

Los derechos humanos frente al ajuste fiscal . El caso de Argentina bajo la presidencia de Milei

Human rights against fiscal adjustment. The case of Argentina under Milei's presidency

Alejandro Gaggero, Julieta Levin, Mariana Matamoros y Grazielle Custódio David •

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la situación e implicaciones de los derechos humanos frente al ajuste fiscal, específicamente en el caso de Argentina. El ajuste fiscal, como política destinada a equilibrar ingresos y gastos públicos, impacta directamente en las condiciones de vida de la población y en la garantía de los derechos humanos. En consecuencia, las políticas fiscales especialmente, deben alinearse con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Las condiciones de vida de la población en Argentina se deterioraron en los últimos años frente a las múltiples crisis, afectando particularmente a los sectores más vulnerables. Desde hace al menos una década, la economía está estancada y hace años el país se enfrenta a una crisis económica persistente. En este contexto, en diciembre de 2023 asumió un nuevo gobierno con la promesa de llevar a cabo el ajuste más feroz de la historia del país. En los primeros cuatro meses, el gasto público se derrumbó y no se tomaron medidas de protección social adecuadas. Bajo la premisa de que existen alternativas a este ajuste fiscal, al final del artículo se realizan propuestas para implementar una política fiscal progresiva con perspectiva de derechos humanos y de género. Así, las principales recomendaciones son realizar evaluaciones de los impactos de las reformas económicas en los derechos humanos e implementar políticas fiscales que fortalezcan la equidad y progresividad tanto de los tributos como de los gastos.

Palabras clave: Argentina, ajuste fiscal, derechos humanos, progresividad y regresividad impositiva

Abstract

This article aims to analyze the situation and implications of human rights in the face of fiscal adjustment, specifically in the case of Argentina. Fiscal adjustment, as a policy aimed at balancing public revenues and expenditures, directly impacts the living conditions of the population and the guarantee of human rights. Consequently, fiscal policies must align with international human rights standards. Living conditions in Argentina have deteriorated in recent years due to multiple crises, particularly affecting the most vulnerable sectors. For at least a decade, the economy has been stagnant, and the country has been facing a persistent economic crisis for years. In this context, a new government took office in December 2023 with the promise of implementing the most severe adjustment in the country's history. In the first four months, public spending collapsed, and adequate social protection measures were not taken. Under the premise that alternatives to this fiscal adjustment exist, proposals are made at the end of the article to implement a progressive fiscal policy with a human rights and gender perspective. Thus, the main recommendations include conducting assessments of the impacts of economic reforms on human rights and implementing fiscal policies that strengthen the equity and progressivity of both taxes and expenditures.

Keywords: Argentina, fiscal adjustment, human rights, progressive and regressive taxation

• Alejandro Gaggero: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Julieta Levin: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - Universidad de Buenos Aires (UBA).

Mariana Matamoros: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia

Grazielle Custódio David: Oxfam Internacional - Plataforma LAC

1 Conexiones entre la política fiscal y los derechos humanos

La política fiscal¹ es un instrumento clave para la promoción y protección de los derechos humanos. Sin recursos materiales disponibles no es posible cumplir con los compromisos internacionales que deben guiar todo el accionar del Estado. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sido explícita en ese aspecto, señalando que los principios de derechos humanos son plenamente aplicables a todo el ciclo de la política fiscal, desde la elaboración de presupuestos y códigos tributarios hasta la supervisión y evaluación de sus consecuencias (CIDH, 2017).

En este marco, es preciso señalar que el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos no excluye ni es incompatible con la prudencia fiscal y económica. Ambos objetivos deben confluir en el desarrollo de medidas cuidadosamente diseñadas para asegurar el bienestar colectivo y sostenible (ACNUDH, 2016). En esa línea, el sistema fiscal debe ser socialmente justo para que sea coherente con los compromisos de derechos humanos asumidos. A ello nos referimos cuando hablamos de justicia fiscal.

El presente artículo tiene por objetivo analizar la situación e implicaciones de los derechos humanos frente al ajuste fiscal, específicamente en el caso de Argentina. A tal fin, primero se desarrollarán los estándares de derechos humanos que deben guiar la política fiscal, así como aquellos aplicables a las instituciones financieras internacionales, considerando el rol decisivo que cumplen en la política económica argentina. También se señalarán las observaciones realizadas por órganos de derechos humanos al país en esta materia. Luego, se analizará la situación de ajuste fiscal y otras reformas económicas regresivas en Argentina y sus impactos en derechos humanos. En ese marco, también se presentará un análisis presupuestario del primer cuatrimestre de 2024. Finalmente, presentaremos propuestas para una política fiscal con perspectiva de derechos humanos.

1.1. Estándares para un ajuste fiscal con enfoque de derechos humanos

El marco de derechos humanos proporciona estándares necesarios para elaborar la política fiscal y garantizar la eficacia y la equidad en la gestión económica. Estos estándares permitirían a los formuladores de política tomar decisiones sobre la asignación de recursos, la recaudación de

¹ La política fiscal —entendida como los ingresos y gastos del Estado— es también una herramienta de política pública fundamental para promover el desarrollo, generar incentivos para determinados sectores y diseñar políticas industriales, energéticas y ambientales.

impuestos y el gasto público, además de fortalecer la legitimidad y la aceptación social de las decisiones gubernamentales en materia económica.

El ajuste fiscal, como política orientada a equilibrar ingresos y gastos públicos, tiene implicaciones directas en la garantía de los derechos humanos. Aunque pueda ser una medida necesaria en algunas circunstancias para movilizar los recursos disponibles, su implementación debe ser cuidadosamente gestionada para no socavar los derechos básicos de la sociedad.

Además, es fundamental que las situaciones de ajuste fiscal no se conviertan en una política de austeridad fiscal, caracterizada por: a) una reducción drástica de los presupuestos destinados a brindar servicios públicos básicos y programas de protección y seguridad social, b) una subida de los impuestos indirectos regresivos que recaen más sobre las clases medias y la población más pobre, c) una disminución en la protección a los derechos laborales, tanto individuales como colectivos y, d) una privatización de los bienes y servicios públicos. Una vez que existen fuertes evidencias sobre los efectos contraproducentes de las políticas de austeridad fiscal para superar crisis económicas, y de que existen numerosas alternativas para expandir el espacio fiscal (ej. aumentar los ingresos fiscales de forma equitativa, combatir la elusión y evasión tributaria, frenar los flujos financieros ilícitos, re-priorizar el gasto público), medidas que podría contrarrestar la necesidad o la severidad de la austeridad y proteger de mejor manera los derechos humanos a través del ciclo económico (CESR et.al, 2016).

Entonces, es esencial que las decisiones de ajuste fiscal se tomen respetando los compromisos de derechos humanos tanto de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) como de derechos civiles y políticos, priorizando la protección de las personas más vulnerables y garantizando el acceso equitativo a servicios esenciales para toda la población. Adicionalmente, bajo la premisa de que las respuestas reactivas aquellas acciones que buscan resolver problemas económicos en lugar de sus causas subyacentes no proporcionan soluciones sostenibles a largo plazo, es necesario que un país como Argentina adopte un enfoque proactivo y fundamentado en principios que permitan garantizar el acceso a los derechos humanos (NU, 2021) al abordar los desafíos económicos y fiscales.

Esto implica que las políticas fiscales incorporen los estándares y compromisos enmarcados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, que permitan que todas las personas disfruten de sus derechos en condiciones de igualdad y dignidad (PIDESC, 1966). Lo antedicho requiere la implementación de medidas económicas y fiscales para movilizar el máximo de los recursos

disponibles, así como la búsqueda constante de mejoras en las condiciones de vida, incluyendo niveles adecuados de alimentación y vivienda.

Bajo el marco del derecho internacional de los derechos humanos, se hace necesario aplicar especialmente las obligaciones y principios de progresividad y no regresividad, de igualdad y no discriminación, de movilización del máximo de los recursos disponibles, y de transparencia y participación social en la política fiscal para fortalecer el bienestar de la sociedad (CIDH, 2018). Por lo tanto, a continuación señalamos estándares para conectar las políticas de ajuste fiscal con la realización de los derechos humanos.

1.1.1 Progresividad y no regresividad: Una de las dos dimensiones de la política fiscal es el gasto público, y su impacto sobre la pobreza, el crecimiento y el desarrollo depende de que sea eficiente y equitativo, priorizando a los sectores más postergados. Bajo el enfoque de los derechos humanos, el Estado está obligado a disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles para asegurar la realización progresiva de derechos y mejorar las condiciones de vida de las personas (PIDESC, arts. 2 y 11), incluso en situaciones de crisis. La progresividad implica un reconocimiento gradual para alcanzar la efectividad de los DESC, y una obligación de progreso, lo que conlleva la prohibición de políticas que constituyan un retroceso en la protección de estos derechos (Abramovich & Courtis, 2004).

Como contracara de la progresividad, el principio de no regresividad obliga a abstenerse de adoptar medidas que limiten el acceso a derechos, lo que implica agotar todas las alternativas, incluidos tributos extraordinarios a las grandes fortunas y otras medidas tributarias progresivas, antes de adoptar políticas de austeridad o ajuste fiscal.

El Comité DESC (2016) ha señalado que solamente son aceptables las medidas regresivas cuando sean necesarias y proporcionadas. Para ello, deben cumplir con una serie de criterios tales como que se mantengan en vigor solamente en la medida de lo necesario, que exista una justificación razonable, que se hayan estudiado exhaustivamente las posibles alternativas, que en el examen de las medidas y alternativas propuestas haya habido participación de los grupos afectados, y que las medidas no sean directa o indirectamente discriminatorias.

Los ajustes de política fiscal deben proteger los avances realizados en la garantía y protección de los DESCA. Este principio está estrechamente relacionado con la idea de progresividad, que es la obligación de los Estados de avanzar de manera continua hacia la plena realización de los

derechos humanos. Este enfoque es respaldado por el artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece el compromiso de los Estados Parte de garantizar los DESC sin discriminación alguna y lograr progresivamente su plena efectividad (NU, 1966).

En este sentido, cualquier política de ajuste fiscal debe dar prioridad a los impuestos directos y progresivos. El principio 11 de los Principios de Derechos Humanos en Política Fiscal (PDHPF)² señala la importancia de evitar tomar acciones que retrocedan en el acceso y disfrute de los derechos humanos. Por ejemplo, garantizar que los recortes presupuestarios no afecten de manera desproporcionada a los grupos más vulnerables, permite mantener el progreso continuo hacia la justicia social y a la no regresividad.

En particular, algunas de las medidas que está implementando el gobierno argentino bajo la presidencia de Javier Milei son claramente regresivas. Por un lado, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 se redujeron las indemnizaciones laborales³. Por otro lado, su administración está promoviendo recortes presupuestarios en áreas clave como ciencia, tecnología y cultura, eliminando proyectos de obra pública, y reduciendo los ingresos de trabajadores/as y jubilados/as. Simultáneamente, se están eliminando los subsidios a servicios esenciales, lo que beneficia principalmente a las grandes empresas proveedoras y dejando de lado la búsqueda del bienestar de la población (NU, 2024b)

A eso se le suma la estructura tributaria (OCDE, 2023) de Argentina, que revela una marcada dependencia en la recaudación proveniente de impuestos indirectos sobre bienes y servicios (29.5%), así como del impuesto al valor agregado (24.1%). Los impuestos indirectos tienden a ser regresivos, ya que afectan de manera proporcionalmente mayor a las personas con ingresos más bajos en comparación con aquellas de mayores recursos. Por lo tanto, -si fuera necesario- un ajuste fiscal debería estar estrechamente ligado a la corrección estructural de la recaudación de impuestos.

1.1.2. Igualdad y no discriminación: La igualdad se refiere a la obligación de asegurar que todas las personas tengan acceso a condiciones de vida dignas y a oportunidades justas para desarrollarse

²Esta es una iniciativa de varias organizaciones de Latinoamérica y el Caribe que formularon principios y directrices de Derechos humanos con base en normas constitucionales y tratados internacionales. Ver: https://derechosopoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

³ Actualmente, estas reformas están suspendidas porque fueron declaradas inconstitucionales por el Poder Judicial.

plenamente, sin discriminación ni exclusión. En el contexto de los DESCA, implica que las políticas públicas y las medidas estatales deben estar diseñadas de manera que promuevan la igualdad de oportunidades y la distribución justa de los recursos económicos, sociales y culturales. Esto incluye garantizar el acceso universal a servicios básicos como la salud, la educación, la vivienda, el empleo digno y otros derechos fundamentales.

El principio de igualdad también implica fortalecer la cohesión social, promover un desarrollo económico más inclusivo y sostenible, y transformar las estructuras sociales y económicas para eliminar las barreras que perpetúan la desigualdad para así garantizar que todas las personas puedan ejercer sus derechos plenamente. Bajo esta premisa, los PDHPF señalan en el principio 5 la importancia de eliminar discriminaciones, incorporando enfoques diferenciales. Por lo tanto, como parte del requisito de evitar que las reformas económicas resulten discriminatorias, las evaluaciones de los impactos en los derechos humanos deben esforzarse por identificar y abordar los posibles efectos acumulativos en personas y grupos específicos, protegiéndolos de impactos negativos. Es importante reconocer que las mujeres son especialmente vulnerables a la discriminación múltiple e interseccional. Por consiguiente, se debe llevar a cabo una evaluación cuidadosa y preventiva de las discriminaciones, particularmente hacia grupos que enfrentan privación de derechos o marginación en la sociedad (Experto Independiente, 2018).

Desde esta perspectiva, se debe priorizar la promoción de la redistribución de la riqueza en general para abordar las desventajas que enfrentan las poblaciones vulnerables (NU, 2024a. Parr.36). Asimismo, el Principio 3 de los PDHPF, establece la necesidad de garantizar una política fiscal equitativa, lo cual implica la obligación de aplicar un sistema tributario justo basado en los principios de progresividad y capacidad contributiva (Principio 3.1).

En esta línea, la CIDH (2017) sostuvo que las políticas fiscales deben ser una herramienta para superar la pobreza, señalando tres factores fundamentales en la relación entre política fiscal y pobreza que afectan particularmente a los países de Latinoamérica y el Caribe. En primer lugar, la baja recaudación —ya sea por la baja carga impositiva, la regresividad de los impuestos, las deducciones y exenciones, o la elusión y evasión fiscal— dificulta la capacidad de reducir las desigualdades sociales. En segundo lugar, los régimen tributarios regresivos impiden una mayor contribución de la política fiscal a la reducción de la pobreza. Finalmente, el gasto social insuficiente y mal distribuido limita el rol de la política fiscal en la lucha contra la pobreza.

En el caso de Argentina, desde hace décadas se desaprovecha el rol igualador que podría tener la política fiscal. El gasto público destinado a los sectores que más requieren de la intervención

estatal no logra garantizar condiciones de vida dignas y la forma en que se gestiona la deuda pública restringe severamente la posibilidad de dar prioridad a políticas esenciales para ello.

Las medidas de austeridad fiscal que está promoviendo el gobierno de Javier Milei en Argentina amplían desigualdades. Ese el caso, por ejemplo, de la propuesta de derogar la moratoria previsional, sin la cual 9 de cada 10 mujeres no podrían jubilarse. El Gobierno nacional envió al Congreso el proyecto de ley “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” a través del cual se deroga la Ley N°27.705 de Plan de Pagos de Deuda Previsional. Esta ley prevé un plan de pagos para que aquellas personas que no cumplan con los 30 años de aportes puedan acceder a una jubilación. Su derogación afecta particularmente a las mujeres que generalmente tienen menos aportes por haber realizado trabajos de cuidado no remunerados y haberse empleado en el mercado informal.

1.1.3. Movilización del máximo de los recursos disponibles: Tal como se señaló previamente, los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los DESCA (PIDESC, art. 2.1). Esta obligación no solo requiere el aprovechamiento pleno y eficiente de los recursos públicos existentes, sino también, cuando sea necesario, el incremento de la disponibilidad de recursos de una manera que sea suficiente para dar efectividad a los derechos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1990). De este modo, movilizar los recursos disponibles implica contar con una presión fiscal suficiente para garantizar las condiciones de vida de las personas, y un sistema tributario progresivo para reducir desigualdades.

Como derivación de este deber, los PDHPF señalan que los Estados deberían adoptar un marco de políticas que asegure el máximo de movilización de recursos de distinta índole y, cuando sea necesario, ampliar el espacio fiscal. Esto implica usar la política fiscal, monetaria y el endeudamiento como instrumentos para la consecución de los recursos necesarios para la garantía de los derechos y la eliminación de las discriminaciones existentes. A su vez, ampliar el espacio fiscal requiere revisar los beneficios tributarios mal diseñados, movilizar recursos que no están siendo movilizados, tales como los que se pierden por la evasión y elusión fiscal, y la corrupción, así como solicitar asistencia y cooperación internacional (Principio 10).

En esa misma línea, el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y los derechos humanos (2018) sostuvo que la movilización de recursos es fundamental para abordar el

contenido mínimo de los DESCA, que constituye una base mínima de protección, y que los Estados no pueden atribuir el incumplimiento de sus obligaciones mínimas a la falta de recursos, a menos que demuestren que han hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos disponibles.

En Argentina, el gobierno de Javier Milei instaló la idea de que “no hay plata” como justificación para el recorte del gasto público. Sin embargo, tal como se mencionó previamente y se verá en los próximos apartados, existen alternativas en Argentina distintas al ajuste por medio del recorte del gasto público, vinculadas, por ejemplo, a la mejora de la progresividad del sistema fiscal y a la revisión de gastos tributarios.

1.1.4 Transparencia y participación social: Los principios de transparencia y participación social deben implementarse en todo el ciclo de políticas, desde los códigos tributarios y la elaboración de los presupuestos, hasta la asignación y ejecución de gastos (CIDH, 2018). La transparencia en los procesos de formulación y aplicación de políticas fiscales implica que estos sean abiertos y comprensibles para toda/os la/os ciudadana/os. En el contexto del ajuste fiscal, la transparencia asegura que las decisiones sobre recortes presupuestarios, cambios en impuestos o reformas estructurales sean claras y estén basadas en datos objetivos. Por lo tanto, es fundamental reconocer que las decisiones y las cuentas fiscales de los Estados son información pública, salvo ciertas excepciones que deben estar estrictamente justificadas y reguladas por la normatividad. En este contexto, el acceso a esta información es necesario para la toma de decisiones, el cumplimiento de los derechos humanos y el control ciudadano sobre las acciones gubernamentales (PDHPF, 2021, Principio 7).

La transparencia en el ajuste fiscal implica divulgar información detallada sobre las medidas adoptadas, sus objetivos, los impactos previstos y los criterios utilizados para tomar decisiones. Esto permite que la sociedad civil, los actores económicos y la/os ciudadana/os en general comprendan y participen en el proceso fiscal, generando confianza y conciencia sobre las medidas a implementar (NU, 2021). En consecuencia, países como Argentina deben esforzarse por garantizar que la información sea disponible, accesible y ofrecida de manera oportuna y transparente, con análisis suficientes que ayuden a comprender las consecuencias y los efectos de las políticas de reforma económica (Experto Independiente, 2018).

Adicionalmente, la validez de los datos recopilados sobre las políticas fiscales se debe evaluar a la luz de los principios de no discriminación, igualdad, inclusión y participación. Para asegurar

una atención adecuada a los grupos en riesgo de vulnerabilidad, se deben implementar indicadores que proporcionen información desglosada por género, discapacidad, grupo de edad, región, origen étnico, nivel de ingresos y otros aspectos pertinentes que faciliten la identificación contextual de la sociedad (Experto Independiente, 2018: parr. 20.3).

1.2. El rol de las instituciones financieras internacionales en el ajuste fiscal

Las instituciones financieras internacionales (IFIs), que incluyen instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo, proporcionan financiamiento y asistencia técnica a los países que enfrentan desafíos económicos y fiscales. Desde una perspectiva de derechos humanos, es esencial que las políticas de ajuste fiscal promovidas y con frecuencia exigidas por las IFIs no comprometan ni socaven los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Para ello el rol de las IFIs en el ajuste fiscal debe estar alineado con los principios y estándares internacionales de derechos humanos, de tal forma que contribuyan a la promoción de la equidad, la inclusión y el respeto de los derechos económicos y sociales de todas las personas, especialmente en contextos de crisis económica o financiera.

En particular, el FMI, al ser un organismo especializado de las Naciones Unidas, tiene la obligación de actuar conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, que establece la efectividad de los derechos humanos como uno de los propósitos de la Organización, que deben alcanzarse por medio de la cooperación económica y social internacional (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2016: párrs. 7 y 8).

Aunque el PIDESC no hace referencia explícita a la banca multilateral en sí misma, establece principios y derechos relacionados que son relevantes para las políticas y prácticas de las IFIs, incluidas las entidades de banca multilateral. Además, existe la posibilidad de que el Protocolo Facultativo del PIDESC pueda ser invocado para reclamar a los Estados por su rol en las instituciones financieras multilaterales (Salomon, 2021).

Algunos principios y disposiciones del PIDESC que podrían tener implicaciones para la banca multilateral incluyen, en primer lugar, la obligación de respetar, proteger y cumplir los DESC, es decir que las políticas de la banca multilateral deben estar alineadas con estos derechos fundamentales, evitando impactos negativos en el disfrute de estos derechos. Otro principio importante es el de cooperación internacional por el que los Estados se comprometen a cooperar

entre sí y a nivel internacional para promover el pleno ejercicio de los DESC. La cooperación con instituciones financieras multilaterales debería propender a apoyar el desarrollo económico y social de los países. Y, por último, el reconocimiento del derecho de los pueblos a disfrutar de un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y social puede implicar que las políticas y prácticas de la banca multilateral contribuyan a promover el desarrollo sostenible y la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones.

En esta perspectiva, el principio 13 de los PDHPF establece la responsabilidad tanto de los Estados como de las instituciones internacionales de promover una gobernanza fiscal global que facilite la plena realización de los derechos humanos. Esta responsabilidad general se traduce en obligaciones más concretas, entre las cuales es crucial destacar que, en el ámbito de la deuda, especialmente aquella contraída con organismos multilaterales como FMI, se deben establecer mecanismos apropiados para el alivio, la reestructuración o la cancelación de la deuda externa, lo que permitiría liberar recursos en los países deudores para abordar las necesidades de inversión y desarrollo prioritarias (PDHPF, 2021).

Finalmente, se han creado en el seno de la ONU figuras institucionales con mandatos específicos para difundir el enfoque de derechos humanos en el universo financiero. En los últimos años, estas figuras han realizado un esfuerzo sistemático por traducir y operacionalizar las normas generales de los pactos de derechos humanos en pautas de comportamiento precisas que los agentes del campo financiero –incluido el FMI– deben respetar para promover el respeto y la efectividad de estos derechos (Manzo, 2023).

Para Bohoslavsky y Cantamutto (2021), “es sencillamente inaceptable que el FMI se autoperciba por encima de los derechos humanos. Vale la pena recordar en este punto que ya en los ‘80 la Asamblea General de la ONU le había indicado al FMI que interrumpiera la asistencia financiera al Apartheid de Sudáfrica por tratarse éste de un régimen criminal”. Además, el hecho de que las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos de las reformas económicas no sean realizadas regularmente ni solicitadas por las IFI o por los Estados es inconsistente con su práctica (aunque imperfecta) de emprender evaluaciones de impacto ambiental y social cuando se trata de financiación de proyectos. Así, se considera que de acuerdo a las normas del derecho internacional, las IFIs pueden ser responsabilizadas por su complicidad en las reformas económicas que violan los derechos humanos, y deben responder en términos de prevención, cesación, no repetición y reparación (Bohoslavsky, 2020).

1.3. Las observaciones de los órganos de derechos humanos sobre los efectos del ajuste fiscal en Argentina

La situación de “ajuste presupuestario” no es novedosa en Argentina y ya fue analizada y criticada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus distintas evaluaciones sobre el cumplimiento de las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En concreto, desde el año 1999, en su segundo Informe sobre Argentina, el Comité vinculó los ajustes presupuestarios en materia de derechos sociales con los compromisos asumidos por Argentina con IFIs. Además, el Comité exhortó al Estado a que “en sus negociaciones con las instituciones monetarias internacionales, tenga en cuenta sus obligaciones en virtud del Pacto de respetar, proteger y poner en ejecución todos los derechos consagrados” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Por otra parte, en su cuarta evaluación del año 2018, el Comité expresó su preocupación por el objetivo de déficit cero para 2019 del Acuerdo con el FMI, que agudiza el recorte del gasto social. En consecuencia, instó al Estado a: (i) evaluar previamente los efectos sobre los derechos económicos, sociales y culturales de cualquier medida para responder a la crisis financiera, a fin de evitar que tenga impactos desproporcionados en los grupos desfavorecidos; (ii) fortalecer la planificación y ejecución presupuestaria para evitar la infrautilización de los recursos; (iii) asegurar las líneas presupuestarias relacionadas con la inversión social en los grupos más desfavorecidos y facilitar una implementación efectiva y sostenible de las políticas públicas para garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales; (iv) aprobar e implementar el presupuesto nacional haciendo todos los esfuerzos para evitar medidas regresivas y asegurando que el presupuesto contenga un enfoque de derechos humanos y género; (v) tener en cuenta que las medidas regresivas sólo son compatibles con el Pacto si son necesarias y proporcionadas, deben haber sido consultadas con las poblaciones afectadas y estar sujetas a un examen independiente, deberían mitigar las desigualdades que pueden agudizarse en tiempos de crisis y garantizar que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados no se vieran afectados de forma desproporcionada (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018).

En esa misma línea, el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslasky, desarrolló una serie de Principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica sobre los derechos humanos (2018). En ellos, se reconoce la obligación de realizar evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos y la

aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en la adopción de medidas económicas; así como el deber de los Estados, instituciones financieras y otros agentes de no ejercer influencia externa indebida en la elaboración y ejecución de los programas económicos de otros Estados, ni obligar a los Estados prestatarios a cumplir condicionalidades que socaven el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Además, se deben hacer evaluaciones *ex ante* y *ex post* de los efectos en los derechos humanos de las reformas económicas (Experto Independiente, 2018).

En octubre de 2022, la Experta Independiente sobre los efectos de la deuda externa, Attiya Waris, visitó Argentina. En su informe de misión destacó los efectos negativos que han tenido en el acceso a derechos los distintos períodos de endeudamiento en la historia argentina. Además, recomendó al país implementar los Principios Rectores de 2018, avanzar hacia un sistema de tributación progresiva, mejorar la transparencia y la participación pública en los procesos de toma de deuda, y movilizar el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Experta Independiente, 2023).

2. Ajuste fiscal en Argentina y sus consecuencias en derechos humanos

Las condiciones de vida de la población en Argentina se deterioraron en los últimos años, afectando particularmente a los sectores más vulnerables. Las causas del deterioro son múltiples: la aplicación de políticas de ajuste, la enorme deuda externa, la pandemia, entre otras. Desde hace al menos una década, la economía se encuentra estancada. La inflación creció exponencialmente, en particular a partir de 2021. La crisis económica se agudizó con la pandemia, dejando al 41,7% de la población en situación de pobreza (INDEC, 2024). Según UNICEF, la inflación y el estancamiento económico generaron un aumento ostensible de la pobreza monetaria en la niñez, que podría llegar al 70,8% en el primer trimestre de 2024 (UNICEF, 2024b).

En este contexto, el 10 de diciembre de 2023 asumió Javier Milei como presidente, con la promesa de llevar a cabo el ajuste más feroz de la historia del país. Si bien el núcleo duro de la inequidad fiscal se ha mantenido a lo largo de las últimas décadas, la gestión presidencial asumida en diciembre de 2023 ha comenzado a implementar reformas que tienden a agravar la situación de forma sustancial. La política fiscal de esta gestión tiene como objetivo prioritario la eliminación del déficit para reducir la emisión monetaria, considerada por este gobierno como la única causa de la inflación. Esta visión deja de lado la existencia de múltiples causas estructurales e

internacionales que llevan a los aumentos de precios. En este marco, el gobierno puso en marcha dos estrategias centrales: licuar el gasto público gracias a la aceleración de la inflación provocada por la devaluación y aumento de precios esenciales de la economía, y modificar la estructura tributaria con un sesgo regresivo. Luego de tres meses de gestión, los avances más importantes se dieron en la primera dimensión, mientras que, en la segunda, de manera parcial, ya que los intentos sufrieron derrotas políticas en el Congreso, aunque se espera que el gobierno intente avanzar nuevamente con estas iniciativas. Como se expondrá en este apartado, estas medidas son fuertemente regresivas para los derechos humanos de la población.

En primer lugar, cabe señalar que las políticas del nuevo gobierno no deben pensarse de forma aislada al acuerdo de Argentina con el FMI. Para ello, es necesario remontarse a 2018. El período 2018-2019 fue de gran crecimiento de la deuda pública, en especial debido a la deuda contraída en moneda extranjera. En ese contexto se inserta el acuerdo *Stand By* firmado por Argentina y el FMI en junio de 2018. Como parte de este acuerdo, el FMI giró a Argentina un total de 44.500 millones de dólares, equivalente al 10% del PBI y cerca del 1000% de la cuota argentina en el organismo, convirtiéndose en el préstamo más grande otorgado a un país en la historia del FMI. Ya en ese entonces, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación por el objetivo de déficit cero y la agudización del recorte del gasto social en el marco del acuerdo (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018, párr. 5).

Este proceso de rápido y voluminoso endeudamiento tuvo severas y duraderas consecuencias tanto en la economía como en las condiciones de vida de la población. Desde 2018, la pobreza aumentó del 25,7% de la población total al 41,7%⁴. Sumado a ello, el desempleo pasó de 7,2% en 2017, a 8,9% en 2018, 9,2% en 2019 y 11,4% en 2020. Si bien en 2021, 2022 y 2023 la tasa de desocupación disminuyó a 7,9%, 6,7% y 5,7% respectivamente, los empleos recuperados fueron mayormente informales. A fines de 2023, más del 35% de las personas asalariadas trabajaba en la informalidad (INDEC, 2024b), situación que conlleva una protección social insuficiente y condiciones laborales precarias, y que afecta particularmente a las personas jóvenes y a las mujeres.

Es importante destacar que el pago de la deuda condicionó los recursos destinados a mitigar el impacto de la pandemia en la vida de la población, una vez pasada la emergencia sanitaria. En efecto, en el presupuesto para 2023, los gastos sociales en términos reales cayeron respecto de

⁴ Los últimos datos oficiales del INDEC corresponden al segundo semestre de 2023.

2022 (por ejemplo, en salud 3,2%, en promoción social 1,2%, en vivienda 9,2%, en niñez y adolescencia 2,4% y en ambiente 12%) (Giménez & Leiva, 2022).

En marzo de 2022, Argentina y el FMI arribaron a un nuevo acuerdo de facilidades extendidas mediante el cual Argentina se comprometió a pagar en los próximos 10 años la totalidad del préstamo negociado en el Acuerdo de *Stand By*, incluyendo intereses y sobrecargos. Además, el país se comprometió a revisiones trimestrales que están atadas a los desembolsos periódicos que realizará el FMI como parte del acuerdo, lo que deja al país en un riesgo constante de default y vulnerable frente a las exigencias (condicionalidades) de dicho organismo.

En las revisiones y comunicados del FMI queda a la luz la presión que ejerce el organismo con el fin de que el país tome medidas de ajuste, sin ninguna contemplación de circunstancias nacionales e internacionales como la pandemia, la inflación y los efectos del cambio climático. Un claro ejemplo de esto fue la aprobación de la cuarta revisión del acuerdo en 2023 (FMI, 2023). Si bien el FMI reconoció que Argentina atravesaba una sequía severa —fenómeno que afectó directamente a la producción agropecuaria, la mayor fuente de divisas—, el organismo mantuvo los objetivos de déficit fiscal intactos, alentando recortes en el gasto social. En la misma ocasión, frente a la aprobación de la Ley 27.705 del Plan de Pago de Deuda Previsional, el FMI advirtió al país que debía tomar medidas para garantizar las metas fiscales y que los costos de la moratoria deben ser mitigados a través de regulaciones estrictas que permitan el ingreso solamente de quienes tengan mayores necesidades. Cabe señalar que esta ley permite el acceso a la jubilación de aproximadamente 800.000 personas, en su mayoría mujeres que no tienen la cantidad de años de aporte suficientes porque pasaron parte de sus vidas a cargo de trabajos de cuidado no remunerados o porque trabajaron en el mercado informal.

Aun cuando la mayoría de las fuerzas políticas coincidían en la necesidad de realizar un ajuste —más allá de las diferencias en cómo hacerlo—, el gobierno que asumió en diciembre de 2023 prometió un ajuste más estricto que aquel exigido por el Fondo. En efecto, el gobierno se comprometió con el FMI a un superávit fiscal primario de 2% para 2024, mucho más severo al 0,9% comprometido previamente (FMI, 2024b: 24). Las primeras medidas económicas fueron anunciadas días después del inicio de gestión e incluyeron una devaluación del peso argentino de 118%, la reducción drástica de subsidios al transporte y la energía, y la suspensión de la obra pública (con la consecuente pérdida de puestos de trabajo).

La devaluación impactó directamente en los precios, especialmente en los de alimentos, deteriorando las condiciones de vida de quienes dependen de sus ingresos en pesos. En

consecuencia, en diciembre de 2023, la inflación general fue de 25,5% y la de alimentos 29,5%. En enero y febrero de 2024 la inflación bajó, pero se mantuvo en niveles altos (20,6% y 13,2% respectivamente), acumulando un 71,33% en los primeros tres meses de gobierno. En paralelo, la reducción de subsidios implicó un aumento en los costos de servicios básicos. Ir a trabajar o a estudiar, así como acceder al agua y a la electricidad, se volvieron más caros. Además, la suspensión de la obra pública, que incluye la construcción de escuelas, jardines de infantes, centros de salud, rutas y puentes, tiene un impacto diferenciado en los sectores de menores ingresos, que son quienes más dependen de los servicios públicos.

A la par del anuncio de las medidas económicas, el gobierno publicó la Resolución 943/2023 con el “Protocolo para el mantenimiento del orden público ante cortes de vías de circulación” a través del cual estableció que el corte de calles y rutas (el método de protesta más común en Argentina) se consideraría un delito flagrante. Además, el Protocolo habilitó al Estado a recabar información y a cobrar multas a las personas y organizaciones que participen en protestas, y derogó la prohibición de portación de armas de fuego para las fuerzas de seguridad. De esta forma, se decidió cercenar el libre ejercicio del derecho a la protesta social, a la circulación y a reunirse en lugares públicos, y desproteger a quienes ejerzan estos derechos, en un contexto de grave deterioro de las condiciones de vida de la población. Tres procedimientos especiales de Naciones Unidas analizaron el Protocolo y concluyeron que implica la criminalización de la protesta y que es contrario a las obligaciones internacionales del Estado (Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación et al).

Por otro lado, a fines de diciembre de 2023, el gobierno publicó el Decreto 70/2023 por el cual derogó y modificó 73 leyes sobre diversos temas, sin intervención del Congreso. Tanto constitucionalistas como organizaciones de la sociedad civil sostuvieron que se trata de un uso inconstitucional de los poderes de emergencia que la Constitución Nacional le otorga al Poder Ejecutivo, y se iniciaron numerosas demandas ante el Poder Judicial. Más allá de la discusión de constitucionalidad, el decreto apunta a desregular la economía, dejando el acceso a la vivienda, a los alimentos y a la salud sujeto a las decisiones del mercado.

Estas medidas han resultado en un aumento de la población en situación de pobreza. Si bien aún no se conoce la cifra oficial correspondiente al primer semestre del año, el informe enviado por el Ministerio de Economía al FMI en enero indica que la cifra se encuentra alrededor del 50% (FMI, 2024b, p. 78), y el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina estima que se trata de un 57,4% (Salvia, 2024).

A pesar de ello, no hubo una política de protección social suficiente para proteger a las poblaciones vulnerables. El gobierno incrementó los montos de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Tarjeta Alimentar, prestaciones que alcanzan solamente a quienes tienen hijos/as menores de 18 años o con discapacidad, lo que representa menos de la mitad de las personas bajo la línea de pobreza. Aún cuando los montos de dichas prestaciones fueron incrementados, su valor real permanece en valores inferiores a los alcanzados antes de 2023 y continúan degradándose por la alta inflación (UNICEF, 2024a).

Además, se congelaron los montos del Programa Potenciar Trabajo, destinado a personas que trabajan en la economía popular y necesitan fortalecer sus ingresos. En un contexto de alta inflación, el congelamiento del monto implica la destrucción del poder adquisitivo de estos/as trabajadores/as. Este programa fue reemplazado en febrero por dos programas: el Programa Volver al Trabajo y el Programa de Acompañamiento Social. La reglamentación de estos programas estableció que las personas titulares cobrarán una suma fija, cuya actualización queda a discreción del Poder Ejecutivo, reemplazando la reglamentación anterior que indexaba el monto de la prestación al salario mínimo, vital y móvil. Además, habilita la posibilidad de suspender de los programas a quienes participen de una movilización, atentando directamente contra el derecho a la protesta.

Sumado a ello, a través del Decreto 194/2024 se redujo el tope para recibir asignaciones familiares, disminuyendo así el universo de personas titulares. El ingreso familiar máximo para recibir las asignaciones se redujo 46% (de \$3.960.000 a \$2.154.806), sumado a que los padres/madres no pueden tener un ingreso superior a \$1.077.403 cada uno/a (antes era \$1.980.000). Con esta medida, se modifica una norma anterior que fijaba el tope para recibir las asignaciones en el monto del salario mínimo alcanzado por el Impuesto a las Ganancias.

El debilitamiento (e incluso cancelación) de programas de protección social, en particular de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad social frente a los efectos de la crisis, lesiona de manera directa los derechos humanos a la protección social, la vivienda, alimentación, y salud física y mental, entre otros.

Por otro lado, el poder adquisitivo de los salarios —que ya venía cayendo— se derrumbó. Ante la falta de acuerdo, el gobierno fijó el salario mínimo, vital y móvil por decreto en \$180.000 para febrero y \$202.800 para marzo. Dos salarios mínimos alcanzan para cubrir apenas el 60% de la canasta básica de enero cuyo monto fue calculado en \$596.823. Se calcula que en los primeros tres

meses del gobierno, los salarios perdieron al menos 20,7% de su poder adquisitivo (Laksman, 2024).

Paralelamente, cayó el poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones, así como de las distintas prestaciones sociales. Las jubilaciones mínimas, que cobran mayormente las mujeres —quienes en un 78% accedieron vía moratoria y por ende cobran el haber mínimo— sufrieron una pérdida del poder adquisitivo de 20 puntos en 3 meses (CEPA, 2024a).

En este contexto, el gobierno anunció que alcanzó el superávit fiscal en enero y en febrero de 2024. Sin embargo, tal como se evidencia en este y el próximo apartado, el superávit es consecuencia del recorte de gasto, que se estima en alrededor del 36%. El mayor recorte fue en jubilaciones: de cada \$100 de ajuste en febrero, \$35 correspondieron a recortes en jubilaciones. Le siguen en importancia los recortes en gastos de capital y subsidios que impactaron en la suba de tarifas de transporte, gas y luz (CEPA, 2024b).

Simultáneamente, se intenta realizar una reforma fiscal que reduzca la carga impositiva de quienes tienen mayor patrimonio. El objetivo del gobierno es reducir drásticamente el impuesto a los bienes personales, mientras aumenta el monotributo para las categorías más bajas. Esto demuestra nuevamente que se intenta alcanzar el superávit a través del recorte de gasto social y no a través de una recaudación progresiva como exigen los estándares internacionales en materia de política fiscal y derechos humanos.

De acuerdo a la Relatora Especial de Naciones unidas sobre extrema pobreza y los derechos humanos, aplicar un enfoque de derechos humanos en la política fiscal implica que los Estados deben establecer un sistema tributario progresivo con capacidad redistributiva real que aumente los ingresos de los hogares más pobres (Sepúlveda Carmona, 2014, párr. 16). Para alcanzar un sistema tributario progresivo, los Estados deben evitar los tipos impositivos altos para los bienes y servicios y los tipos bajos para los ingresos, la riqueza y la propiedad (PDHPF, principio 3).

Los bajos niveles de recaudación progresiva repercuten en forma desproporcionada en los sectores más vulnerables y obstaculizan la capacidad del Estado de financiar los servicios públicos y los programas sociales (Sepúlveda Carmona, 2014, párr. 44). Particularmente en el caso de Argentina, el Comité DESC remarcó su preocupación por la reducción de la carga impositiva para grupos sociales de altos ingresos y recomendó tomar medidas para fortalecer la capacidad redistributiva del sistema fiscal (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018: párrs. 22-3).

Los recursos que el Estado ahorra con este ajuste son destinados en gran parte al pago de los vencimientos de deuda con el FMI, que ya manifestó su apoyo al programa del nuevo gobierno en el marco de la séptima revisión del acuerdo de facilidades extendidas, llevada a cabo a comienzos de 2024. Los comunicados y el informe elaborados por el organismo luego de la revisión presentan algunas pautas de cuáles son las proyecciones del gobierno para este año (FMI, 2024b).

Al respecto, el Directorio Ejecutivo del FMI sostuvo que “el ambicioso plan de estabilización acordado se centra en el establecimiento de un ancla fiscal fuerte que ponga fin a todo financiamiento del gobierno por parte del banco central” y que “el logro de un superávit fiscal primario de alrededor del 2 por ciento del PIB este año se sustentará en una combinación de impuestos temporales relacionados con las importaciones y el fortalecimiento de los impuestos a los combustibles, junto con esfuerzos para racionalizar los subsidios a la energía y el transporte, los costos administrativos y las políticas de menor prioridad de gastos discrecionales” (FMI, 2024b: 2).

El FMI también sostuvo que “se está reforzando la asistencia social para apoyar a los más vulnerables y salvaguardar el valor real de las pensiones”. A pesar de ello, como fue señalado previamente, la asistencia social brindada desde el inicio de la nueva administración es insuficiente y limitada. En efecto, funcionarios del FMI sostuvieron en declaraciones posteriores que el ajuste no debe recaer desproporcionadamente sobre las familias trabajadoras (FMI, 2024c; Lafuente, 2024).

Finalmente, el FMI cambió sus proyecciones para Argentina: en octubre, había proyectado un crecimiento de 2,8% para 2024, y en enero proyectó una caída del 2,8% para el mismo período (FMI, 2024a). Es decir, si bien el organismo apoya el ajuste del nuevo gobierno, no prevé que Argentina vaya a crecer en el próximo tiempo.

En suma, a las ya deterioradas condiciones de vida de la población argentina con elevados niveles de pobreza e indigencia, se suman políticas de ajuste que implican el recorte del gasto en políticas de protección social, dejando al país al borde de una crisis humanitaria.

3. Análisis del primer cuatrimestre de ejecución del presupuesto

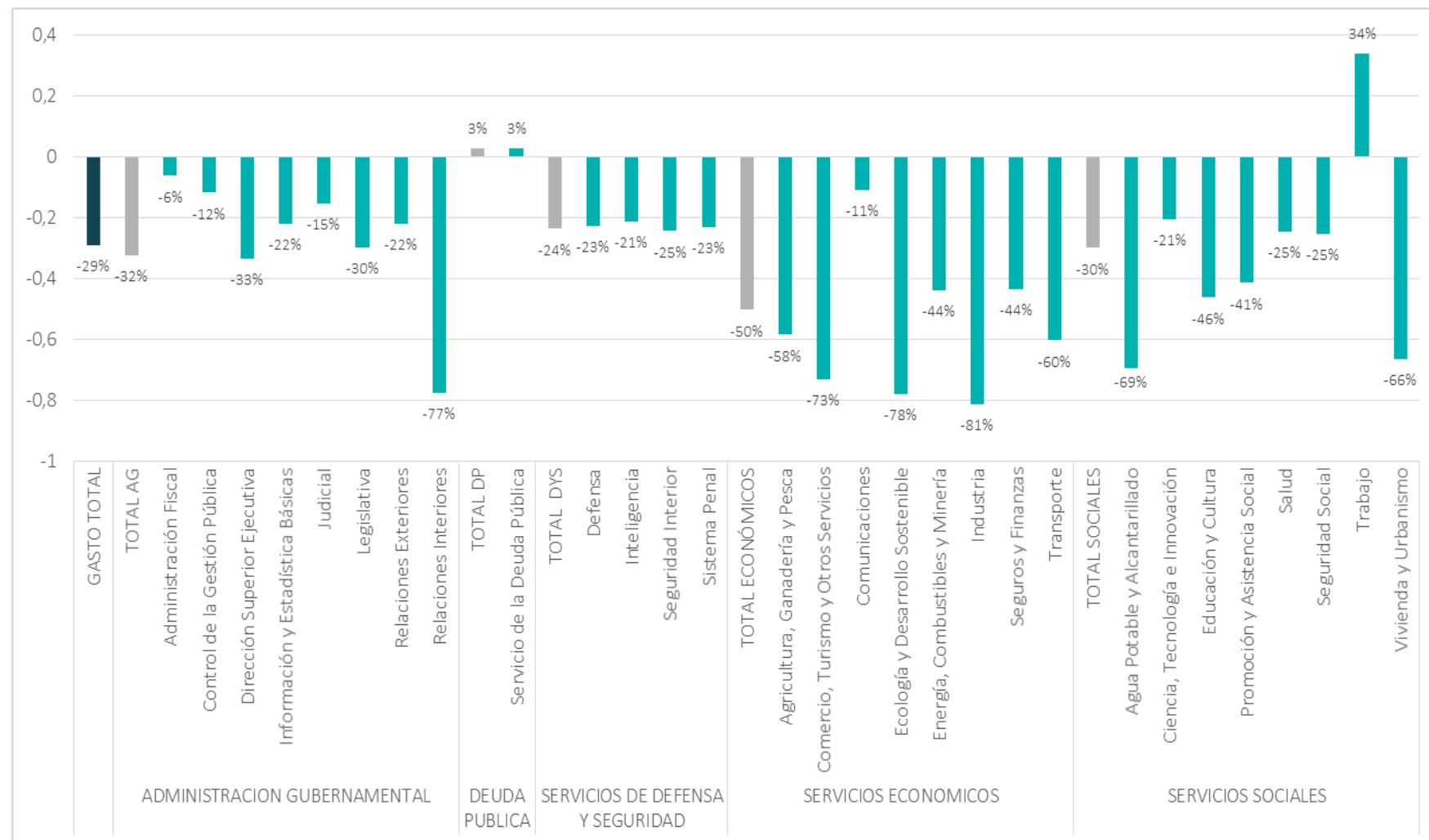
Tal como fue desarrollado previamente, las políticas de ajuste fiscal implementadas por el gobierno de Javier Milei han tenido consecuencias significativas en diversos sectores económicos y sociales. Ello encuentra como correlato la caída de la ejecución de la enorme mayoría de partidas

presupuestarias. Por lo tanto, a continuación se presenta un análisis del presupuesto del primer cuatrimestre de 2024, que proporciona ejemplos concretos de lo discutido en los apartados anteriores.

El principal objetivo enunciado por el gobierno en materia fiscal consistió en alcanzar un superávit financiero, para lo cual propuso un recorte del gasto sin precedentes. El Poder Ejecutivo estableció para 2024 la prórroga del presupuesto del 2023 que, en un contexto de altísima inflación –las estimaciones hablan de más de 200% según el Relevamiento de Expectativas del Mercado–, llevó a un recorte muy importante en términos reales. Al no actualizarse al mismo ritmo que el aumento de precios, buena parte de las partidas presupuestarias terminaron “secándose”, es decir, perdieron poder adquisitivo.

La “licuadora”, como la llama el propio gobierno, le permitió alcanzar durante el primer cuatrimestre superávit primario y financiero, algo que Argentina no experimentaba desde 2012. Esto quiere decir que hubo superávit incluso luego de pagar servicios de deuda (a lo cual se destinó casi un tercio más que en el primer bimestre de 2023), lo cual se explica en parte por la licuación de una de las principales partidas del presupuesto nacional: las jubilaciones y pensiones. Debido a la diferencia entre la actualización de los haberes por aplicación de la fórmula de movilidad y la inflación, las partidas destinadas a jubilaciones y pensiones experimentaron el primer cuatrimestre del año una caída de casi el 30% con respecto al mismo período del año anterior. Otros de los recortes que explican el superávit se produjo en la obra pública, debido a la paralización por completo de las obras nuevas previstas.

Gráfico 1: Variación interanual real del presupuesto devengado por finalidad y función, Argentina, primer cuatrimestre de 2024



Fuente: ACIJ (2024) en base a información oficial

Al analizar la ejecución presupuestaria durante el primer cuatrimestre de 2024 no sólo queda clara la magnitud del ajuste en el gasto total (-30%), sino también la heterogeneidad en las formas que afectó a las distintas funciones estatales (Gráfico 1). Así, por ejemplo, el gasto destinado a servicios sociales se contraíó casi un tercio, sobresaliendo las reducciones en Agua Potable y Alcantarillado (-69%), Vivienda y urbanismo (-66%), y Educación (-46%). Algo similar ocurrió en los desembolsos destinados a la administración gubernamental, que se licuaron como consecuencia de la reducción salarial real de los empleados públicos.

Sin embargo, al analizar otros destinos del gasto el panorama cambia notablemente: el ejemplo más claro está en los fondos para el pago de la deuda externa, que aumentaron en términos reales. No resulta casual, ya que el gobierno, a la par que prometió “licuadora” para el gasto público, se comprometió a respetar los pagos de la deuda pública, que incrementaron su peso en el presupuesto como consecuencia de la devaluación⁵. Claramente, los acreedores de la deuda pública constituyen uno de los pocos grupos que no son ajustados por el gobierno.

Propuestas con perspectiva de derechos humanos desde la sociedad civil

La alternativa al ajuste fiscal a través del recorte del gasto social y la subejecución de partidas destinadas a garantizar derechos es diseñar e implementar una política fiscal progresiva con perspectiva de derechos humanos y de género. Para ello, los estándares del derecho internacional de los derechos humanos desarrollados en el primer apartado funcionan como guía para las políticas públicas en general y para la política fiscal en particular.

Tal como se explicó al comienzo de este artículo, un sistema fiscal con perspectiva de derechos humanos es aquel que es socialmente justo y equitativo y que, a su vez, permite la movilización máxima de recursos disponibles (PIDESC, art. 2), utilizando eficientemente los recursos existentes y ampliando el espacio fiscal para garantizar los derechos de toda la población. Para alcanzar este objetivo, los Estados deben buscar no solo recaudar de forma progresiva, sino también contar con mecanismos eficientes para controlar la evasión fiscal y la fuga de capitales, e invertir en los bienes y servicios públicos necesarios.

Asimismo, se requiere realizar evaluaciones de los impactos de las reformas económicas en los derechos humanos y aplicar el derecho internacional de los derechos humanos al adoptar medidas

⁵ Otra de las partidas que sufre un aumento considerable (34%) es la de servicios sociales destinados al trabajo. El incremento se explica por el cambio del programa Potenciar Trabajo, que cambió de nombre, dejó de depender de promoción social y se reubicó.

económicas (Experto Independiente, 2018). Estas evaluaciones deben considerar tanto los efectos directos como indirectos en la población, especialmente en los grupos más vulnerables. Esto implica una obligación de los Estados de integrar las normas y principios de derechos humanos en todas las fases de diseño, implementación y monitoreo de las políticas económicas, para evitar retrocesos y asegurar avances significativos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

Particularmente en Argentina, el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE)⁶, conformado por organizaciones de la sociedad civil y especialistas de diversas ramas, ha esbozado propuestas concretas para una política fiscal progresiva (ETFE, 2023). Cabe aquí retomar algunas de ellas.

En primer lugar, numerosas reformas que podrían realizarse para mejorar la equidad y progresividad de los tributos ya existentes, o gravar espacios fiscales. Por ejemplo, se podría ampliar la escala de alícuotas del impuesto a los bienes personales y gravar inmuebles rurales que hoy en día se encuentran exentos. Respecto al impuesto a las ganancias, se podría ampliar la escala de alícuotas, así como incrementar la alícuota para la distribución de dividendos (actualmente es del 7% mientras que en países OCDE está entre 10% y 15%). Además, se podría establecer un impuesto para las súper rentas o ganancias extraordinarias de personas jurídicas y gravar la renta financiera.

Por otro lado, en relación a la deuda pública, se podrían exigir alivios a la deuda, incluyendo la eliminación de sobrecargos al FMI o un canje de deuda por acción climática. Esto último siempre y cuando no implique el aumento de condicionalidades. Asimismo, se podría promover la articulación con otros Estados deudores, a través de la cooperación técnica y legal y el impulso de iniciativas de alivios o canjes, para negociar de manera coordinada y fortalecer la posición frente a los acreedores.

Finalmente, en cuanto al gasto público, más allá de asignar y ejecutar las partidas necesarias para garantizar condiciones de vida dignas para la población, se deben revisar las exenciones en normas de impuestos y regímenes de promoción económica vigentes. Se estima que el 2,5% del PBI se destina anualmente a sostener gastos tributarios que no se revisan ni justifican, y que alrededor del 54% de las transferencias y el 74% de los subsidios recaen en sectores medios y

⁶ El Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE) es una red de especialistas, investigadores/as y organizaciones de la sociedad civil, creada en 2022 por iniciativa de la FES Argentina y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Su objetivo es aportar análisis técnicos y políticos sobre temas vinculados a la fiscalidad desde enfoques heterodoxos, con perspectiva de derechos humanos y género.

altos. También se deberían eliminar las exenciones del impuesto a las ganancias que se aplican a integrantes de los poderes judiciales y del Ministerio Público. Todo ello garantizando la transparencia y el acceso a la información, además de la participación social.

Referencias

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta.
- Bohoslavsky, J. P. y Cantamutto, F. (2021). FMI, neoliberalismo y derechos humanos. Argentina en el macroscopio. *Revista Derechos en Acción*, (18), 40-86. <https://doi.org/10.24215/25251678e478>
- Bohoslavsky, J. P. (2020). Complicity of international financial institutions in violation of human rights in the context of economic reforms. *Columbia Human Rights Law Review*, 52(1), 206-250.
- Centro de Economía Política Argentina [CEPA]. (2024a). *8 de marzo en perspectiva económica*. Observatorio de Género del Centro de Economía Política Argentina.
- Centro de Economía Política Argentina [CEPA]. (2024b). *Informe fiscal: Análisis de los ingresos, gastos y resultados del Sector Público Nacional: datos a febrero de 2024*. Centro de Economía Política Argentina.
- CESR. (10 de mayo de 2016). Política fiscal y derechos humanos en tiempos de austeridad: Diálogo auspiciado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco del 157 periodo de sesiones. *Center of Economics and Social Rights*. <https://www.cesr.org/politica-fiscal-y-derechos-humanos-en-tiempos-de-austeridad/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017). *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). *Observación general N°3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, (E/1991/23).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Argentina* (E/C.12/1/Add.38). <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuWzVCXkRUT2pEFOZi2eiYI7jFTddPugdokwFC7fhVc1jxwgfIESq4gtFPYskQoS7ijR8gvdnyOPemXRT8kST35o99%2FzJnyFKt5MwAzYews6T>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2016). *Declaración sobre Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, (E/C.12/2016/1).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2018). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina* (E/C.12/ARG/CO/4).

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW0fp9m5PoYHYLH3qkguQgxz%2FAJxQn2BXMTHAKMg%2Fr3LmfCC4TnS8uD0169hTPFbrLd3tWn0fNQfV%2FwTfCNquztd145kCYGs%2FA7pAutImBR3j>

Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE). (2023). *10 propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa.* https://www.etfe.ar/_files/ugd/4cb570_a94098355b4946358266ce78b4b70cdf.pdf

Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales [Experto Independiente]. (2018). *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos* (A/HRC/40/57). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/443/55/pdf/g1844355.pdf?token=860gzKLJJH3FcYdZqy&fe=true>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (1 de abril de 2023). *El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la cuarta revisión del acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del FMI para Argentina.* Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/03/31/pr23102-imf-completes-fourth-review-of-the-extended-arrangement-under-the-eff-for-argentina>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2024a). *Actualización de las perspectivas de la economía mundial.* Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2024b). *Country Report No. 2024/037.* Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/02/01/Argentina-Seventh-Review-under-the-Extended-Arrangement-under-the-Extended-Fund-Facility-544313>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (22 de febrero de 2024). *Declaración de la Primera Subdirectora Gerente sobre Argentina.* Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/02/23/pr2455-argentina-statement-by-the-first-deputy-managing-director>

Giménez, J. y Leiva, M. (8 de noviembre de 2022). Presupuesto 2023: los gastos sociales y ambientales caen en términos reales. *Chequeado.* <https://chequeado.com/el-explicador/presupuesto-2023-los-gastos-en-materia-social-y-ambiental-caen-en-terminos-reales/>

Iniciativa de los Principios de Derechos Humanos en Política Fiscal [PDHPF]. (2021). *Principios y directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal.* Derecho y Política Fiscal. https://derechosopoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]. (2024). *Informe técnico 8. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Segundo semestre de 2023,* (73). https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_2442F61D046F.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]. (2024b). *Informe Técnico 8. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH): Cuarto trimestre de 2023,* (64).

https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim23BB05224E02.pdf

Lafuente, E. (26 de marzo de 2024). Advertencia de Rodrigo Valdés, del FMI: “Que el peso del ajuste no caiga desproporcionadamente sobre las familias trabajadoras.” *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/advertencia-del-fmi-que-el-peso-del-ajuste-no-caiga-desproporcionadamente-sobre-las-familias-nid26032024/>

Laksman, F. H. (14 de marzo de 2024). Caen los salarios, la producción y la construcción. *Cenital*. <https://cenital.com/caen-los-salarios-la-produccion-y-la-construccion>

Manzo, A. G. (2023). ¿Qué hay de nuevo? Repensando el nexo jurídico entre el FMI y los Derechos Humanos. *Revista Direito e Práxis*, 15(3), 1-43. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2023/70168e>

Naciones Unidas [NU]. (2021). *Nuestra Agenda Común* (A/75/982).

Naciones Unidas [NU]. (2023). *Visita a la Argentina. Expertas Independientes sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales [Expertas Independientes]*, (A/HRC/52/34/Add.1).

Naciones Unidas [NU]. (2024a). *Legitimidad fiscal por medio de los derechos humanos: un enfoque basado en principios aplicado a la recaudación y asignación de recursos financieros para hacer efectivos los derechos humanos* (A/HRC/55/54).

Naciones Unidas [NU]. (2024b). *Argentina: Violaciones por el gobierno del presidente Milei del sistema democrático, los derechos humanos y el derecho al desarrollo*. (A/HRC/55/NGO/70).

Naciones Unidas [NU]. (2024c). *Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos..* OL ARG 3/2024. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=28732>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023 – Argentina*. OCDE. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-argentina.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. [ACNUDH]. (2016). *Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns.* Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC]. (1966). 16 diciembre 1966, Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Rossignolo, D. (2017). La ineficiencia tributaria en las provincias argentinas: el impuesto sobre los ingresos brutos. *Cuadernos de Economía*, 36(70), 95-135. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v36n70.55025>

Salomon, M. E. (2021). Entrevista a Margot E. Salomon. *Revista Derechos en Acción*, (18), 878-887. <https://doi.org/10.24215/25251678e503>

Salvia, A. (21 de febrero de 2024). Fin de ciclo de un régimen económico de inflación, endeudamiento, empobrecimiento crónico y desigualdad social. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/fin-de-ciclo-de-un-regimen-economico-de-inflacion-endeudamiento-empobrecimiento-cronico-y-nid21022024/>

Sepúlveda Carmona, M. (2014). *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* (A/HRC/26/28). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/033/77/pdf/g1403377.pdf?token=w5Xq7Eoom9fAEWWxQL&fe=true>

UNICEF. (2024a). *Capacidad de protección de las políticas de transferencias de ingresos*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Argentina.

UNICEF. (2024b). *Pobreza monetaria y privaciones vinculadas a derechos en niñas y niños Argentina 206-2023*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Argentina.