudadanía y los sistemas fiscales y por ende entre esta y sus gobiernos, afectando la calidad de la democracia. Estas situaciones amplían las brechas de desigualdad y generan el descontento de la población dando lugar a protestas sociales a los que los gobiernos suelen responder criminalizando la protesta y generando más situaciones violatorias de los derechos humanos.<sup>47</sup>

La evasión y la elusión fiscal no suelen ser consideradas como problemas de derechos humanos, sin embargo su impacto sobre los recursos para financiar los derechos es evidente y debe ser enfrentado como un obstáculo para el cumplimiento de la obligación del Estado en la movilización de los recursos para los derechos. El impacto de la evasión fiscal sobre la percepción de injusticia entre grupos sociales no es menor. Las tasas de evasión fiscal en el impuesto sobre la renta y la concentración de la propiedad o la tierra son muy elevadas en Latinoamérica, moviéndose en un rango entre 40% y 65% aproximadamente, representando una brecha de recaudación de 4,6% del PIB para el promedio de los países.<sup>48</sup>

En paralelo, muchas empresas multinacionales operando en la región aprovechan la limitada capacidad de control fiscal de los gobiernos para eludir sus responsabilidades tributarias mientras que los gobiernos de la región suelen promover inversiones que generan beneficios privados a través de las exoneraciones y facilidades fiscales.<sup>49</sup>

**En Argentina**, en 2009 el Centro de Investigación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) inició un proyecto para promover mayor transparencia en la asignación de subsidios a empresas privadas argentinas en tres sectores económicos (gas, transporte y producción agroalimentaria) dada la relevancia de los subsidios dentro del gasto del gobierno y la flexibilidad en su gestión. La investigación encontró falta de información sobre cuestiones y criterios utilizados para la asignación de los subsidios, inexistencia de información sobre las transferencias, datos de los beneficiarios y el proceso de control de cada subsidio. Aunque la principal justificación de los subsidios al transporte es lograr que sea más barato y de calidad, los problemas de accesibilidad y relevancia de la información debilitaban su potencial impacto positivo.

*Luciana Díaz Frers, Sandra Elena y Estefanía Casadei, "Transferencias Transparentes: la asignación de subsidios en gas, transporte y agroalimentos en Argentina." En: Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra (Eds) Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Parte II, Cap. 3, 2012. Págs. 95-111.*

---

ingreso[...] Datos recientes de América Latina demuestran que la prestación de servicios públicos reduce considerablemente la desigualdad de ingresos, pero es poco probable que esto ocurra si las personas muy ricas ejercen una influencia indebida sobre el proceso político de toma de decisiones." OXFAM, *Gobernar para las Élites, Secuestro Democrático y Desigualdad Económica*, 178 Informe, 20 de Enero de 2014, págs. 18-19. Ver también, ICEFI, *Política Fiscal: expresión del poder de las élites latinoamericanas*, Guatemala, 2015; y CESR e ICEFI, *Derechos o Privilegios? El Compromiso Fiscal con la Salud, la Educación y la Alimentación en Guatemala*, 2009, op.cit. págs. 89-94.

<sup>46</sup> OXFAM, *Privilegios que Niegan Derechos: Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y el Caribe*, Septiembre de 2015, pág. 63.

<sup>47</sup> Un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del 2012 señala que en América Latina los países con mayor número de protestas sociales "son los que también presentan mayores desigualdades socioeconómicas y gobiernos con capacidad limitada para manejar disturbios" y puntualiza que las tensiones sociales, institucionales y culturales en esta región son numerosas y con gran participación ciudadana. Según este estudio la relación entre el promedio de conflictos y la profundidad de las brechas de desigualdad muestra claramente que 'a mayor brecha social más conflictos, y viceversa.' PNUD, *La Protesta Social en América Latina*. Coordinado por Fernando Calderón, primera edición. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, Cuaderno de Prospectiva Política, 2012.

<sup>48</sup> Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá, *Evasión y equidad en América Latina*, German Agency for Technical Cooperation, División de Desarrollo Económico, abril del 2010.

<sup>49</sup> Oxfam, *Informe Justicia Fiscal para Reducir la Desigualdad en Latinoamérica y el Caribe*, 2012.

### 3.3 Protección de los DESC contra los recortes presupuestarios en contextos de crisis o estancamiento económico

La política social en algunos países de América Latina en la última década ha tenido un rol más destacado como instrumento de protección frente a las fluctuaciones económicas y la crisis internacional; sin embargo la respuesta más generalizada de los Estados a las situaciones de decrecimiento económico o crisis financiera sigue siendo la adopción de políticas de recorte presupuestal y otras medidas regresivas que generan un aumento de la pobreza y el deterioro de los derechos económicos, sociales y culturales. Las lecciones aprendidas sobre los impactos en los derechos humanos de las políticas de austeridad fiscal durante el periodo de ajuste estructural en América Latina, así como el período más reciente de ‘consolidación fiscal’ en Europa y en otras regiones, son muy relevantes para el contexto actual de la región.

Las observaciones y recomendaciones de varios organismos del sistema internacional de los derechos humanos en el contexto de la reciente crisis económica europea,<sup>50</sup> así como el emergente desarrollo normativo y jurisprudencial de los derechos humanos respecto a la política fiscal y tributaria en las Américas y en otras regiones, ofrecen importantes antecedentes sobre la forma en que los principios de derechos humanos son relevantes para la política fiscal en tiempos crisis o de estancamiento económico.<sup>51</sup>

Por un lado, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han emitido directrices sobre los requisitos que los gobiernos deben cumplir al adoptar políticas y medidas restrictivas del gasto social y al favorecer privatizaciones de los servicios públicos esenciales en los contextos de crisis.<sup>52</sup> Por ejemplo, el reciente informe de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos referido a la política fiscal y tributaria,<sup>53</sup> el informe del Experto Independiente sobre Deuda Externa y Derechos Humanos en 2014<sup>54</sup> y el informe del Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Asociación (IBAHRI)<sup>55</sup> han contribuido a traducir los principios de derecho humanos en directrices prácticas para el diseño y monitoreo de la política fiscal por parte de los gobiernos y de la sociedad civil. Por otro lado, los organismos monitores de los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia nacional en varios países han puesto en evidencia que el problema del déficit presupuestal no está en el coste de las políticas sociales como argumentan los Estados, sino en la escasa base fiscal y el débil esfuerzo por una recaudación más justa.<sup>56</sup>

De acuerdo a los estándares existentes de derechos humanos, en situaciones de estancamiento o crisis económica los estados deben buscar formas justas, equitativas y progresivas para enfrentar el impacto de éstas sobre la población, sobre todo la más vulnerable socio-económicamente, llevando a cabo una serie de procesos, incluidos evaluaciones de impacto dirigidas a minimizar el efecto de las medidas sobre la población. Sin embargo, la evidencia histórica y reciente demuestra que el comportamiento de los Estados en contextos de crisis privilegia los recortes al gasto social porque es menos controversial—para la relación entre los Estados y las élites—que reformar el sistema fiscal para erradicar la evasión fiscal, imponer impuestos directos a las rentas, las fortunas y a la propiedad, entre otras formas de recaudar más de manera justa.

La adopción de medidas de austeridad fiscal profundiza las desigualdades sociales y exacerban el impacto de la crisis sobre los que menos tienen porque desmantela aquellos mecanismos que reducen las desigualdades y

<sup>50</sup> Center for Economic and Social Rights (CESR), *“Litigating austerity: Courts’ response to budget cuts in times of crisis”* (próxima publicación, 2015).

<sup>51</sup> Véase las opiniones y presentaciones en el panel *“Courting Tax Justice: Strategic litigation for human rights-centered fiscal policy,”* que analizó los avances en materia de presupuesto y tributación en la región. como parte del seminario internacional *“Avanzando la Justicia Fiscal a través de los Derechos Humanos,”* realizada en Lima (29-30 de Abril, 2015), Center for Economic and Social Rights (CESR) disponible en [este enlace](#).

<sup>52</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, *Open letter to all state parties on the protection of the Covenant Rights in the context of the economic and financial crisis,”* Mayo de 2012.

<sup>53</sup> Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, informe sobre política fiscal y tributaria y derechos humanos. A/HRC/26/28, 22 Mayo de 2014.

<sup>54</sup> Informe del experto independiente de Naciones Unidas sobre deuda, sobre los flujos financieros ilícitos, derechos humanos y la agenda de desarrollo post 2015 , A/HRC/28/60, 2015.

<sup>55</sup> International Bar Association Human Rights Initiative (IBAHRI), *“Tax Abuses, Poverty and Human Rights,”* 2013.

<sup>56</sup> Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, *“La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica,”* Análisis Temático, diciembre de 2013. Disponible [en español](#).



permiten un crecimiento sostenible.<sup>57</sup> Más aún, causan una ruptura de confianza democrática entre la ciudadanía y el estado. Sin embargo, las políticas o 'paquetes de austeridad' adoptadas recientemente por algunos países de la región muestran que estas políticas siguen siendo utilizadas en respuesta al decrecimiento o estancamiento económico.

Por ello, es importante que instituciones internacionales y regionales de derechos humanos, como los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, vigilen que los Estados adhieran sus políticas fiscales y otras diseñadas para dar respuesta al decrecimiento económico y el déficit presupuestario, a los estándares existentes antes referidos. Los estados por su parte deben hacer los esfuerzos necesarios, a través de sus políticas, leyes y procesos administrativos, para recaudar más y sobre todo de manera más justa, antes de adoptar recortes presupuestales en materia social, como ya viene ocurriendo en varios países de la región.<sup>58</sup>

El gobierno de **Brasil** anunció en Mayo de 2015 un ajuste fiscal por un valor de 24 billones de dólares, que recorta principalmente el presupuesto de la seguridad social y de los derechos humanos. El Ministerio de Educación sufrió un recorte presupuestario del 23,7%, el Ministerio de Salud de 11,2%, la Secretaría de la Igualdad Racial del 56,3% y la Secretaría de Derechos Humanos un recorte del 56,3%. Con estos recortes presupuestarios, las políticas públicas esenciales para garantizar los derechos de los sectores más necesitados se ven seriamente comprometidas. Mientras tanto, según Global Financial Integrity, los flujos financieros ilícitos de Brasil entre 2010 y 2012 fueron de alrededor de US\$ 33,7 mil millones (o billones) por año, equivalente al 1.5% del PIB y un valor tres veces más alto que el del ajuste fiscal. La adopción de medidas más efectivas de control de flujos ilícitos, contribuiría a disminuir la pérdida de capital de la economía brasileña y en consecuencia no serían necesarios los recortes presupuestarios en áreas tan importantes de los derechos humanos.

*Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), "Arrocho fiscal detona direitos dos que mais precisam," Brasília, 2015.*

### 3.4 La política fiscal es un componente esencial en la relación entre las empresas y los derechos humanos

En el contexto de la política fiscal, la relación entre los derechos humanos y las empresas se manifiesta, a través del pago de las contribuciones impositivas que las empresas realizan al erario público, las que a su vez destina el estado al cumplimiento de sus obligaciones en materia social. Adicionalmente, las prácticas tributarias de las empresas y el control de los Estados respecto a dichas prácticas tienen un impacto en la recaudación de los recursos fiscales. Por ello, con el fin de generar el máximo de los recursos disponibles para el cumplimiento de los derechos, los Estados no sólo deben adoptar marcos de regulación normativa adecuados sino que deben activar su maquinaria institucional administrativa para evitar la elusión y evasión fiscal, y diseñar una estructura fiscal progresiva, limitando las desigualdades fiscales que favorecen a algunos grupos, principalmente a las empresas, en detrimento de otros.

Entre 2002 y 2011 los países latinoamericanos y del Caribe perdieron casi 3.5% de su PIB en flujos ilícitos financieros, la mayoría de los cuales se debe a la falsificación en la facturación del comercio dentro de los grupos (intra-grupo) de empresas multinacionales o grandes empresas.<sup>59</sup> En la región, un ejemplo que ilustra los retos del cumplimiento de las obligaciones de las empresas respecto a la recaudación de recursos públicos para el gasto social, es el de las compañías mineras. Además de generar enormes pasivos ambientales, incumpliendo obligaciones de derechos humanos en otros ámbitos distintos al fiscal, algunas empresas mineras por un lado recurren a la elusión y evasión fiscal y además la gran mayoría cuenta con incentivos y privilegios fiscales. De este modo, los ingresos que los Estados dejan de percibir debido a la evasión y elusión fiscal, unidos a los incentivos fiscales que ellos mismos otorgan a este sector, les priva de percibir los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos por concepto de regalías mineras.

<sup>57</sup> Existe literatura abundante sobre el impacto sobre la profundización de la pobreza y la desigualdad que las políticas de austeridad y los recortes presupuestales en materia social han causado sobre las poblaciones más vulnerables en Europa durante la crisis global reciente. A modo de ejemplo, ver: OXFAM, *A Cautionary Tale: The true cost of austerity and inequality in Europe*, Briefing paper 174, Setiembre de 2013; CESR, *Spain: Austerity driving poverty, growing inequality and human rights deterioration*, [factsheet](#), January 2015; and *Mauled by the Celtic Tiger: Human Rights in Ireland's economic meltdown*, [briefing paper](#), Febrero de 2012.

<sup>58</sup> Ortiz y Cummins, *The age of austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*, 2014.

<sup>59</sup> Dev Kar y Brian LeBlanc, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011*, Global Financial Integrity, December 2013.

Para el caso de Brasil, la organización Global Financial Integrity, ha estimado que en 2011, se albergaban US\$32.1 billones de dólares de ingresos generados en Brasil en las Islas Caimán, US\$16,2 billones en las Islas Vírgenes Británicas y US\$12,9 billones en las Bahamas. Se estima que los flujos financieros ilícitos internacionales que dejó de percibir el erario brasileño fueron de US\$33,7 billones por año entre el período 2010 a 2012.<sup>60</sup>

En relación con los privilegios a sectores específicos, tres estudios de caso en Costa Rica, Ecuador y Perú demuestran el gran impacto negativo que tiene sobre la recaudación los beneficios fiscales y otros mecanismos que permiten que las empresas extractivas eludan pagar sus impuestos.<sup>61</sup> Hasta 2013, por ejemplo, México era uno de los pocos países en los que no se cobraba ningún tipo de impuesto o regalía por la producción a boca de mina. Esto alentó la extracción acelerada y asimismo favoreció desproporcionadamente a los concesionarios mineros mexicanos a costa del agotamiento de las riquezas minerales del país. En Colombia, entre 2005 y 2010 las empresas mineras pagaron en promedio 878 mil millones de pesos anuales por concepto del impuesto a la renta. Pero durante el mismo período tuvieron deducciones, descuentos y exenciones que representaron un 'costo fiscal' (ingresos fiscales que se dejan de percibir para el país) de 1,78 billones de pesos. Es decir, por cada 100 pesos efectivamente pagados por este concepto, las empresas mineras tuvieron descuentos que terminaron representando pérdidas para el Estado de más de 200 pesos.<sup>62</sup>

En Argentina, la minería encuentra enormes ventajas fiscales.<sup>63</sup> De acuerdo con el Banco Mundial, este país se ubica a nivel mundial en el cuartil con menor tasa impositiva efectiva aplicada a la minería, ocupando el quinto puesto entre todos los países del mundo (detrás se Suecia, Australia, Chile y Zimbawe). Dentro de ese cuartil, además, Argentina es ocupa el tercer puesto respecto de la tasa interna de retorno de las inversiones extranjeras.<sup>64</sup>

El uso de incentivos tributarios para atraer a las empresas mineras es recurrente en la región, pese a que la implementación de políticas alternativas y reformas tributarias progresivas desarrolladas en algunos países han demostrado que esté no es el principal factor que determina el establecimiento de dichas compañías.<sup>65</sup>

La medición del costo y la efectividad de las políticas de incentivos tributarios merecen un serio cuestionamiento sobre el cual los Estados de la región deben ser interrogados y deben rendir cuentas. Un estudio de la CEPAL muestra que los países latinoamericanos utilizan las exenciones tributarias como política preferente para la promoción de inversiones, a diferencia de países desarrollados los cuales recurren principalmente a subsidios o a préstamos subsidiados; sin embargo, hay una 'ausencia de análisis específicos sobre este aspecto' y recomienda que se realice una cuantificación de estos mecanismos.<sup>66</sup> Más aún propone que 'los informes de gastos tributarios integren la documentación del presupuesto que cada año se envía al Congreso, que puedan ser comparados con los gastos directos y sometidos al mismo proceso de evaluación, revisión y control.'<sup>67</sup>

Existe evidencia que el otorgamiento de los incentivos tributarios ha dado como resultado que muchos países en desarrollo sacrifiquen una renta tributaria significativa en beneficio de empresas que operan con éxito dentro de su territorio durante largos periodos, en detrimento de una recaudación justa para financiar los déficits de derechos que muchos de estos Estados tienen. Por ejemplo, Christian Aid argumenta que en Guatemala, en el año 2006 el costo fiscal de incentivos tributarios a una sola compañía minera superó el gasto total del país en infraestructura de salud.<sup>68</sup>

<sup>60</sup> Dev Kar, *Brazil: Capital flight, illicit flows and macroeconomics crises: 1960-2012*, Global Financial Integrity, 2014.

<sup>61</sup> Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, "Tratamiento tributario a las inversiones extractivas", abril de 2015.

<sup>62</sup> G. Rudas, y J. Espitia, "Participación del Estado y la sociedad en la renta minera," En L. J. Garay (Ed.), *Minería en Colombia. Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza*, Vol. 1, Contraloría General de la República, 2013.

<sup>63</sup> Estas incluyen: Un tope para el pago de regalías del 3%, congelamiento de impuestos nacionales, provinciales y municipales por 30 años y 5 años de gracia sin pagarlos (art 8, ley 24.196); descuento del Impuesto a las Ganancias en tareas de exploración, compra de equipos, maquinarias y vehículos (art 12, ley 24.196); descuento del 100% del Impuesto a los Combustibles Líquidos (ley 23.966); devolución anticipada y financiamiento del IVA (ley 24.402); reembolsos por las exportaciones embarcadas en puertos patagónicos (ley 23.018); exención del impuesto al cheque (decreto 613/2001); devolución de los créditos fiscales de IVA (ley 25.429); eliminación de gravámenes y tasas municipales que afecten directamente a la actividad e impuesto a los sellos (ley 24.228).

<sup>64</sup> James Otto et al., *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. International Bank for Reconstruction and Development / World Bank, 2006.

<sup>65</sup> Christian Aid, Informe "Socavando a los pobres: reformas tributarias mineras en América Latina", Septiembre de 2009.

<sup>66</sup> Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá, *Inversión, Incentivos Fiscales y Gastos Tributarios en América Latina*. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 77, 2009. Disponible en [este enlace](#).

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> "Socavando a los pobres: reformas tributarias mineras en América Latina", Informe de Christian Aid, Septiembre de 2009.

Tanto los estados como las empresas son responsables por esta situación y tienen por lo tanto un papel importante en su corrección, tal como lo demuestra el ejemplo de Bolivia que a través del poder legislativo ha adoptado acciones de política fiscal dirigidas a movilizar recursos para incrementar el gasto social.

En **Bolivia**, en mayo de 2005, el Congreso aprobó una ley que estipuló—entre otras cosas— una nueva estructura de regalías e impuestos sobre la extracción de petróleo y gas, incrementando la participación del Estado en los ingresos. Las reformas en el sector desde 2005 han generado un enorme aumento en los ingresos del gobierno boliviano (de un ingreso de unos US\$173 millones en 2002 a un estimado de US\$1,570 millones en 2007). A partir de entonces, se ha introducido tres importantes iniciativas dirigidas a ayudar a los más pobres y vulnerables en Bolivia: una pensión estatal universal a todas las personas mayores de 60 años, un subsidio universal a todos los niños de primaria, y desayunos para todos los escolares de primaria a nivel nacional que les garantizan al menos una comida al día. El gobierno ha anunciado también recientemente un nuevo programa de salud materna. Ninguno de estos programas habría sido posible sin las reformas tributarias al sector petrolero y gasífero.

*Christian Aid, Socavando a los pobres: reformas tributarias mineras en América Latina, Informe, Septiembre de 2009.*

El informe de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, en el cual se ha analizado la política fiscal y política tributaria como determinantes fundamentales en el goce de los derechos humanos, ha arrojado luz sobre las formas en que las prácticas de las empresas—como la evasión y elusión tributarias, y otras prácticas similares—quiebran su responsabilidad de respetar los derechos humanos en la medida que estas actividades desfinancian los servicios públicos, y tienen un efecto negativo sobre los recursos potenciales dedicados a la realización de estos derechos.<sup>69</sup>

Los Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos de la ONU han contribuido a arrojar luz sobre las responsabilidades tanto de los estados como de las empresas en materia de derechos humanos y establecen mecanismos de reparación para las personas cuyos derechos humanos son violados como resultado de la acción de las empresas. Es obligación de los Estados, prevenir las violaciones de derechos humanos como resultado de las actividades de las empresas bajo su jurisdicción, tanto dentro como fuera de su territorio. Estos Principios han sido adoptados por varios organismos internacionales, sin embargo requiere aún de contextualización, adaptación e interpretación a la realidad y a los retos propios de las Américas. Por ello el rol que jueguen las instituciones regionales de derechos humanos es sumamente relevante para explicitar las obligaciones de los Estados de proteger los derechos humanos y la responsabilidad de las empresas de respetarlos, en particular en materia de política fiscal.

La ingente pérdida de recursos por causa de la evasión o elusión fiscales, los flujos ilícitos y la impunidad en la que operan los paraísos fiscales, ha generado redes globales y organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la *justicia fiscal*, las cuales desde múltiples iniciativas y desde distintos enfoques, luchan por la erradicación de los flujos financieros ilícitos.<sup>70</sup> Existen también iniciativas de entidades intergubernamentales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Entre otras medidas, esta entidad patrocinó un acuerdo para el intercambio automático de información fiscal, destinado a eliminar el secreto bancario y reducir el fraude fiscal internacional y la evasión. En 2014, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) emitió una guía para la transparencia y la propiedad efectiva, diseñada para prevenir el uso indebido de empresas, fideicomisos y otros tipos de personas jurídicas para el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Estas iniciativas pueden jugar un rol relevante en la incorporación de los principios de derechos humanos en la rendición de cuentas de las empresas por la movilización efectiva de los recursos.

<sup>69</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Décimo sexta sesión, Informe de la Relatora Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos sobre tributación y derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/26/28, 22 de Mayo 2014.

<sup>70</sup> Por ejemplo, el Instituto para los Derechos Humanos y Empresas en su presentación de los 10 temas para la agenda prioritarios para el 2015 ha incluido “Desarrollar Políticas y normas para abordar las Violaciones a los Derechos Humanos que se deriven de Evasión Fiscal y Financiera”.

## 4. PRINCIPIOS RECTORES DE DERECHOS HUMANOS APLICABLES A LA POLÍTICA FISCAL

Tal como se ha sostenido en la sección anterior, los principios de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales y regionales proveen un marco normativo de referencia bajo el cual los Estados deben rendir cuentas de su política fiscal. Estos principios proveen una serie de parámetros y directrices aplicables a la política fiscal, en todas las fases del ciclo de diseño, elaboración, implementación y evaluación de la política.

A continuación, se analiza la forma en que los principios de derechos humanos abordan la política fiscal en concordancia con las obligaciones contenidas en los principales instrumentos internacionales y regionales.

### 4.1 Principio de igualdad y no discriminación

El principio de igualdad y no discriminación es uno de los principios centrales del derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 2.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos prohíbe la discriminación respecto del goce de los derechos. Los tratados internacionales sobre la discriminación racial, sobre la discriminación contra las mujeres y sobre los derechos de los refugiados, los apátridas, los niños, los trabajadores migratorios y sus familiares y las personas con discapacidad incluyen el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna<sup>71</sup> mientras que otros tratados exigen la eliminación de toda discriminación en ámbitos concretos, como el empleo y la educación.<sup>72</sup>

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) regula el principio de no-discriminación en su Artículo 2.2 y el Comité DESC lo desarrolla en su Comentario General 20. En este último, el Comité establece que *"Los Estados partes deben asegurarse de que existan, y se apliquen, planes de acción, políticas y estrategias para combatir la discriminación formal y sustantiva en relación con los derechos recogidos en el Pacto, tanto en el sector público como en el privado (...). Las políticas económicas, como las asignaciones presupuestarias y las medidas destinadas a estimular el crecimiento económico, deben prestar atención a la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos sin discriminación alguna."*<sup>73</sup> En este sentido, el Comité DESC ha establecido que *"[l]as agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto"*.<sup>74</sup>

En el ámbito regional, la Convención Americana de Derechos Humanos en su art. 24 establece que *"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley"*. En su rol de intérprete de lo establecido en la Convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el principio de igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al jus cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.<sup>75</sup>

Pese al amplio reconocimiento normativo y al consenso internacional sobre la importancia del principio de igualdad y no discriminación en el acceso y el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, los estados de la región mantienen políticas públicas, incluida la política fiscal, que discriminan tanto directa como indirectamente.

<sup>71</sup> Véanse la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>72</sup> Convenio N° 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, y Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza.

<sup>73</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Observación General 20, párr.38.

<sup>74</sup> CESCR, Observación General 13, 21º período de sesiones, 1999, el derecho a la educación (artículo 13 del Pacto) E/C.12/1999/10, 08 de diciembre de 1999. Párrafo 35.

<sup>75</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva No. 18, sobre la *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, 2003.

La *discriminación directa* entraña un trato diferencial por un criterio sospechoso que no tiene ninguna justificación razonable, por ejemplo cuando el sistema tributario establece obligaciones más onerosas contra un grupo poblacional sin ninguna justificación, incluso en proporción inversa a su capacidad de pago.

Los sistemas tributarios de la región son globalmente regresivos, y las cargas tributarias están sesgadas en contra de los ingresos laborales y a favor de los ingresos del capital lo cual tienen un impacto discriminatorio contra los sectores de menores ingresos.<sup>76</sup>

La estructura tributaria regresiva afecta especialmente a las mujeres. Dado que los impuestos indirectos los pagan todas las personas independientemente de sus ingresos, se genera una carga injusta sobre las personas más pobres y las mujeres siguen siendo más entre los pobres de la región. Además existe evidencia empírica sobre que el IVA sobre artículos específicos consumibles, como productos de primera necesidad, afecta a las mujeres de forma diferente que a los hombres.<sup>77</sup> Los impuestos directos también afectan a las mujeres en forma diferente que a los hombres, porque éstas en su mayoría ganan menos, tienen mayor movilidad en el mercado laboral y proporcionan mano de obra no remunerada y trabajo asistencial y de cuidado en el hogar, en las empresas familiares y en la comunidad.<sup>78</sup>

En **Colombia**, dados los problemas de informalidad laboral y la cobertura restringida para estos trabajadores al sistema de seguridad social, el 80% de los subsidios del sistema pensional van al quintil de ingreso más alto, mientras que solo el 0,3% es percibido por el quintil más bajo.

Fuente: Nieto Ramos, A. (2014). *El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia*. Bogotá: CEDE. Universidad de los Andes.

En **México**, mientras que las personas en el 20% de mayores ingresos obtienen 31.6% del gasto público destinado a desarrollo humano, el 20% más pobre recibe apenas 13.1% de dicho gasto.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Informe sobre el Desarrollo Humano México 2011*, p. 66.

La *discriminación fiscal indirecta* se configura cuando en presencia de una discriminación formal o material contra un grupo poblacional el Estado no destina hasta el máximo de los recursos disponibles para erradicarla. Por ejemplo al no asignar recursos para garantizar un derecho vulnerado en proporción al déficit de goce del derecho que tienen las personas o grupos afectados.

Este es el caso de los sistemas de pensiones en al menos tres países de la región (Colombia, El Salvador y Paraguay), en los que por efecto de la alta informalidad y la baja cobertura de sistemas no contributivos de pensiones, los subsidios no se asignan a la población más pobre, en consecuencia, la desigualdad se exacerba en contra de esta población.<sup>79</sup>

El Comité DESC ha señalado que "*además de abstenerse de discriminar, los Estados partes deben adoptar medidas concretas, deliberadas y específicas para asegurar la erradicación de cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de los derechos recogidos en el Pacto. En muchos casos, para eliminar la discriminación sistémica será necesario dedicar más recursos a grupos que tradicionalmente han sido desatendidos*".<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds), *Reforma Fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Fundación CIDOB, Barcelona 2012; además ver Banco Interamericano de Desarrollo, *Recaudar no basta*, 2013.

<sup>77</sup> Chiara Capraro, *"Impuestos a hombres y mujeres: Por qué el enfoque de género es crucial para un régimen fiscal justo"*, Christian AID, marzo 2015.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Efectos redistributivos de la política fiscal en América Latina y reformas tributarios recientes", *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. (Pág. 94.), 2015.

<sup>80</sup> Observación General Nro. 20 del Comité DESC, sobre "[L]a no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales" (2009).

En consecuencia, además de ser un instrumento de recaudación esencial para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, la implementación de algunos tributos puede constituirse en un instrumento clave que orienta, por ejemplo, el funcionamiento de determinados mercados para garantizar la satisfacción de las necesidades de los sectores sociales menos favorecidos. Por ejemplo, en el marco de la política urbana en Buenos Aires, la implementación de tributos que desincentiven las prácticas especulativas con la propiedad del suelo urbano, se ha considerado como un aporte importante para la construcción de ciudades más inclusivas, justas y, por lo tanto, respetuosas de los DDHH en general, y de los DESC en particular. En contraposición, la falta de implementación de tributos que condenen dichas prácticas, supone que el Estado se convierta en cómplice silencioso, por omisión, de la construcción de un espacio urbano marcado por la segregación y la desigualdad. Así, la implementación de un impuesto sobre la renta diferencial generada por la acción del Estado, más conocida como “captación de plusvalías” ó “captación de la valorización”, o el cobro de un tributo progresivo en el tiempo sobre los inmuebles ociosos -edificados o baldíos- pueden evitar un crecimiento desmedido de los precios del suelo.

En **Buenos Aires**, la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (LAJH – n°14.449), aprobada en diciembre de 2012, constituye una iniciativa valiosa en su intento por incidir en la política fiscal provincial, tanto en términos recaudatorios, como de política urbana.

Esta norma establece un aumento del 50% en el cobro del impuesto inmobiliario sobre aquellos inmuebles que, a pesar de estar localizados en una zona urbana, se encuentran ociosos. Esta obligación cumple un doble rol: recaudatorio, y de disciplinamiento del mercado inmobiliario. En cuanto al primero, supone un aumento de los fondos disponibles para obras de mejoramiento de barrios informales, en tanto la ley destina dichos recursos a un fondo fiduciario con ese fin específico. En relación al segundo, dicho impuesto desincentiva la existencia de baldíos en las zonas urbanas, que suponen una disminución de la oferta de suelo en el mercado y, por lo tanto, un aumento artificial de su precio. Asimismo, la existencia de baldíos urbanos contribuye a la construcción de ciudades que se expanden en el territorio, lo que implica altos y crecientes costos para el Estado en materia de oferta de infraestructura urbana y servicios públicos.

Así, el cobro diferencial del impuesto inmobiliario sobre los terrenos baldíos supone, por un lado, mayores recursos para cumplir con los derechos de quienes habitan en barrios precarios y, al mismo tiempo, la implementación de una política urbana para incentivar a la construcción de una ciudad más compacta y, por lo tanto, más accesible e igualitaria.

Fuente: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

## 4.2 Transparencia, participación y rendición de cuentas

La naturaleza de los derechos implica la existencia de mecanismos para hacerlos exigibles y la participación informada de las personas en las decisiones que pueden afectar sus derechos. El Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información. De manera similar, el Artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos protege el derecho y la libertad de buscar y recibir información.<sup>81</sup> La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>82</sup> reconoce que el acceso a la información es un derecho universal y expresamente estableció el derecho de “buscar y recibir información” del gobierno.

En relación específica con los DESC, Los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determinan que *“para avanzar en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, es indispensable unir todos los esfuerzos a nivel nacional con el fin de convocar la participación de todos los sectores de la sociedad. La participación popular es necesaria en cada etapa del proceso, incluyendo la formulación, aplicación y revisión de políticas nacionales.”*<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Este artículo establece que “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (...)”

<sup>82</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

<sup>83</sup> Principios de Limburg, 11.

En el ámbito regional el documento de “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales” elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incorpora el acceso a la información y la participación como indicadores transversales para medir el progreso en la realización de los DESC, en él establece que *“El adecuado acceso a información pública es una herramienta clave para la participación ciudadana en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el Protocolo. De allí que es necesario contar con un caudal de información disponible que brinde elementos para la evaluación y fiscalización de esas políticas y decisiones que los afectan directamente”*.<sup>84</sup>

Respecto al carácter participativo del presupuesto, un tribunal de la Ciudad de Buenos Aires estableció que “no debe perderse de vista que es la ley de presupuesto la que fija el destino de los fondos de la Ciudad -norma troncal de la actividad financiera, entendida esta última como el conjunto de acciones financieras realizadas por el Estado con el fin de hacer efectivas las instituciones constitucionales [cita omitida]; y el presupuesto participativo es básicamente un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina, a través de debates y consultas, dónde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno. Es, desde otro punto de vista, una valiosa herramienta de planificación presupuestaria [cita omitida].”

*Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Sala I), causa García Elorrio, Javier María C/GGBA y Otros sobre Amparo (Art. 14 CCABA), Expediente No. 35.421/0 (por implementación de la cláusula constitucional que garantiza el carácter participativo del presupuesto)*

El acceso a la información es particularmente relevante en el ámbito de la movilización de los recursos financieros públicos. Para medir la dimensión de acceso a la información en asuntos fiscales, y como una forma de impulsar a los gobiernos a que adopten mejores mecanismos de rendición de cuentas, organizaciones como el International Budget Partnership, FUNDAR o INESC han creado metodologías para medir el progreso de los Estados en estas dimensiones.<sup>85</sup> Más recientemente, la Alianza Global para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) se ha configurado como una plataforma que promueve que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos.<sup>86</sup>

Como se ha señalado en la sección anterior, se ha logrado avances importantes en la atención de los estados a la transparencia y acceso a la información fiscal en la región, sin embargo la calidad de la participación y la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas afectan la vigencia de estos principios. En general, los países de América Latina tienen aún una tarea pendiente sobre esta trilogía de principios cuya vigencia tiene alta relevancia para la política fiscal. La Encuesta de Presupuesto Abierto<sup>87</sup> (Open Budget Index en inglés) califica a América Latina con 47 puntos en una escala de 0 a 100, es decir, como una región en la que se presenta apenas alguna información respecto al proceso presupuestario y los documentos que deberían publicarse.<sup>88</sup> Un escrutinio de las políticas de transparencia, participación y rendición de cuentas en relación con la información fiscal y tributaria permitiría mejorar la calidad de las políticas públicas en pro de la garantía de derechos.

<sup>84</sup> Interamerican Commission on Human Rights (CIDH), [Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales](#), OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008.

<sup>85</sup> Ver por ejemplo: FUNDAR: <http://fundar.org.mx/categoria/nuestro-trabajo/regimen-presupuestario/transparencia-presupuestaria-y-finanzas-publicas/?ID=11>; IBP: <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/>; INESC: <http://www.inesc.org.br/headlines/banners2/inesc-online/library/technical-notes/NT.%20157%20-%20%20Budget%20and%20rights.pdf>

<sup>86</sup> Más información en: <http://www.opengovpartnership.org/es>

<sup>87</sup> International Budget Partnership. Open Budget Survey 2015. <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey>

<sup>88</sup> International Budget Partnership. Open Budget Survey 2012.

### 4.3 Movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC

La obligación del estado de usar el máximo de los recursos de que dispone va más allá de asignar los recursos disponibles de manera efectiva, conlleva la obligación de ‘movilizar recursos’ para incrementar la disponibilidad de recursos de manera equitativa, el análisis de la política fiscal desde el punto de vista de los derechos humanos se ocupa tanto de la generación de recursos financieros como del gasto.

El PIDESC en su artículo 2.1 establece que *“Cada uno de 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.”* Otros tratados de derechos humanos, al referirse a los recursos para el cumplimiento de los DESC de ciertos grupos sujetos de protección específica, han reiterado la obligación contenida en el Artículo 2.1 del PIDESC, por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>89</sup> en su Art. 4 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Art. 4.2).

Al interpretar el contenido del mandato a los estados de adoptar medidas “hasta máximo de los recursos de que disponga” el Comité DESC ha indicado que *“En esencia, la obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles”*.<sup>90</sup> En el ámbito regional, la Convención Americana en su artículo 26 establece una variación en la redacción al referirse al desarrollo progresivo de los DESC *“en la medida de los recursos disponibles”*. El Protocolo de San Salvador, sin embargo, en su Art. 1 ha desarrollado el principio de modo similar al Art. 2.1 del PIDESC.<sup>91</sup>

Los tribunales nacionales en algunos países de la región, ya han empezado a esbozar en su jurisprudencia la aplicación del mencionado principio y las obligaciones que de éste se derivan (ver recuadro).

En **Argentina**, en un caso sobre el derecho a la vivienda de personas en situación de calle contra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Corte Suprema de ese país resolvió que el “menú de soluciones brindado por la demandada (...) aparece como insuficiente para atender la particular situación de la actora”. Frente a la invocación por parte del Estado de limitaciones presupuestarias, la Corte entendió que “el argumento de la utilización de los máximos recursos disponibles parece subordinado a un análisis integral por parte de la Ciudad de la asignación de sus recursos presupuestarios, que no podrá prescindir de la obligación primera que surge de los tratados a los que se comprometió la Argentina, que es dar plena efectividad a los derechos reconocidos en sus textos”. En apoyo, y con el fin de precisar el contenido de los deberes que emergen del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Corte citó la Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas titulada “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos que disponga’ de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto” (E/C.12/2007/1). En ese marco normativo, observó que si bien en el caso concreto “el esfuerzo económico estatal es considerable, no parece ser el resultado de un análisis integral para encontrar la solución más eficiente y de ‘bajo costo’, en los términos que recomienda el Comité citado de Naciones Unidas”. Subrayó que “la ausencia de una planificación coordinada y adecuada por parte de la demandada hace que en la actualidad deba erogar, por una básica habitación en un hotel (...), valores que exceden a los requeridos en el mercado inmobiliario por el alquiler de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio”.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, caso “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” (Fallos: 335:452)*

<sup>89</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, Art. 4 y Observación General No. 5 (2003), CRC/GC/2003/5, 2003/5.

<sup>90</sup> Comité DESC, Observación General Nro. 4 relativa al derecho a una vivienda adecuada.

<sup>91</sup> *“Obligación de Adoptar Medidas: 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”* (art.1). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.



En un trabajo pionero en 2008, Sandra Fredman, en consonancia con las consideraciones hechas por el Comité de Derechos del Niño sobre el alcance de la expresión “hasta el máximo de los recursos disponibles,” ha señalado tres elementos que deberían ser considerados en la evaluación del cumplimiento de esta obligación: la suficiencia de los recursos disponibles, la eficiencia en el uso de estos recursos y la equidad en los patrones de gasto.<sup>92</sup>

En cuanto a la **suficiencia** de recursos cabe señalar que el nivel de la carga tributaria de los países guarda relación con la suficiencia de los recursos disponibles por un estado. El porcentaje promedio de los ingresos tributarios entre los países de América Latina en 2013 fue de 21.3% (como porcentaje del PIB) muy por debajo del 34,1% que alcanzaron los países de la OCDE y presenta una gran heterogeneidad (con niveles que van desde el 13% en Guatemala hasta el 35,7% en Brasil y 31,2% en Argentina).<sup>93</sup> La baja carga tributaria condiciona el nivel del gasto público social y afecta el ámbito de impacto de la política fiscal sobre el ingreso de los estratos más bajos, limitando su potencial redistributivo. Los bajos ingresos tributarios en la mayoría de países de la región, unido a otros factores, restringen la disponibilidad de recursos para financiar los derechos.<sup>94</sup>

Existen tres factores adicionales que tienen un impacto en la reducción de los recursos disponibles: los altos niveles de evasión tributaria, los flujos financieros ilícitos internacionales y los excesivos privilegios tributarios de los que gozan ciertos sectores, como es el caso de los concedidos a la industria extractiva en varios países. En la sección anterior se ha descrito en detalle la forma en que estos factores se hacen evidentes en la región.

En **Ecuador**, los cien grupos económicos de mayor tamaño, hasta febrero de 2013 mantenían deudas con el fisco por aproximadamente 1,800 millones de dólares, particularmente por el concepto de falta de pago de impuestos. Estas deudas representaban un tercio de la inversión pública, que fue de 6,500 millones de dólares en 2012, y superaba el presupuesto nacional para construcción de carreteras, que ascendió a 1,200 millones de dólares en ese año.

En **Perú**, en 2013 fue evidente la reducción drástica de los recursos provenientes del canon y regalías hacia las regiones productoras; los casos más llamativos se identificaron en las regiones Ancash, Cusco, La Libertad, Arequipa, Tacna y Moquegua. Según el Ministerio de Economía y Finanzas, las regiones recibirán 180 millones de soles menos en 2015 por concepto de canon y regalías.

*Fuente: Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, Tratamiento tributario a las inversiones extractivas, abril de 2015.*

Como se indicaba en la sección anterior, aproximadamente la mitad de la recaudación potencial del impuesto a la renta de las personas en la región, se pierde por cuenta de la evasión fiscal<sup>95</sup> y la región perdió casi el 3.5% del Producto Interno Bruto en flujos ilícitos financieros.<sup>96</sup> Los incentivos tributarios excesivos a favor de sectores como la minería y otros, tal como se ilustra en los ejemplos resaltados en este documento tienen sin duda un gran impacto negativo sobre la recaudación.<sup>97</sup>

En cuanto a la **eficiencia en el uso de los recursos fiscales**, la obligación de movilizar el máximo de los recursos disponibles por parte de los gobiernos incluye entre otros aspectos, que el gasto público sea eficiente y efectivo; y que los fondos destinados al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales no sean desviados a otras áreas.<sup>98</sup> Por ello, la ejecución deficiente de los recursos constituye una violación de la obligación de movilizar el máximo de los recursos disponibles. Así lo han reconocido los tribunales nacionales o sub-nacionales en algunos países.

<sup>92</sup> Sandra Fredman, “Human Rights Transformed: Positive rights and positive duties”, Oxford University Press, 2008.

<sup>93</sup> OECD, *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2015*, chapter on Tax revenue trends 1990-2013, available [here](#).

<sup>94</sup> Michael Hanni, Ricardo Martner y Andrea Podestá, *El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina*. Op. Cit., págs. 14-15.

<sup>95</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. *Recaudar no basta*. p. 179-180.

<sup>96</sup> Dev Kar y Brian LeBlanc, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011*, Global Financial Integrity, December 2013.

<sup>97</sup> Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, *Tratamiento tributario a las inversiones extractivas*, abril de 2015.

<sup>98</sup> Magdalena Sepulveda, “The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, Antwerp, Intersentia, 2003.

En el **Perú**, la Defensoría del Pueblo en 2013, evaluó el cumplimiento del “Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015,” dedicando una porción relevante a los aspectos presupuestales de su implementación. La Defensoría afirmó que “[L]a implementación de las políticas públicas establecidas para erradicar la violencia contra la mujer requiere, necesariamente, de la asignación y ejecución de los recursos presupuestales correspondientes sin los cuales, difícilmente, podrán llevarse a la práctica y, por ende, reducir las brechas de violencia de género en el país. [...] La Defensoría, evaluó la asignación presupuestal, la ejecución y el destino de los fondos. Encontró que “los montos asignados y ejecutados por los sectores han resultado insuficientes y escasos en comparación con el presupuesto general de cada ministerio”; una falta de metas presupuestales bien definidas que permitan hacer un seguimiento adecuado de las asignaciones presupuestales; y que las asignaciones se destinan en algunos casos a “actividades que no apuntan precisamente al cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan Nacional 2009 – 2105”. La Defensoría emitió una serie de recomendaciones a los distintos sectores, poniendo énfasis en que el Ministerio de Economía y Finanzas cumpla con su papel en el diseño e implementación de lineamientos para los otros ministerios éstos incorporen dentro de su presupuesto la meta presupuestal correspondiente dedicada a cumplir con el Plan.

*Balance Sobre el Cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015, Defensoría del Pueblo, Serie Informes de Adjuntía – Informe No. 003-2013 DP/ADM, mayo de 2013.*

En Argentina, el Tribunal Superior de Buenos Aires aceptó que la baja ejecución del presupuesto asignado a la infraestructura para la educación pre-escolar en esa ciudad constituía una violación del derecho a la educación, y propició una solución amistosa en la que el Gobierno de la ciudad se comprometía a la ejecución de un plan para superar este problema, aunque hoy todavía persisten buena parte de las fallas detectadas entonces.<sup>99</sup>

En cuanto a la **equidad**, existen arreglos tributarios o características de programas orientados a la garantía de ciertos derechos que, por excluir a la población de menores ingresos, pueden tener efectos regresivos sobre la pobreza. La forma en que se estructura la política fiscal de un país, en relación a sus fuentes de recaudación, es un factor clave para evaluar en qué medida se aprovecha su potencial redistributivo. En este sentido, más allá de los recursos económicos que una política fiscal eficiente provee para la implementación de políticas orientadas al cumplimiento de los derechos humanos, una política fiscal progresiva tiene, en sí misma, un impacto positivo en la construcción de una sociedad más igualitaria y, por lo tanto, respetuosa de los derechos humanos.

En la Ciudad de **Buenos Aires**, en un caso referido a la falta de vacantes en los institutos educativos de gestión pública en el nivel inicial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad comprobó que “la falta de respuesta adecuada no tiene sustento en imposibilidades de origen material (falta de recursos económicos y/o humanos) sino más bien a una cuestionable gestión administrativa”. Precisó que “como se desprende del informe de la Auditoría General de la Ciudad agregado como prueba (...) se verificó una subejecución presupuestaria en el área de infraestructura escolar para el año 2003. La prueba señalada (...) destacó (...) que ‘Del análisis efectuado a la Dirección General de Infraestructura Escolar, Mantenimiento y Equipamiento surgen los siguientes aspectos: *sub-ejecución presupuestaria del 63% del crédito vigente*’”. Agregó que “la accionante denunció que la falta de ejecución del presupuesto en infraestructura escolar osciló entre \$ 8.259.611 en el año 2002 y \$ 68.346.979 en el año 2005, sin que tales consideraciones hayan sido refutadas por la Ciudad”. Consideró que eso era “demostrativo de que la accionada no está cumpliendo con los tratados internacionales que gozan de jerarquía constitucional e imponen la adopción de medidas adecuadas para garantizar los derechos ‘hasta el máximo de los recursos de que se disponga’, tal como lo establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

*Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, Sala I, Caso Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA), Expediente N°. 23360/2000.*

<sup>99</sup> F. Basch, 2011, “Children’s Right to Early Education in the City of Buenos Aires: A case study on ACIJ’s Class Action.” International Budget Partnership. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-ACIJ.pdf>

Por ejemplo, la CEPAL ha señalado que el gasto público en educación superior en la región “tiende a ser regresivo [en términos absolutos] como consecuencia de que la extensión de la cobertura de la educación pública en los diferentes niveles educativos ha conllevado el acceso progresivo de la población ‘desde arriba hacia abajo’”.<sup>100</sup> Las dificultades de acceso son mayores en los estratos de menores ingresos, lo que supone un proceso de segregación educativo a favor de aquellos que tienen más recursos, quienes son los que logran acceder a la oferta educativa de mejor calidad.

Una política fiscal progresiva con potencial redistributivo, requiere una mayor participación de los impuestos patrimoniales, que gravan la renta, y la riqueza, en lugar de aquellos que lo hacen sobre la actividad económica, sobre el salario o sobre el consumo. Entre los impuestos patrimoniales, los tributos sobre la propiedad inmueble son particularmente importantes para la implementación de una política fiscal progresiva.<sup>101</sup>

Pese al potencial redistributivo de los tributos sobre la propiedad inmueble, estos suelen estar sub-aprovechados en los países de la región según la CEPAL. En efecto, según un estudio realizado por esta organización sobre 13 países y 66 jurisdicciones de América Latina, el impuesto inmobiliario representaba, en promedio, únicamente el 0.37% del PBI, y un 1,6% de la carga tributaria. Asimismo, el mismo representaba aproximadamente un 40% de los ingresos provenientes de los gravámenes patrimoniales. Este bajo nivel de recaudación, se enmarca en una débil presión tributaria sobre el patrimonio: mientras que, en promedio, en América Latina representan el 0,94% del PBI, ésta cifra asciende a 1,81% para los países de la OECD.

*Claudia De Césare y José Francisco Lazo Marín, Impuestos a los patrimonios en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 2008, p.78.*

#### 4.4 Realización progresiva y no regresividad de los DESC

Los principales tratados de derechos humanos reconocen que, dadas las limitaciones de recursos, los DESC solo pueden ser asegurados en su nivel pleno de forma paulatina. Pero también establecen que los Estados deben, de forma inmediata, adoptar todas las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente su plena efectividad.

El Art. 2 del PIDESC establece que *“Cada uno de 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”*. El Comité DESC ha interpretado que esta disposición obliga a los estados a *“elaborar y adoptar (...) un plan detallado de acción para la aplicación progresiva”* de los derechos contenidos en el Pacto.<sup>102</sup>

La Convención Americana de Derechos Humanos en su Art 26. establece respecto al desarrollo progresivo de los DESC, que *“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”*.

<sup>100</sup> “Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”, CEPAL, 2004.

<sup>101</sup> El impuesto sobre los bienes inmobiliarios, además, tiene dos características destacables en términos recaudatorios. En primer lugar, goza de una particular estabilidad en relación a otros impuestos, que dependen de la actividad económica, como el impuesto sobre los ingresos brutos. En segundo lugar, la recaudación de tributos a la propiedad inmueble permite hacerse de recursos para mejorar las infraestructuras urbanas. Estas mejoras, a su vez, aumentan el valor de las propiedades, incrementando la “base fiscal” sobre la que se recaudan dichos impuestos. Es el llamado “círculo virtuoso” del impuesto inmobiliario. Ver Claudia De Césare y José Francisco Lazo Marín, *Impuestos a los patrimonios en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2008, p.36.

<sup>102</sup> Comité DESC. Observación General N° 1, relativa a la presentación de informes por los Estados Partes.

La noción de progresividad de los DESC está ligada a la idea de gradualidad en el logro de la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Tanto el art. 26 de la Convención Americana y el 2.1 del PIDESC reconocen que dicha la realización de estos derechos requiere la toma de medidas paulatinas, en algunos casos escalonadas temporalmente, y la administración de recursos escasos, que implica la necesidad de optar entre objetivos.<sup>103</sup> Sin embargo no todas las obligaciones relacionadas con los DESC están sometidas a la progresividad. Hay obligaciones de cumplimiento inmediato como la *obligación de adoptar medidas, la prohibición de discriminación y el aseguramiento de niveles esenciales de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto*, sobre cuyo incumplimiento un estado no puede aducir gradualidad ni falta de recursos.

“(…) En el marco de dicha flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a 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 Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y jubilados de la Contraloría”) vs. Perú. Sentencia de 1 de julio de 2009.*

La rendición de cuentas de un Estado sobre si está adoptando las medidas para lograr de manera progresiva la realización de los DESC de su población, implica necesariamente la evaluación de su política fiscal. Las brechas y deficiencias en la implementación de las políticas y programas destinados a proteger, respetar y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales son a menudo causadas por, o están relacionadas con, un financiamiento inadecuado o ineficiente de dichas políticas. Los retos para el monitoreo y la exigibilidad de la obligación de los estados de adoptar medidas para el logro progresivo de los derechos humanos económicos y sociales no son por lo tanto menores. Suponen un abordaje integral que triangule el nivel de goce de derechos, los esfuerzos del estado a nivel de normativo y de políticas y los recursos dirigidos a su cumplimiento.<sup>104</sup>

Desde diversas instancias internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>105</sup> y regionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>106</sup> se ha generado ya herramientas de medición que incluyen indicadores, metas cuantitativas y cualitativas, que permitan identificar si los estados se encuentran dando pasos de manera progresiva, hacia la realización plena de los DESC.<sup>107</sup> De mismo modo, organizaciones de derechos humanos han generado herramientas metodológicas –como el marco metodológico [OPERA](#) del Center for Economic and Social Rights, cuya finalidad es evaluar la implementación de los DESC a través del monitoreo de las políticas públicas dirigidas a establecer si un estado está o no cumpliendo con su obligación de realización de los DESC, incluyendo la dimensión de los recursos financieros.

La **prohibición de regresividad** de los DESC se deriva del deber de progresividad de estos derechos. Significa que no les está permitido a los estados adoptar medidas regresivas deliberadas, es decir, medidas que supongan el deterioro del nivel de cumplimiento de un derecho. Si se adoptaran medidas deliberadamente regresivas, “*corresponde al Estado parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de*

<sup>103</sup> Christian Courtis, “Artículo 26. Desarrollo Progresivo”, en Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Comentario, Christian Steiner y Patricia Uribe (eds).

<sup>104</sup> CESR, *The OPERA framework*, op. cit.

<sup>105</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “*Indicadores de Derechos Humanos, Guía para la Medición.*” HR/PUB/12/5. 2012.

<sup>106</sup> En Julio de 2008, la CIDH adoptó los “[Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales](#)” que plantea observaciones y propuestas sobre el desarrollo de un sistema de indicadores para la evaluación del progreso de los DESC. En el año 2012, la OEA aprobó el documento final de “[Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador](#)” propuestos por el Grupo de Trabajo (Asamblea General de la OEA ([AG/RES. 2713 \(XLII-O/12\)](#)) del 4 de junio de 2012).

<sup>107</sup> Los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en el Sistema de Naciones unidas aprobaron “*Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*”. A su vez, en el ámbito de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos encomendó a un grupo de trabajo la elaboración de un documento con lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC.

*todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado.*<sup>108</sup> Es decir, toda acción que suprima, restrinja o limite el contenido de derechos ya garantizados constituye una violación *prima facie* de los derechos humanos.

Algunos tribunales nacionales en América Latina se han pronunciado respecto a la regresividad de medidas presupuestarias que reducen recursos presupuestarios para la financiación de servicios relacionados con los derechos sociales; y lo han hecho en consonancia con las obligaciones sobre este principio contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por ejemplo, en la sentencia C-931 de 2004 la Corte Constitucional colombiana declaró contraria a la constitución una norma de la Ley anual del presupuesto que disminuía las partidas económicas el estado debía otorgar a las universidades públicas del país. La Corte sostuvo que el carácter progresivo del derecho a la educación implica que, en principio, toda regresión en su protección es inconstitucional y que la disminución de recursos a las universidades lo era. La Sentencia precisó sin embargo, que la posibilidad de adoptar medidas que disminuyan el grado de protección de un derecho, si estuvieren justificadas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. (Ver recuadro) La Corte realizó un juicio de proporcionalidad en el cual verificó que, si bien, la medida empleada –disminuir el presupuesto de una institución dedicada a la educación- era potencialmente apropiada para alcanzar un objetivo legítimo –aliviar el déficit de las finanzas públicas-, el Gobierno no había explicado de forma suficiente porque la medida era necesaria para el logro del fin y por qué no podía ser sustituida por otra estrategia menos lesiva para la financiación de la educación superior pública. Por ello, la sentencia ordenó al Gobierno incluir en el presupuesto los montos necesarios para mantener, en términos reales, las partidas asignadas a las universidades públicas.<sup>109</sup>

La Corte Constitucional de Colombia declaró que “[E]l carácter progresivo de un derecho implica no sólo el compromiso estatal de ampliar el espectro de cobertura real del mismo hasta satisfacer el principio de universalidad, sino también el aumentar el número y contenido de las prerrogativas que dicho derecho confiere a sus titulares. Pero sobre todo, conlleva la prohibición *prima facie* de retrocesos. [...] Así pues, si bien el carácter progresivo de los derechos sociales no es absoluto, su restricción exige una adecuada justificación en la persecución de objetivos prioritarios de carácter constitucional, y debe respetar parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

[...] La Corte encuentra que las anteriores explicaciones y justificaciones dadas por el ejecutivo al presentar el proyecto de ley anual de presupuesto sobre la finalidad perseguida con la congelación de las transferencias de recursos del presupuesto general de la Nación a las universidades públicas son precarias. Tales explicaciones no cumplen con el deber de exponer una carga argumentativa mínima, que con base en razones constitucionales y no solamente económicas indique por qué la limitación del carácter progresivo del derecho a la educación superior, y de la prohibición de retrocesos en su reconocimiento, era estrictamente necesaria para reducir el déficit fiscal, de manera tal que no podía ser evitada o substituida por otra medida. Tampoco las explicaciones señalan por qué la fórmula que se acogió no es desproporcionada, es decir por qué no implica un sacrificio excesivo del carácter progresivo y no reversible del derecho social a la educación superior, frente al beneficio constitucional que se obtiene al reducir el gasto público y con él el déficit fiscal.”

*Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-931 de 2004.*

En realidades de estancamiento económico, recesión o crisis económica o humanitaria los principios de *progresividad y no regresividad* en el ejercicio de los DESC cobran especial relevancia. En 2012, en medio de la crisis económica europea, el Comité DESC emitió una ‘carta a los Estados’ parte del PIDESC recordándoles los requisitos que las medidas de austeridad o recortes presupuestales deben contemplar. (Ver recuadro)

<sup>108</sup> Así lo ha señalado explícitamente el Comité DESC en las Observaciones Generales sobre el derecho a la salud (Párr. 32), a la educación (Párr. 45), al agua (Párr. 19) y a la protección de los intereses morales y materiales del autor (Párr. 27).

<sup>109</sup> Rodrigo Uprimny y Diana Guarnizo, “¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia colombiana”. En *Direitos Fundamentais*. Justica No. 3. Abr/Jun. 2008.

La caída reciente en los precios del petróleo y de las materias primas, las previsiones de los gobiernos de la región sobre sus ingresos petroleros, así como las estimaciones de la CEPAL, sugieren que dichos ingresos registrarán una caída equivalente a alrededor de un 1% del PIB en promedio en la región. Esto representa un enorme desafío para los estados y una amenaza a los derechos sociales de la población. Tal como se ha manifestado en varias ocasiones en este documento, es necesaria una vigilancia desde los organismos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos para evitar que los ajustes fiscales que los estados adopten medidas regresivas en nombre de la austeridad fiscal y que dichas medidas se adopten e implementen en concordancia con los estándares de derechos humanos.

“Las crisis económicas y financieras y una ausencia del crecimiento impiden la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales y pueden conducir a la regresividad en el goce de esos derechos. El Comité entiende que algunos ajustes en la implementación de estos derechos contenidos en el Pacto son inevitables algunas veces. Sin embargo, los Estados Parte no deben actuar en violación a sus obligaciones bajo el Pacto. En tales casos, el Comité enfatiza que cualquier cambio o ajuste en la política tiene que cumplir con los siguientes requisitos: **en primer lugar**, la política es una medida temporal que abarca sólo el período de la crisis; **en segundo lugar**, la política es necesaria y proporcionada, en el sentido que, la adopción de cualquier otra política, o la omisión de actuar, sería más perjudicial para los derechos económicos, sociales y culturales; **en tercer lugar**, la política no es discriminatoria y comprende todas las medidas posibles, incluidas las medidas fiscales, para apoyar las transferencias sociales y mitigar las desigualdades que pueden aumentar en tiempos de crisis, y para garantizar que los derechos de las personas y grupos desfavorecidos y marginados, no son afectados de manera desproporcionada; **en cuarto lugar**, la política identifica el contenido mínimo esencial de los derechos, o un piso de protección social, según lo desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo, y asegura la protección de este contenido básico en todo momento.”

*Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Carta abierta a los Estados Partes, 48 período de sesiones, 16 de Mayo de 2012, “Open letter to all state parties on the protection of the Covenant Rights in the context of the economic and financial crisis.” (traducción libre).*

#### 4.5. Asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos

Al desarrollar las naturaleza de las obligaciones de los Estados contenidos en el PIDESC, el comité DESC estableció que “corresponde a cada Estado parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos [...] Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser.”<sup>110</sup> También estableció que “*Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. Más allá de eso, parece obvio que la falta de previsión presupuestaria de lo necesario para cumplir con estos niveles esenciales permitiría adelantar el incumplimiento de tales derechos*”.<sup>111</sup>

De acuerdo a lo establecido por el Comité DESC los estados deben asegurar la satisfacción de por lo menos niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos. Ello implica que cada uno de los derechos reconocidos en el PIDESC contiene un mínimo de elementos que son de inmediato y obligatorio cumplimiento para el Estado, y que deben ser de carácter prioritario en la asignación de los recursos públicos.

La existencia de la necesidad o la insatisfacción de los niveles más básicos de los derechos constituyen una fuerte evidencia de incumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados. De modo similar, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que el cumplimiento de las obligaciones mínimas: “*debe ser la primera prioridad en las decisiones presupuestarias y de política.*”

<sup>110</sup> Observación General N° 3 del Comité DESC referente a “La índole de las obligaciones de los Estados Partes” (1990), párrafo 10.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

*Los gobiernos deben hacer todo lo posible para que los limitados recursos de que dispongan se destinen a conseguir, por lo menos, un nivel mínimo de disfrute de los derechos, como garantizar el acceso universal a la educación primaria obligatoria y gratuita y que todos tengan acceso a una atención médica básica y a los medicamentos esenciales.”<sup>112</sup>*

En un contexto regional y nacional como el descrito en este documento, con niveles alarmantes de pobreza y desigualdad los estados deben rendir cuentas por la ausencia de pisos mínimos de protección social para la población en situación de vulnerabilidad. Según estimaciones de la CEPAL, teniendo en cuenta el tamaño promedio y el número de trabajadores por familia en la mayoría de los países de la región, con excepción de Costa Rica y Ecuador, el salario mínimo no alcanza para cubrir las necesidades básicas de las familias. Las reformas fiscales en la región deben promover impuestos directos que graven las ganancias antes que el consumo, y establecer un sistema de gastos públicos basado en derechos humanos, que permita a la población de las Américas alcanzar por lo menos, los niveles mínimos de los derechos reconocidos por los tratados de derechos humanos.

“El derecho fundamental al mínimo vital, concretamente en lo que se refiere a las condiciones materiales básicas e indispensables para asegurar una supervivencia digna y autónoma, constituye un límite al poder impositivo del Estado y un mandato que orienta la intervención del Estado en la economía (artículo 334 C.P.). La intersección entre la potestad impositiva del Estado y el principio de Estado Social de derecho consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este mínimo constituye el contenido del derecho fundamental al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales para que la persona humana pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria. Si bien el deber de tributar es general pues recae sobre “la persona y el ciudadano” (art. 95-9 de la C.P.), el derecho al mínimo vital exige analizar si quien no dispone de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente puede ser sujeto de ciertas cargas fiscales que ineludible y manifiestamente agraven su situación de penuria, cuando es notoria la insuficiencia de una red de protección social efectiva y accesible a los más necesitados. De ahí que la propia Carta haya señalado como límite a la potestad impositiva del Estado “los principios de equidad, eficiencia y progresividad” que rigen “el sistema tributario” (art. 363 de la C.P.) y que haya enmarcado el deber de tributar dentro de los “conceptos de justicia y equidad” (art. 95-9 de la C.P.)”

*Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-173/10 (Referencia: expediente D-7819) 10 de Marzo de 2010.*

<sup>112</sup> Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Período de sesiones sustantivo de 2007. Tema 14 g) del programa provisional. Documento UN E/2007/82. Párr. 57.

## 5. CONCLUSIONES Y PEDIDOS

A la luz de los argumentos y la evidencia mostrada en el presente documento, se concluye que:

- Pese al progreso macroeconómico de la región en la última década, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, con una marcada brecha de desigualdad de ingresos que convive y refuerza las desigualdades sociales y de género existentes. 165 millones de personas en la región son pobres, de los cuales 69 millones viven en pobreza extrema. Las políticas fiscales, de carácter predominantemente regresivo, no están sirviendo para corregir estos problemas estructurales. Por el contrario, tal como se ha puesto en evidencia en este documento, en algunos casos las políticas fiscales y tributarias han causado de manera directa o indirecta, la profundización de estas desigualdades.
- La política fiscal tiene un impacto muy importante en el cumplimiento de todas las obligaciones en materia de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y regionales, incluida la Convención Americana y en particular, el Protocolo de San Salvador. El ejercicio y el goce efectivo tanto de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales requieren recursos públicos. Como parte de las obligaciones contraídas en virtud de estos tratados, los estados deben rendir cuentas sobre hasta qué punto se ha movilizado el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna. De allí la importancia de abordar la política fiscal – tanto en su vertiente recaudatoria como de gasto público- desde la óptica de los derechos humanos.
- La política fiscal es una política pública, y como tal, está sujeta al escrutinio y la rendición de cuentas en materia de derechos humanos. Más aún, la política fiscal determina el éxito o el fracaso de otras políticas públicas dirigidas a financiar servicios para la población y brindar protección social a quienes lo requieren. La ausencia de una vigilancia efectiva de los derechos humanos sobre la política fiscal tiene un impacto negativo directo sobre todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
- La política fiscal es justiciable; de manera creciente los tribunales nacionales, organismos de supervisión de tratados de derechos humanos y los mandatos especiales de las Naciones Unidas están sometiendo a los estados a un escrutinio de sus decisiones en materia fiscal y sobre el uso de los recursos públicos. Organizaciones de la sociedad civil en América Latina como las que suscriben esta iniciativa, consideran la política fiscal un campo fundamental para la justiciabilidad, exigibilidad y realización de los derechos humanos. Estos factores configuran un contexto favorable y oportuno para que el sistema regional de los derechos humanos consolide su ámbito de protección a las violaciones de derechos humanos que resultan de los impactos de las políticas fiscales regresivas e injustas.

**En consecuencia, las organizaciones peticionarias solicitan a la ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos que:**

1. Elabore un informe temático sobre la política fiscal y los derechos humanos en las Américas, dirigido a contextualizar y operacionalizar los principios de derechos humanos sobre política fiscal en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; y formule directrices y recomendaciones orientadas a que los estados de la región adopten políticas fiscales justas, progresivas y dirigidas a garantizar los derechos humanos en la región.
2. En el marco de sus objetivos de fortalecimiento de los sistemas nacionales de derechos humanos, en las áreas de promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), con énfasis en las empresas y los derechos humanos y el desarrollo sostenible, inste a las instituciones nacionales de derechos humanos a implicarse en el monitoreo y vigilancia de la política fiscal, el rol de las empresas en la falta de recursos públicos y su impacto sobre los DESC.
3. En concordancia con los indicadores establecidos en las “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador,” inste a los estados a cumplir de manera eficaz con los informes periódicos a los que están obligados en el marco del monitoreo de la implementación del Protocolo de San Salvador, proveyendo información cabal y adecuada sobre sus políticas fiscales.
4. Incluya en sus informes temáticos un análisis de la forma en que política fiscal afecta el cumplimiento del derecho o los derechos implicados.



## Acerca de las organizaciones participantes

La **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)** es una organización no gubernamental dedicada a la defensa de los derechos humanos de sectores vulnerados de la sociedad y al fortalecimiento de la democracia en Argentina, promoviendo el cumplimiento de las leyes que protegen a los grupos desaventajados y la erradicación de toda práctica discriminatoria, y contribuyendo al desarrollo de prácticas participativas y deliberativas.

El **Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR por sus siglas en inglés)** es una organización internacional no gubernamental con sede en Nueva York y base en Lima y en Washington DC, que trabaja para que se reconozcan y garanticen los derechos económicos y sociales como herramienta poderosa para la justicia social y la dignidad humana. CESR saca a la luz patrones de violaciones a los derechos económicos y sociales mediante investigaciones interdisciplinarias que combinan el análisis jurídico y socioeconómico. CESR aboga por reformas en materia de política económica, fiscal, social y de desarrollo, tanto a nivel internacional como regional y nacional, para que los estados cumplan con sus obligaciones de derechos humanos y rindan cuentas por ellas.

El **Centro De Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)** es una organización colombiana con vocación regional e internacional, localizada en Bogotá. Su misión es impulsar la construcción de una ciudadanía sin exclusiones y la vigencia de la democracia, el Estado social de derecho y los derechos humanos. Dejusticia desarrolla sus actividades a través de investigaciones jurídicas y socio-jurídicas que se ven reflejadas en publicaciones académicas y documentos de política pública; intervenciones públicas; participación en debates, foros, redes y observatorios; participación en litigios estratégicos y asesorías de interés público; actividades de formación y presencia en medios de comunicación.

El **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)** es una organización no gubernamental que trabaja desde 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina. Entre sus objetivos se encuentran: denunciar las violaciones de los derechos humanos, incidir en los procesos de formulación de políticas públicas, impulsar reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas y promover el mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

**FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación** es una organización de la sociedad civil plural e independiente —con sede en México— que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia. Con su quehacer busca avanzar hacia la democracia sustantiva y contribuir a generar cambios estructurales que transformen positivamente las relaciones de poder entre sociedad y gobierno en el respeto de los derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos para generar condiciones de vida digna y bienestar para todas y todos.

**Grupo FARO (Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades)** es un centro de análisis de políticas públicas ecuatorianas, independientes, apartidista, plural y laico, cuya misión es incidir en políticas públicas para construir una sociedad más democrática, innovadora, sustentable e incluyente a través de la investigación, el diálogo informado y la acción colectiva.

El **Instituto de Estudios Socio-económicos (INESC)** es una organización no gubernamental, sin fines lucrativos, no partidaria y con finalidad pública. Su misión es contribuir al perfeccionamiento de la democracia representativa y participativa con miras a la garantía de los derechos humanos, mediante la articulación y el fortalecimiento de la sociedad civil para influenciar los espacios de gobernanza nacional, regional e internacional.

The **International Budget Partnership (IBP)** colabora con organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo para utilizar el análisis y la incidencia presupuestarios como herramienta para mejorar una gobernanza efectiva y reducir la pobreza. El propósito de IBP es asegurar que los presupuestos gubernamentales sean más sensibles a las necesidades de las personas pobres y de bajos ingresos en la sociedad y en consecuencia, hacer que los sistemas presupuestarios sean más transparentes y rindan cuentas al público.

Con el apoyo de la organización global para el desarrollo, **Oxfam Internacional**. Una de cada tres personas en el mundo vive en la pobreza. Oxfam está decidida a cambiar esto movilizándolo el poder de las personas contra la pobreza. Trabajamos a nivel mundial con herramientas innovadoras y eficaces, para lograr que las personas puedan salir de la pobreza por sí mismas y prosperar. Salvamos vidas en situaciones de emergencia y ayudamos a recuperar medios de vida. Impulsamos campañas para que las voces de las personas en situación de pobreza puedan influir en las decisiones que les afectan en el ámbito local y global. En todo lo que hacemos, desde Oxfam trabajamos creando alianzas con otras organizaciones y junto a mujeres y hombres en situación de vulnerabilidad, para acabar con las injusticias que provocan pobreza. Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan junto a organizaciones socias y comunidades locales en más de 90 países.



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia



CON EL APOYO DE:

**OXFAM**

## Agradecimientos

La audiencia temática es parte de una iniciativa regional coordinada por el Center for Economic and Social Rights (CESR) bajo la supervisión de Gaby Oré Aguilar y Nicholas Lusiani, con la contribución en la investigación y edición del presente informe de Luciana Bercovich y Luke Holland. En su elaboración se ha contado con los valiosos aportes de las organizaciones participantes, en particular de las siguientes personas: Dalile Antúnez (ACIJ), Sergio Chaparro (DeJusticia), Grazielle David (INESC), Luna Miguens (CELS), Diego de la Mora e Iván Benumea (FUNDAR), Gustavo Maurino (IBP), Fabián Carrillo y Juan José Herrera (Grupo Faro), Rosa María Cañete y Deborah Itriago (Oxfam).

*Foto de la carátula: Rocinha Favela, por Alicia Nijdam Licensed under CC BY 2.0 via Commons*

© 2015. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License.



