



PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL

El papel de la política fiscal para revertir situaciones de desigualdad estructural que afectan a grupos históricamente desaventajados

AUTORÍA

Julieta Izcurdia

Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 2





COMITÉ IMPULSOR

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) - Argentina
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - Argentina
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia - Colombia
FUNDAR- Centro de Análisis e Investigación - México
Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) - Brasil
Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe (RJFALC) – Regional
Center for Economic and Social Rights (CESR) – Internacional (Secretaría de la Iniciativa)

COMITÉ DE EXPERTOS Y EXPERTAS

Dayana Blanco	Jonathan Menkos
Juan Pablo Bohoslavsky	Bibiana Leticia Ramírez
Horacio Corti	Pedro Rossi
María Goenaga	Magdalena Sepúlveda
Verónica Grondona	Rodrigo Uprimny
Ricardo Martner	María Fernanda Valdés

COORDINADORES DE REDACCIÓN

Sergio Chaparro (CESR)
María Emilia Mamberti (CESR)

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal se han beneficiado de los aportes significativos de las siguientes personas:

Dalile Antúnez (ex ACIJ)	Adrián Falco (RJFALC)	Juan Pablo Jiménez (Asociación Iberoamericana de Financiación Local)	Eduardo Reese (ex CELS)
Mayra Báez (CESR)	Victoria Faroppa (REDESCA/OEA-CIDH)	Nicholas Lusiani (ex CESR)	Greg Regaignon (Wellspring Philanthropic Fund)
Nathalie Beghin (INESC)	Soledad García (REDESCA/OEA-CIDH)	Luna Miguens (CELS)	Alejandro Rodríguez (Dejusticia)
Iván Benumea (Fundar)	Ana Carolina González (Fundación Ford)	Olivia Minatta (CESR)	Carmen Ryan (ex ACIJ)
María Elena Camiro (Fundar)	Livi Gerbase (INESC)	Alicia Ojeda (Fundar)	Ignacio Saiz (CESR)
Michelle Cañas (CELS)	Diana Guarnizo (Dejusticia)	Gaby Oré-Aguilar (ex CESR)	Leandro Vera (CELS)
Paulina Castaño (Fundar)	Mariana Gurrola (Fundar)	Haydeé Perez (Fundar)	Malena Vivanco (ACIJ)
Grazielle David (RJFALC)	Julieta Izcurdia (ACIJ)	Iara Pietricovsky (INESC)	Pablo Vitale (ACIJ)
Kate Donald (CESR)		Alba Ramírez (Fundar)	

Serie Documentos Complementarios.

Diseño Editorial: Pilar Fernández Renaldi - Sebastián Bergero
Corrección de estilo: The Pillow Books

Autoría | Julieta Izcurdia: Coordinadora del Programa de Justicia Fiscal de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ, Argentina). Abogada por la Universidad Nacional de La Plata y Maestranda en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Lanús.

ÍNDICE

Resumen	4
1. Introducción	5
2. Grupos de especial protección y obligaciones transversales de derechos humanos aplicables a la política fiscal	6
2.1 Breve recorrido sobre el desarrollo del concepto de grupos de especial protección en el ámbito de los derechos humanos	6
2.2 Obligaciones transversales de derechos humanos en la política fiscal	7
3. Obligaciones derivadas de los derechos humanos de grupos particulares	9
Mujeres	9
Niñas, niños y adolescentes	13
Personas con discapacidad	16
Otros grupos, tales como pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas campesinas y migrantes y personas LGBTIQ+	17
4. Buenas prácticas y estándares a desarrollar frente a los vacíos identificados en el análisis de las obligaciones derivadas de los derechos humanos de grupos particulares	19
5. Propuestas para que la política fiscal revierta situaciones de desigualdad estructural que afectan a grupos históricamente desaventajados	22



RESUMEN

La igualdad es uno de los valores centrales que inspira los **Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal**. Además de estar contemplado en el Preámbulo, se trata de un aspecto clave para la obligación transversal prevista en el **Principio 3**, que prescribe a los Estados asegurar una política fiscal socialmente justa. Implementar políticas fiscales igualitarias requiere que los Estados aseguren sistemas tributarios y políticas de gasto público que promuevan la igualdad sustantiva (**Subprincipios 3.1. y 3.2.**). Esto significa que los Estados deben elaborar sistemas de impuestos y de presupuestos con enfoques interseccionales y dirigirlos para revertir situaciones de desigualdad y discriminación estructurales, incluso mediante acciones afirmativas (**Principio 5**).

Este documento profundiza sobre las implicaciones de una política fiscal dirigida hacia los grupos de especial protección para garantizar la igualdad sustantiva. Tras identificar a algunos de estos grupos, tales como niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, mujeres, comunidades segregadas por condición socioeconómica, personas trabajadoras migrantes, indígenas, afrodescendientes y adultas mayores, el documento ahonda en los enfoques diferenciales que el sistema internacional de derechos humanos ha exigido para cada caso. En ese sentido, se hace especial hincapié en diversos instrumentos de política fiscal que los Estados deberían implementar como medidas de acción positiva.

Con base en los desarrollos más avanzados del sistema internacional de derechos humanos, identificados como aquellos obtenidos en el campo de los derechos de las mujeres y los derechos de niños, niñas y adolescentes, el documento señala cuáles son los alcances de los principios de igualdad, no discriminación, no regresividad y progresividad con respecto a las políticas fiscales adoptadas durante la etapa de recaudación de los ingresos, así como en los ciclos de gasto. Por ejemplo, la inclusión de un enfoque de género en este campo ha puesto en evidencia que las políticas fiscales aparentemente neutrales conllevan sesgos de género y que, por tanto, es necesario corregir este tipo de sesgos tanto explícitos como implícitos en los sistemas tributarios y en cada impuesto en particular (**Principio 6 y Subprincipio 6.4**). Entre las conclusiones más relevantes se destaca la existencia de un fuerte consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de garantizar asignaciones presupuestarias más justas, eficientes, eficaces y transparentes, que beneficien especialmente a las personas y grupos necesitados; de igual modo, hay acuerdo en cuanto a la urgente necesidad de revisar los sistemas tributarios de manera que no sean discriminatorios ni profundicen las desigualdades.



1.

INTRODUCCIÓN

En el presente documento se hace una recopilación de estándares internacionales sobre los enfoques diferenciales que debe adoptar la política fiscal para garantizar los derechos de los grupos históricamente desaventajados. Se busca identificar qué pautas dan los derechos humanos para abordar situaciones de discriminación y exclusión que afectan a niñas, niños y adolescentes, mujeres y otras identidades de género, personas con discapacidad, afrodescendientes, migrantes, refugiadas y comunidades indígenas, así como hallar las buenas prácticas existentes en materia de política fiscal para abonar a la realización de este objetivo.

En el primer apartado se analiza brevemente la evolución y el desarrollo del concepto de grupos de especial protección y de las obligaciones transversales de derechos humanos aplicables a la política fiscal. En el siguiente apartado se analizan las obligaciones derivadas de los derechos humanos de grupos particulares. Allí se clasifican los hallazgos según se trate de obligaciones vinculadas con la asignación de recursos y presupuestos públicos o de movilización y generación de recursos.

Posteriormente se identifican las buenas prácticas y se subrayan los vacíos hallados en el análisis de las obligaciones derivadas de los derechos humanos de grupos particulares, con la finalidad de destacar desafíos pendientes en la materia. En este apartado se presenta un tratamiento más profundo de las cuestiones de igualdad de género –dado que se trata de un ámbito con mayor desarrollo– con el objetivo de que sirvan de base para pensar iniciativas que permitan salvaguardar los intereses de las poblaciones que comúnmente son relegadas en las discusiones y regulaciones fiscales; poblaciones sobre las que aún no se ha avanzado lo suficiente.

El apartado final sintetiza los hallazgos del documento a través de una serie de propuestas para que la política fiscal revierta las situaciones de desigualdad estructural que afectan a grupos históricamente desaventajados y presenta aportes con respecto a la implementación de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, especialmente en aquellos correspondientes a las obligaciones transversales abordadas en los Principios 5 y 6 del documento⁰¹.



SERIE N.º 2

01 | Véase: Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (borrador en español): https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/principios-directrices_borrador_ES.pdf



GRUPOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y OBLIGACIONES TRANSVERSALES DE DERECHOS HUMANOS APLICABLES A LA POLÍTICA FISCAL

➤ 2.1 Breve recorrido sobre el desarrollo del concepto de grupos de especial protección en el ámbito de los derechos humanos

Tradicionalmente, el derecho internacional ha definido a las minorías como grupos numéricamente inferiores al resto de la población, los cuales se encuentran en situación no dominante, tienen características distintivas en términos étnicos, religiosos o lingüísticos, y poseen un sentimiento de solidaridad compartido –explícita o implícitamente– que les permite conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma (ONU, 1965). Ya que resulta insuficiente para incluir a todas las personas y grupos que requieren especial protección, la evolución del concepto tradicional de minoría ha dado paso a definiciones más inclusivas. Por ejemplo, en el derecho norteamericano surgió la categoría de *disadvantaged groups* para incluir, inicialmente, a quienes eran objeto de discriminación racial, categoría que posteriormente se amplió para abarcar grupos en condiciones económicas desfavorables. En consecuencia, se generó “la creación de programas especiales tendientes a contrarrestar esas condiciones de pobreza y equiparar las condiciones sociales de la población” (Braveman y Gruskin, 2003: 240).

El avance doctrinario en el tema es profuso, pero hay coincidencia en que esta categoría implica la existencia de grupos con integrantes en situación de subordinación prolongada, el desconocimiento de las características particulares del grupo al que pertenecen, una injusta distribución de bienes y una insuficiente representación política (Fiss, 1999; Fraser, 2006). Los sistemas de derechos humanos han avanzado en el reconocimiento de grupos de especial protección que requieren un abor-

daje estatal diferenciado mediante acciones o medidas afirmativas para evitar mayores afectaciones a sus derechos (Corte IDH, 1999 y 2006). Entre ellos se encuentran niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, mujeres, comunidades segregadas por condición socioeconómica, personas indígenas, afrodescendientes, adultas mayores y personas trabajadoras migrantes.

La adopción de medidas afirmativas presupone que el Estado se posicione “como garante activo de los derechos [...] para asegurar el ejercicio de los derechos de estos grupos subordinados que implican un trato estatal diferente y el reconocimiento de ciertas prerrogativas fundadas específicamente en la necesidad de los miembros de un grupo identificado como desaventajado y víctima de una situación de desigualdad de índole estructural⁰².”

El avance en el reconocimiento de grupos que merecen especial protección ha influenciado los ordenamientos jurídicos internos⁰³, tanto en las prácticas legislativas como en la interpretación constitucional, al mismo tiempo que se ha avanzado en la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de estos grupos. A su vez, el reconocimiento de derechos universales con enfoque diferencial (Bernal-Camargo y Padilla-Muñoz, 2018) se ha reflejado en el entendimiento, por parte de la comunidad internacional⁰⁴, de la política fiscal como una herramienta fundamental para que las políticas públicas promuevan acciones positivas, por ejemplo a través de la incorporación de obligaciones legales en materia de gasto público destinado a poblaciones específicas⁰⁵.



02 | Presentación del Dr. Víctor Abramovich, Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, durante la Segunda Sesión del Grupo de Trabajo Abierto de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, llevada a cabo en Nueva York del 1 al 4 de agosto de 2011.

03 | Desde mediados de los años ochenta casi todos los países de América Latina adoptaron nuevas Constituciones –Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Ecuador en 1998 y 2008, Perú en 1993, Venezuela en 1999 y Bolivia en 2009– o bien introdujeron reformas muy importantes a sus Constituciones vigentes, como sucedió en Argentina en 1994, México en 1992 o Costa Rica en 1989. Estas reformas constitucionales amparan, sobre todo, a grupos tradicionalmente discriminados, como las personas indígenas y las comunidades negras, a las cuales en ciertos países incluso se les reconocen derechos especiales y diferenciados de ciudadanía (Uprimny, 2011).

04 | Al respecto se puede consultar el trabajo del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible 2019 en su sesión “Progresos, brechas y obstáculos: ¿estamos en el camino correcto para no dejar a nadie atrás?”. Disponible en: <https://bit.ly/3oGOSIP>

05 | En Argentina, la Ley 26.061 de protección integral de la niñez establece la intangibilidad de los recursos destinados a políticas públicas de

➤ 2.2 Obligaciones transversales de derechos humanos en la política fiscal

La política fiscal involucra una serie de acciones mediante las cuales los gobiernos ponen de manifiesto sus prioridades y pueden garantizar o impedir el acceso a derechos. A través de ella, pueden promover el desarrollo de sectores específicos –tanto en términos económicos como geográficos– y redistribuir el ingreso y la riqueza para obtener recursos que les permitan garantizar derechos. Sin embargo, en muchos casos, la actuación de los gobiernos en materia de política fiscal promueve condiciones que propician la concentración de recursos y tiende a beneficiar a quienes más tienen⁰⁶.

Los órganos de tratados han reconocido la insuficiencia de la política fiscal para abordar los efectos adversos de la creciente desigualdad social⁰⁷ debida, entre otros factores, al fracaso de ciertas transferencias para llegar a los segmentos poblacionales a los que estaban destinados a beneficiar⁰⁸ y a la excesiva participación de los impuestos indirectos como proporción de los ingresos totales de los Estados⁰⁹. En muchos casos, además de brechas socioeconómicas, la política fiscal también profundiza brechas étnico-raciales¹⁰, etarias y de género, por lo que puede afectar de manera diferencial y desproporcionada a ciertos grupos poblacionales que han sido históricamente discriminados y postergados con base en la actuación estatal.

Debido a lo anterior, diversos actores de los sistemas de protección¹¹ se han pronunciado sobre las obligaciones estatales vinculadas con el gasto público, el presupuesto, los impuestos y la deuda pública, y han considerado que la política fiscal es instrumental para revertir situaciones de desigualdad estructural y avanzar hacia la igualdad sustantiva de los grupos históricamente desaventajados. Al tiempo que se ha creado

un fuerte consenso sobre la necesidad de garantizar asignaciones presupuestarias más justas, eficientes, eficaces y transparentes que beneficien “especialmente a las personas y grupos necesitados” (Bohoslavsky, 2016), hay acuerdo en torno a la urgente necesidad de revisar los sistemas tributarios de manera que no sean discriminatorios ni profundicen las desigualdades¹².

A continuación, se revisan los alcances de las obligaciones transversales de derechos humanos aplicables a la política fiscal, para luego profundizar en el análisis de los estándares desarrollados para los grupos susceptibles de protección especial. En primer lugar, es necesario recordar que, si bien en materia de DESC se han distinguido dos tipos de obligaciones –las obligaciones de cumplimiento inmediato y las de cumplimiento progresivo–, en ambos supuestos hay exigencias crecientes para que la política fiscal refleje las necesidades de tales grupos.

El primer tipo de obligaciones no está sujeto a condiciones financieras o a la disponibilidad de recursos. Entre ellas se encuentran: tomar medidas para la garantía de los derechos y vigilar su realización; garantizar los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación; y asegurar el contenido mínimo de los derechos. La obligación de tomar medidas y vigilar su realización incluye la implementación de medidas fiscales que contribuyan a erradicar las desigualdades estructurales e interseccionales en términos étnico-raciales, territoriales, de género y de cualquier otra índole, y exige a los Estados movilizar recursos, así como asignar y ejecutar fondos públicos de forma equitativa para contribuir al logro de la igualdad sustantiva.

La obligación de garantizar los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación debe reflejarse en las di-



infancia y adolescencia. Por su parte, la Ley 25.724 creó el programa de alimentación y nutrición nacional, lo cual asignó carácter intangible al Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional. A su vez, la Constitución Nacional Argentina regula la obligación de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, así como el pleno goce y ejercicio de los derechos de los niños y niñas, las mujeres, las personas ancianas y las personas con discapacidad. Por su parte, la Constitución Mexicana en su artículo 4 establece apoyos para personas con discapacidad y pensiones para las personas adultas mayores.

06 | Se ha evidenciado que las políticas redistributivas benefician en su mayoría y con demasiada frecuencia a los sectores ricos en detrimento de los pobres, por lo cual profundizan las diferencias de ingresos y de riqueza y propician una utilización muy ineficiente de los recursos financieros. A este respecto, se puede consultar: Bohoslavsky, 2016.

07 | La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la política fiscal en América Latina y el Caribe es predominantemente regresiva y que su estructura tributaria se encuentra sesgada hacia impuestos indirectos o hacia el consumo, además de que es poco transparente y poco participativa. Ello se ve acompañado de una baja recaudación de recursos debido a la evasión y elusión fiscales, así como a la existencia de exenciones que priven a los Estados de recursos para la garantía de los derechos. Véase: OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147. 7 septiembre 2017. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Disponible en: <http://bit.ly/2uScDXp>; y Audiencia sobre Gasto público y DESCA en América Latina. 11 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=-nl76z30Rpl>

08 | Véase: E/C.12/ESP/CO/6. Preocupaciones y observaciones. España. 24/04/2018; y E/C.12/ECU/CO/4. Preocupaciones y observaciones. Ecuador. 14/11/2019.

09 | Véase: E/C.12/DOM/CO/4. Preocupaciones/Observaciones. República Dominicana. 21/10/2016.

10 | Las brechas étnico-raciales siguen siendo un reto en toda la región de América Latina y se reflejan en las altas tasas de pobreza, las bajas tasas de logro educacional y los bajos ingresos medios de las mujeres, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas y afrodescendientes. Por ejemplo, en países como Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay, entre un 0.96% y un 9.1% de la desigualdad general en el ingreso de mercado se puede explicar por las características étnico-raciales (Lustig, *et al.*, 2019).

11 | Entre dichos actores se encuentran la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de la CEDAW, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño, así como relatores especiales y personas expertas independientes de la Organización de las Naciones Unidas.

12 | Al respecto, se puede consultar: Observación General 19 del Comité de los Derechos del Niño, 2016; CEDAW/C/BRA/CO/7; y E/C.12/KEN/CO/2-5.

ferentes dimensiones de la política fiscal, en la suficiencia del gasto para revertir situaciones discriminatorias y en una recaudación según la capacidad contributiva de los diferentes sectores de ingresos. Las medidas regresivas de asignación del gasto público y de recaudación de ingresos -incluidas aquellas que imponen una carga fiscal desproporcionada sobre los grupos más desfavorecidos sin tener en cuenta la capacidad individual de pago, al igual que los incentivos y exoneraciones fiscales para las empresas y los sectores ricos- son incompatibles con los principios de igualdad y no discriminación¹³.

Tanto las leyes como las políticas y las prácticas fiscales deben promover la igualdad sustantiva y estar orientadas hacia la erradicación de la discriminación estructural por motivos de género, étnicos, etarios, económicos, etc. Esta obligación contempla no solo la abstención -y en caso de existir, la eliminación- de tratos fiscales diferenciales e injustificados, sino que también exige la realización de acciones afirmativas que permitan remover estructuras culturales y sociales discriminatorias a través, por ejemplo, de transferencias directas o de exenciones fiscales a personas y grupos desfavorecidos. Los recursos deben recaudarse e invertirse de forma tal que no se discrimine a ningún grupo específico por motivos fuera de la legalidad.

Por otro lado, las obligaciones de cumplimiento progresivo -la de progresividad y no regresividad y la de máximo uso de los recursos disponibles- deben respetar pautas precisas cuando se trata de grupos susceptibles de especial protección. La primera contempla la implementación de medidas financieras para avanzar en el cumplimiento de los derechos y no retroceder en la cobertura alcanzada, al tiempo que resulta pauta clave para la evaluación de las reformas económicas y fiscales en tanto indica que estas solo son permisibles si se asegura que no son discriminatorias ni afectan el contenido mínimo de los DESC. Asimismo, estas obligaciones, además de ser temporales, legítimas, razonables, necesarias y proporcionadas, deben garantizar la transparencia y la participación genuina de los grupos afectados en el examen de alternativas, además de estar sujetas a procedimientos de rendición de cuentas (CESCR, 2016 y 2018).

Los Estados deben establecer y ampliar progresivamente los niveles mínimos de protección social y de acceso a niveles esenciales de DESC y deben garantizar que todas las personas tengan acceso a asistencia de salud esencial y a seguridad básica de ingresos, en particular los grupos socialmente desfavorecidos (Bohoslavsky, 2016). A su vez, no pueden excusar su incapacidad de eliminar un trato diferenciado que afecta a grupos susceptibles de protección especial con base en la falta de recursos, a menos que demuestren haber empleado todas las alternativas a su disposición en un esfuerzo por abordar y terminar con la discriminación.

Los Estados deben agotar todas las posibilidades a su alcance para movilizar recursos que les permitan proteger a los grupos más vulnerables, incluso en tiempos de restricción financiera. De igual modo, deben adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para evaluar el impacto de los recortes presupuestarios y proporcionar estadísticas desglosadas sobre cómo las medidas de austeridad han afectado el disfrute de los derechos.

La obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles abarca tanto los recursos presupuestarios aprobados por leyes de presupuesto como aquellos "socialmente disponibles", susceptibles de ser captados de forma legítima a través de reformas fiscales que incorporen medidas redistributivas (CDH, 2016), cuya finalidad es producir un pasaje que transite del acceso al contenido mínimo de los derechos hacia el acceso pleno de todas las personas, especialmente de aquellas que han sido históricamente excluidas.

Por último, los Estados deben respetar los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación en las medidas fiscales. La información debe encontrarse disponible y accesible al máximo nivel de desagregación posible, mientras que la participación debe ser efectiva y significativa, e incluir tanto a la sociedad civil como a las personas afectadas, especialmente aquellas que viven en situación de pobreza, a las mujeres, las personas LGBTIQ+, las niñas, los niños y adolescentes, las comunidades indígenas y afrodescendientes, las personas desplazadas, migrantes y rurales y las personas con discapacidad.

13 | A este respecto se puede consultar: Declaración de Lima sobre justicia fiscal y derechos humanos, 2015. En el mismo sentido, la Declaración de Bogotá sobre justicia fiscal por los derechos de las mujeres (2017) enfatiza la necesidad de recaudar ingresos a través de leyes fiscales progresivas que reconozcan y promuevan los derechos de las mujeres y del gasto de dichos ingresos para que se eliminen no solo las desigualdades estructurales de larga data entre mujeres y varones (mediante la provisión de acceso universal, en manos públicas, a la educación pública, salud, cuidado, agua, saneamiento, transporte, protección social), sino también aquellas disparidades entre quienes carecen de derechos y los sectores poderosos, y entre países con diferentes niveles de desarrollo y sostenibilidad económica.



OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS PARTICULARES

En este apartado se analizan las obligaciones de derechos humanos vinculadas, en primer lugar, con la asignación de recursos y presupuestos públicos a través del gasto o la inversión pública directa y, en segundo lugar, con la generación o movilización de recursos; asimismo, se contemplan otras dimensiones de la política fiscal como la recaudación impositiva, los gastos tributarios, la cooperación internacional y la deuda pública. El análisis se realiza en segmentos separados en función de los distintos grupos de protección especial, con la finalidad de identificar las fuentes, los hallazgos y los desafíos más relevantes en materia de obligaciones específicamente vinculadas con las políticas fiscales para los diversos grupos susceptibles de especial protección.

MUJERES

I. Asignación de recursos y presupuestos públicos

El artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (en adelante CEDAW, por sus siglas en inglés) prohíbe la discriminación directa e indirecta contra la mujer. Esta prohibición implica que no pueden existir sistemas presupuestarios que discriminen implícita o explícitamente a las mujeres. Por otra parte, el artículo 3 exige que las mujeres tengan igualdad sustantiva, lo cual significa que las medidas presupuestarias deben mejorar en la práctica la situación de las mujeres en relación con de los varones (Elson, 2006).

La aplicación del enfoque de género ha puesto en evidencia que las políticas fiscales aparentemente neutrales conllevan sesgos de género. Para comprender de qué manera la política fiscal puede profundizar las desigualdades es posible clasificar los sesgos de género –pero también los sesgos socioeconómicos, territoriales, étnicos, entre otros– según sean explícitos o implícitos. Los primeros se encuentran en disposiciones fiscales legales o prácticas discriminatorias, arraigadas en tradiciones patriarcales, y no suelen ser los más comunes. En cambio, los sesgos implícitos surgen cuando

las estructuras fiscales parecen tratar a todas las personas por igual, a pesar de tener un impacto desigual debido, por ejemplo, a las diferencias en los niveles de ingresos o en la propiedad entre varones y mujeres, o a la división sexual del trabajo remunerado y no remunerado.

Al abordar dichos sesgos es necesario tener en cuenta que los indicadores de desempleo, informalidad, actividad económica y distribución de los ingresos en América Latina evidencian muy claramente la grave desigualdad que afecta a las mujeres: “mayores tasas de inactividad y mala calidad del empleo, gran número de mujeres sin acceso a seguridad social ni ingresos propios y feminización de la pobreza son solo algunas de las formas en que se manifiestan sus desventajas económicas” (RJFLAC, 2020)¹⁴.

Con base en esta situación, si bien las políticas dirigidas a todas las personas de forma individual deben destinar, en principio, una proporción igual para mujeres y varones, cuando dicha proporción es insuficiente para lograr la igualdad sustantiva, se deben asignar proporciones mayores de recursos para garantizar los derechos de las mujeres. Por



14| El volumen *Fiscalidad y género en América Latina*, publicado por la Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe en 2020 cita un estudio del Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc) del año 2014 que muestra que en Brasil el 10% más pobre de la población, compuesto en su mayoría por personas afrodescendientes y mujeres (54.34%), destina el 32% de sus ingresos al pago de impuestos, mientras que el 10% más rico, en su mayoría personas blancas y varones (83.72% y 62.05%, respectivamente) emplea el 21% de sus ingresos en el pago de impuestos. En el caso de Argentina el decil más pobre está compuesto casi en un 70% por mujeres, mientras que estas solo representan el 37% del decil más rico. A este respecto, también se puede consultar: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Evolución de la distribución del ingreso (EPH). Cuarto trimestre de 2019. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_4trim19631D7F2C43.pdf



ejemplo, si existen niveles de desigualdad en el acceso a la educación o en la trayectoria educativa de las niñas, así como en el acceso a otros derechos –aunque ellas representen el 50% de la población en edad escolar o de la población alcanzada por la política en cuestión– el gasto deberá ser superior al 50% para lograr la igualdad sustantiva en los resultados (Elson, 2006).

Lo anterior implica que, en ciertos supuestos, el tratamiento entre varones y mujeres no debe ser idéntico, sino que se deben adoptar medidas especiales temporales para garantizar la igualdad (artículo 4.1 de la CEDAW), también denominadas acciones positivas o afirmativas, como son las cuotas o cupos para aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones o su inclusión en la educación, la economía, la política y el empleo. Las acciones positivas pueden expresarse en inversiones proporcionalmente mayores para mujeres¹⁵, así como en programas focalizados¹⁶.

A su vez, los programas presupuestarios deben ser coherentes con el artículo 5a de la CEDAW, el cual requiere a los gobiernos modificar las relaciones y los patrones sociales y culturales para eliminar prejuicios y prácticas basadas en estereotipos de género. En este sentido, se deben eliminar las regulaciones que disponen el acceso condicionado a transferencias de ingresos o subsidios a través de los integrantes masculinos de la familia y permitir el acceso de las mujeres por derecho propio. También se deben eliminar las exigencias que solo pueden cumplir personas con empleo formal, ya que la gran mayoría de las mujeres están comprometidas en empleos informales, por lo que requisitos de este tipo las excluyen del acceso a ciertas prestaciones.

Con base en lo anterior, los Estados deben adoptar estrategias de elaboración de presupuestos con perspectiva de género y garantizar la transversalización de este enfoque en todas las fases del pre-

supuesto. El diseño, la asignación y la ejecución de los recursos deben orientarse a garantizar los derechos de las mujeres en condiciones de igualdad y sin discriminación, lo cual exige diseñar sistemas de gestión financiera pública¹⁷ que permitan maximizar los resultados en términos de igualdad de género, priorizar las inversiones para alcanzar la equidad de género, aumentar las oportunidades económicas de las mujeres, promover su acceso igualitario a los recursos productivos y atender especialmente las necesidades de quienes viven en situación de pobreza.

En su abordaje de la deuda y la feminización de la pobreza, el Comité de la CEDAW reconoció que la aplicación de programas de ajuste estructural y el aumento de la carga de la deuda han impedido progresar en la plena realización de los derechos de la mujer (CEDAW. A/56/38, párrafo 161). Por este motivo, la CEDAW instó a los Estados a incorporar una perspectiva de género en las condiciones de los préstamos y en las respuestas a las crisis, la cual incluye asignar fondos suficientes para corregir o mitigar los graves efectos negativos de las medidas de austeridad en la vida de las mujeres (CEDAW/C/BRB/CO/5-8), dar especial prioridad a aquellas mujeres que se encuentran en situaciones vulnerables (CEDAW/C/GRC/CO/7) y adoptar medidas para evitar que las mujeres se sigan empobreciendo.

Los Estados también deben realizar evaluaciones de impacto por género e ingresos para poder identificar los efectos directos e indirectos de los impuestos y del presupuesto sobre la igualdad económica y social, incluida la igualdad de género. Para ello, necesitan prestar especial atención al impacto combinado de los impuestos y del gasto público en las personas en situación de pobreza, en las mujeres y en los grupos marginados, además de que deben asegurar que las evaluaciones de impacto de género formen parte integral del proceso legislativo¹⁸, garanticen la participación de las mujeres y

15] Ante la insuficiencia de los recursos destinados para elaborar políticas adecuadas de igualdad entre los géneros, se ha requerido otorgar prioridad a ciertas asignaciones específicas para organismos estatales encargados de implementar políticas públicas que garanticen los derechos de las mujeres. Al respecto, se puede consultar: CEDAW/C/WSM/CO/4-5. Recomendaciones. Samoa. 07/08/2012; CEDAW/C/PRY/CO/7. Preocupaciones/Observaciones. Paraguay. 22/11/2017; CEDAW/C/GTM/CO/8-9. Recomendaciones. Guatemala. 22/11/2017.

16] Se ha requerido una asignación adecuada para ampliar la cobertura en educación, los programas de empleo y los servicios de salud destinados a las mujeres, con especial prioridad entre quienes se encuentran sometidas a prisión preventiva. A este respecto, véase: CEDAW/C/ITA/CO/7. Recomendaciones. Italia. 24/07/2017). Otra asignación específica que se ha exigido es la destinada a mujeres que desean abandonar el trabajo sexual, mediante programas que les garanticen un acceso rápido a oportunidades alternativas de generación de ingresos, educación y/o formación profesional. Para este tema, se puede consultar: CEDAW/C/MCO/CO/1-3. Recomendaciones. Mónaco. 22/11/2017; CEDAW/C/FRA/CO/7-8. Recomendaciones. Francia. 25/07/2016). También se ha instado a los Estados a asignar presupuesto específico para erradicar la violencia contra mujeres y niñas en los siguientes documentos: CEDAW/C/MNE/CO/2. Recomendaciones. Montenegro. 24/07/2017). Finalmente, a propósito de la provisión de asistencia legal en esos supuestos, ver: CEDAW/C/ETH/CO/8. Recomendaciones. Etiopía. 14/03/2019.

17] El Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 5, sobre igualdad de género, regula entre sus metas (Meta 5.c) el deber de “aprobar y fortalecer políticas y leyes para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.” Por su parte, el Indicador 5.c.1 mide el porcentaje de países que cuentan con sistemas para dar seguimiento a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, al igual que para asignar fondos públicos que logren estos objetivos.

18] Véanse: CEDAW/C/MCO/CO/1-3. Recomendaciones. Mónaco. 22/11/2017; CEDAW/C/BWA/CO/4. Recomendaciones. Botswana.

cuenten con datos desglosados por género. Hacer pública esta información también es indispensable

para cumplir los principios de transparencia y rendición de cuentas (Chakraborty, 2016).

II. Generación y movilización de recursos

La tributación es la principal fuente de generación de recursos públicos y la más sostenible y previsible para la financiación de bienes y servicios públicos, ya que combina tres funciones básicas: la generación de ingresos para lograr la plena efectividad de los derechos; la consecución de la igualdad, y la lucha contra la discriminación; y, finalmente, el fortalecimiento de la gobernanza y la rendición de cuentas (Sepúlveda Carmona, 2014). Debido a lo anterior, se ha profundizado en el estudio de la política tributaria desde la perspectiva de la equidad de género, la cual reflexiona sobre la manera en que los sistemas tributarios refuerzan –o no– patrones y estructuras que reproducen la desigualdad de género (Itriago y Rodríguez, 2019).

El estudio de la tributación a partir de una perspectiva de género, en primer lugar, debe observar si existen sesgos o discriminaciones en las normas tributarias que afecten de forma desproporcionada, o en mayor medida, a grupos de población relevantes con respecto a la equidad de género, como son los hogares monomaterales, es decir, hogares en situación de pobreza a cargo de mujeres u hogares donde tanto la mujer como el varón perciben ingresos, entre otros. También debe evaluar el impacto del diseño tributario en las elecciones y los comportamientos de las personas, los hogares, las empresas y los sectores económicos. Por ejemplo, debe evaluar si la política tributaria fomenta o no la participación laboral de varones y mujeres y qué implicaciones tiene en el consumo de bienes o servicios básicos y de cuidado, así como en el desenvolvimiento económico de los sectores productivos que generan empleo para unos y otras.

En muchos países de América Latina y el Caribe, las circunstancias familiares de desventaja no son objeto de desgravaciones frente al impuesto sobre

la renta, con lo cual no se generan estímulos para la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o se castiga a los hogares con jefatura femenina (CESR, 2017). Aunque algunos países incorporan una estructura de deducciones y otros instrumentos tributarios sensibles a las diferencias familiares –lo cual permite, por ejemplo, deducciones de gastos por personas dependientes–, muchos carecen de una perspectiva de género. Esto podría significar que hogares monomaterales conformados por una madre soltera con dos hijos o hijas terminen pagando más impuestos con relación a sus ingresos que un hogar biparental de mayores ingresos con tres hijos o hijas¹⁹.

En todo el mundo, las mujeres poseen menos propiedades, tierras y otros activos en comparación con los varones²⁰. Este control desigual sobre los recursos afianza las estructuras de poder y aumenta la desigualdad, ya que las mujeres no se benefician de los ingresos generados por estos activos en la misma medida que los varones²¹, es decir, la propiedad generalmente tiene un sesgo de género. Por ello, la imposición de una contribución significativa a través de los impuestos a la propiedad tiene una mayor incidencia en los varones y, en consecuencia, no contribuye a reducir la desigualdad por motivos de género.

Algo similar puede suceder con el impuesto sobre la renta o las ganancias, debido a que se ha considerado que ciertas regulaciones pueden perpetuar los estereotipos al desalentar la participación de las mujeres casadas en el mercado laboral y la participación de los varones en el trabajo doméstico no remunerado²². Las regulaciones que contienen sesgos explícitos de género se deben eliminar, pues violan las disposiciones de la CEDAW sobre transformación de estereotipos e igualdad sustantiva, dado que limitan el derecho de las mujeres a trabajar en igualdad de

14/03/2019; y CEDAW/C/GTM/CO/8-9. Recomendaciones. Guatemala. 22/11/2017.

19| En México, por ejemplo, las deducciones se concentran en los varones. Al respecto, se puede consultar: Iniciativa que reforma el artículo 2o.-A de la Ley de Impuesto al Valor Agregado en materia de productos de gestión menstrual. Disponible en: <https://bit.ly/2JtoToj>

20| La FAO cuenta con una base de datos en línea sobre género y acceso a la tierra que demuestra la desigualdad en la titularidad de la tierra en todo el mundo: <http://www.fao.org/gender-landrights-database/es/>. A su vez, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing reconoce esta situación como un problema estructural de desigualdad de género y compromete a los Estados a “emprender reformas legislativas y administrativas que otorguen a la mujer iguales derechos que los hombres a los recursos económicos, incluso a la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, al crédito, a la herencia, a los recursos naturales y a la tecnología nueva apropiada.”

21| En el caso de Argentina, por ejemplo, del 100% de las personas alcanzadas por el impuesto a los Bienes Personales (el más progresivo de la estructura tributaria, aplicado sobre el patrimonio), 34% corresponde a mujeres y el 66% a varones, lo cual evidencia una clara distribución desigual de la titularidad de los patrimonios (Centro de Economía Política Argentina, 2020).

22| Por ejemplo, en caso de que las normas dispongan que solo los esposos pueden presentar una declaración de impuestos conjunta para una pareja casada, si establecen una tasa impositiva más alta para las mujeres casadas, o si las deducciones fiscales, previstas para el apoyo de personas dependientes, solo se les pagan a los varones (Elson, 2006).



condiciones y a tener los mismos derechos y responsabilidades en el seno de la familia.

No solo deben eliminarse ese tipo de regulaciones, sino que también deberían tomarse medidas afirmativas para compensar la desigualdad estructural que la política fiscal ha perpetuado. En el ámbito de la recaudación de impuestos, tales medidas pueden requerir que los Estados establezcan un sistema tributario con capacidad redistributiva real que preserve y aumente progresivamente los ingresos de los hogares en situación de mayor pobreza (Sepúlveda Carmona, 2014). Así, promover la igualdad sustantiva de género en los impuestos requiere que quienes tengan mayor capacidad contributiva paguen más impuestos, es decir, que los varones –en función de las evidencias existentes acerca de su sobrerrepresentación en los sectores de mayores ingresos y riquezas– deberían tener mayor incidencia fiscal en comparación con las mujeres (Elson, 2006).

Por otro lado, los elevados gastos tributarios que existen en la región en general no cuentan con evaluaciones de impacto, mucho menos con evaluaciones que aseguren un saldo neto positivo para las mujeres (RJFLAC, 2020). Debido a esta situación, no sabemos si las pérdidas de recaudación que estos gastos implican para los Estados tienen como contrapartida beneficios en la generación de empleos, transferencia tecnológica o inclusión de pequeñas empresas en las cadenas productivas, entre otros objetivos esperados de este tipo de políticas. A ello se suma que, debido a la segregación ocupacional que afecta a las mujeres, las exenciones de impuestos también tienden a beneficiar más a los varones.

Por su parte, los incentivos otorgados a las sociedades y empresas suelen beneficiar principalmente a los varones de altos ingresos, debido a que son ellos quienes ocupan, en mayor proporción que las mujeres, los puestos directivos y cargos jerárquicos en estas. Al tomar esto en cuenta para promover una mayor igualdad socioeconómica y de género, resulta ineludible avanzar en la eliminación gradual de determinadas exenciones y deducciones de las que se benefician sectores de altos ingresos, en los cuales los varones suelen estar sobrerrepresentados (Bohoslavsky, 2016).

Los marcos regulatorios del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a menudo incluyen tasas reducidas, ta-

sas cero o exenciones que pueden reducir la carga fiscal sobre bienes y servicios específicos. Cuando tales reducciones o exenciones no se aplican a productos esenciales –como combustible para cocinar, pañales, toallas sanitarias y alimentos– y se imponen tarifas estándar, las mujeres se ven desproporcionadamente afectadas ya que son ellas quienes suelen comprar estos productos.

Además, como las mujeres tienden a percibir ingresos más bajos, el IVA tiene un mayor impacto en ellas, razón por la cual las medidas tendientes a reducir la proporción de los impuestos al consumo sobre el total de la recaudación producen un impacto directo en la reducción de la desigualdad económica que afecta a las mujeres. Las políticas de devolución del IVA también afectan a las empresas del sector informal (representadas, en su mayoría, por mujeres) cuando las condiciones para el acceso establecen un tamaño mínimo de las empresas beneficiarias. Este tipo de regulaciones pueden ser violatorias de la igualdad sustantiva en la carga fiscal entre varones y mujeres propietarias de empresas, por lo que se debe evaluar su eliminación o sustitución por mecanismos que reviertan estos patrones (Elson, 2006).

Los flujos financieros ilícitos constituyen otra forma de reducir la recaudación y, en algunos casos, también tienen efectos negativos directos sobre las mujeres, como es el caso del tráfico de personas, de la expansión de la soya o de la minería que afecta sus entornos de vida (RJFLAC, 2020). Así, la política tributaria contribuye a la persistencia de las desigualdades, en lugar de convertirse en un instrumento para el desarrollo y el bienestar de vida de la población y, en particular, de las mujeres.

Por último, se deben tomar medidas que tiendan a combatir los flujos financieros ilícitos, además de la evasión y la elusión fiscales, con la finalidad de captar y movilizar este tipo de ingresos a favor de la igualdad de género. También se deben tomar medidas que reviertan la desigualdad de género en el pago de los impuestos y eliminen las barreras que enfrentan las mujeres en el acceso a beneficios fiscales. Para controlar la incidencia de todos los impuestos y las medidas fiscales por género, los gobiernos deben relevar la información de las y los contribuyentes desagregada al máximo nivel posible, y al menos por sexo y género (Elson, 2006).



I. Asignación de recursos y presupuestos públicos

Los Estados deben garantizar un presupuesto adecuado para la protección de la infancia y deben promover que estas partidas presupuestarias estén protegidas²³, así como asegurar que se mantengan incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias²⁴. Para garantizar la incorporación de estas prácticas, se ha recomendado a los Estados promulgar leyes que reglamenten la asignación equitativa de fondos y prestaciones sociales a niñas, niños, adolescentes y sus familias²⁵.

El presupuesto debe permitir comprender e identificar claramente los recursos financieros asignados para hacer efectivos los derechos de niñas, niños y adolescentes en los ámbitos nacional y local, al tiempo que debe tener objetivos y metas claras²⁶. Para realizar una correcta formulación y supervisión presupuestaria y una adecuada evaluación de los resultados, los Estados deben recolectar datos relevantes y desagregados sobre el gasto público asignado a niñas, niños y adolescentes en todos los sectores²⁷, al tiempo que también deben llevar a cabo una evaluación exhaustiva de sus necesidades presupuestarias²⁸.

Asimismo, se deben promover procesos participativos en la formulación presupuestaria e incorporar una perspectiva de derechos de la infancia, con la debida consideración de niñas, niños y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad que puedan requerir medidas sociales afirmativas o adaptaciones específicas para garantizar su participación genuina²⁹.

El interés superior de la infancia, regulado en el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, debe ser una consideración primordial en todas las fases del proceso presupuestario y en todas las decisiones presupuestarias que afecten a niñas, niños y adolescentes. Ello significa que los Estados deben escuchar y tener en cuenta las opiniones de

niñas, niños y adolescentes al momento de evaluar el impacto de las medidas fiscales en sus derechos, mediante mecanismos para su participación significativa en los ámbitos nacional y subnacional (CDN, 2013).

La Observación General 19 del Comité de los Derechos del Niño (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos de niñas, niños y adolescentes, al igual que el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicado en 2017 sobre la responsabilidad de los Sistemas Nacionales de Protección en la garantía de los derechos de la infancia, detallan el contenido de las obligaciones presupuestarias en materia de niñez y adolescencia, y fomentan un cambio real en la forma en que se planifican, aprueban, ejecutan y supervisan los recursos.

En ambos documentos se establece que los Estados deben dar prioridad a los derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, y deben hacerlo según la guía de los principios presupuestarios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad en la toma de decisiones. En virtud del principio de eficacia, los Estados deben llevar a cabo la planificación, aprobación, ejecución y seguimiento de los presupuestos de tal modo que se promuevan los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En lo que se refiere al principio de eficiencia, los recursos públicos dedicados a políticas y programas relacionados con la infancia se deben gestionar de manera que se garantice su optimización y de acuerdo con la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos.

Los Estados tienen la obligación de movilizar, asignar y gastar recursos públicos suficientes³⁰ para cumplir con sus obligaciones de manera progresiva y en función de abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos a través, por ejemplo, de evitar la

23| Véanse: A/HRC/41/8. Recomendaciones. Uruguay. 18/04/2019; y CRC/C/SYR/CO/5. Recomendaciones. República Árabe Siria. 06/03/2019.

24| Véase: CRC/C/NZL/CO/5. Recomendaciones. Nueva Zelanda. 21/10/2016.

25| Véase: CRC/C/BIH/CO/2-4. Recomendaciones. Bosnia y Herzegovina. 29/11/2012.

26| Véase: CRC/C/GRC/CO/2-3. Recomendaciones/Observaciones. Grecia. 13/08/2012.

27| Véase: CRC/C/TUV/CO/1. Recomendaciones. Tuvalu. 30/10/2013.

28| Véase: CRC/C/SYR/CO/5. Recomendaciones. República Árabe Siria. 06/03/2019.

29| Véanse: CRC/C/HND/CO/4-5. Preocupaciones/Observaciones. Honduras. 03/07/2015; CRC/C/GBR/CO/5. Recomendaciones. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. 12/07/2016; y CRC/C/ALB/CO/2-4. Recomendaciones. Albania. 07/12/2012.

30| En diversas oportunidades se ha destacado la insuficiencia de los recursos destinados a elaborar políticas adecuadas para dar efectividad a los derechos de niñas, niños y adolescentes. Además de muchos requerimientos formulados de manera genérica, se han solicitado aumentos específicos para ciertos derechos como la educación y la salud infantiles. Por ejemplo, se ha exhortado a destinar mayor presupuesto para reforzar políticas de prevención de embarazos en adolescentes, como se expresa en el documento A/HRC/41/16. Recomendaciones. República Dominicana. 18/04/2019. A este respecto, también se pueden consultar: CRC/C/LTU/CO/3-4. Recomendaciones. Lituania. 30/10/2013; CRC/C/TUV/CO/1. Recomendaciones. Tuvalu. 30/10/2013; y CRC/C/SYR/CO/5. Recomendaciones. República Árabe Siria. 06/03/2019.





discriminación de ciertos grupos de menores en las decisiones presupuestarias y de prevenir el desvío de fondos en los programas destinados al disfrute de sus derechos. Los Estados también deben cumplir con la obligación de proteger sus derechos, lo cual implica asegurarse de que no haya terceros –como pueden ser personas individuales o empresas– que perturben o comprometan la tarea estatal de movilizar ingresos, asignar presupuestos y efectuar gastos.

Cuando las medidas de austeridad afectan a niñas, niños y adolescentes es necesario que las evaluaciones de impacto tomen en consideración el interés superior de la infancia y midan los efectos de los recortes presupuestarios³¹, para lo cual pueden establecer mecanismos que supervisen y evalúen la idoneidad, eficacia y equidad de la distribución de los recursos destinados al cumplimiento de sus derechos³².

El principio de equidad obliga a no discriminar a ningún niño, niña o adolescente al asignar o ejecutar fondos públicos. Gastar fondos de manera equitativa no siempre implica utilizar la misma cantidad de dinero por niña o niño, sino que puede requerir la implementación de gastos que contribuyan a la igualdad sustantiva de ciertos grupos de niñas y niños en particular³³. En cumplimiento del principio de equidad, los Estados deben dar prioridad a las partidas presupuestarias destinadas a hacer efectivos los DESC de niñas y niños pertenecientes a grupos económicamente desfavorecidos, especificando la cuantía y la proporción del presupuesto estatal destinado a tal fin, para permitir una evaluación de la repercusión y los efectos de esos gastos en relación con la accesibilidad, calidad y eficacia de los servicios ofrecidos a niñas y niños en los distintos sectores³⁴.

Los Estados deben identificar a los grupos de niñas, niños y adolescentes que requieren medidas especiales y asegurar las asignaciones públicas, adecua-

das y suficientes, para garantizar la implementación de dichas medidas. Existen instrucciones precisas de inversión prioritaria en políticas públicas que pueden permitir la erradicación de la pobreza infantil mediante partidas específicas para niñas y niños en situación de vulnerabilidad o de pobreza, quienes pueden requerir medidas sociales afirmativas. Dichas partidas destinan más recursos a los sectores sociales y a las familias más desaventajadas³⁵, de manera que se puedan corregir las disparidades sobre la base de indicadores sociales³⁶.

También se ha ordenado a los Estados la adopción de medidas de acción afirmativa –a través de destinar recursos necesarios e identificar objetivos medibles– para prevenir y eliminar toda forma de discriminación de hecho que sufren niñas y niños indígenas, infancias afrodescendientes y migrantes, niños y niñas con discapacidad, niñas lesbianas y niños gay, infancias bisexuales, transgénero e intersex, niños y niñas que viven en situación de calle, en condiciones de pobreza y en zonas rurales³⁷.

Las disparidades regionales son una preocupación creciente que lleva consigo una serie de recomendaciones encaminadas a revertir los índices de desigualdad que se perpetúan geográficamente en detrimento de zonas rurales o de ciudades alejadas de las capitales y en el interior de los países³⁸. Los Estados deben destinar la cifra máxima de recursos disponibles para la reducción de las desigualdades entre jurisdicciones y dentro de ellas³⁹, al igual que asegurar que las políticas y los criterios de distribución de los ingresos públicos entre las diversas entidades favorezcan y mejoren la garantía de los derechos y la igualdad entre niñas, niños y adolescentes de distintas localizaciones geográficas (CIDH, 2017a).

Existen otros requerimientos específicos para subgrupos dentro del colectivo de niñas y niños. Por ejemplo,

31 | Véase: CRC/C/COL/CO/4-5. Recomendaciones. Colombia. 06/03/2015.

32 | Véanse: CRC/C/GBR/CO/5. Recomendaciones. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. 12/07/2016; y CRC/C/ALB/CO/2-4. Recomendaciones. Albania. 07/12/2012.

33 | Para lograr la igualdad sustantiva, los Estados deben determinar qué grupos de niños y niñas reúnen los requisitos para que se empleen medidas especiales, además de hacer uso de los presupuestos públicos para aplicar tales medidas. Ver también: Observación General 19 del Comité de los Derechos del Niño, 2016.

34 | Véase: CRC/C/CYP/CO/3-4. Recomendaciones. Chipre. 24/09/2012.

35 | Véanse: CRPD/C/MEX/CO/1. Recomendaciones. México. 26/10/2014; CRC/C/NZL/CO/5. Recomendaciones. Nueva Zelanda. 21/10/2016; y CERD/C/AUS/CO/18-20. Recomendaciones. Australia. 26/12/2017. En este sentido, se ha requerido priorizar los programas destinados a prestar asistencia a los niños, niñas y familias más afectadas por las crisis económicas; a niñas y niños de familias encabezadas por un único progenitor o que viven en barrios marginales o en "zonas urbanas sensibles"; a niñas y niños de los departamentos y territorios de ultramar; y a niñas y niños migrantes no acompañados, tal como detalla el documento CRC/C/FRA/CO/5. Recomendaciones. Francia. 23/02/2016.

36 | Véase: CRC/C/COL/CO/4-5. Recomendaciones. Colombia. 06/03/2015. En algunos supuestos se requirió especialmente mejorar los indicadores educativos. Por ejemplo, ver: CRC/C/ALB/CO/2-4. Recomendaciones. Albania. 07/12/2012.

37 | Véase: CRPD/C/MEX/CO/1. Recomendaciones. México. 26/10/2014.

38 | Por ejemplo, se ha requerido una mayor asignación presupuestaria a los servicios de salud básica y atención obstétrica elemental en las zonas rurales de Haití, como lo expresa el documento CEDAW/HTI/CO/8-9. Preocupaciones/Observaciones. Haití. 09/03/2016. En el mismo sentido, también se pueden consultar: CRC/C/GAB/CO/2. Recomendaciones. Gabón. 08/07/2016; CRC/C/SUR/CO/3-4. Recomendaciones. Suriname. 09/11/2016; CRC/C/ALB/CO/2-4. Recomendaciones. Albania. 07/12/2012; CRC/C/GTM/CO/3-4. Recomendaciones. Guatemala. 25/10/2010; CRC/C/PER/CO/3. Recomendaciones. Perú. 14/03/2006; CRC/C/PER/CO/4-5. Recomendaciones. Perú. 02/03/2016; E/C.12/AGO/CO/4-5. Preocupaciones/Observaciones. Angola. 15/07/2016; CEDAW/ETH/CO/8. Recomendaciones. Etiopía. 17/06/2019; CEDAW/MCO/CO/1-3. Recomendaciones. Mónaco. 22/11/2017; y E/C.12/SEN/CO/3. Recomendaciones. Senegal. 13/11/2019.

39 | Véase: CRC/C/GBR/CO/5. Recomendaciones. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. 12/07/2016.

los organismos de Naciones Unidas encargados de la supervisión de tratados solicitaron a los Estados asegurar recursos financieros adecuados para centros de atención alternativos y servicios de protección infantil para menores sin cuidados parentales⁴⁰; aumentar considerablemente el presupuesto para mejorar la calidad, disponibilidad y accesibilidad de la educación para menores niños desplazados o de zonas rurales, en particular para las niñas; y priorizar la política educativa para niñas indígenas y afrodescendientes⁴¹.

Dichos organismos también exigieron asignar mayor presupuesto para políticas destinadas a las hijas e hijos de personas trabajadoras migrantes, en particular quienes están en situación irregular; a niñas y niños que no figuran en el registro de residencia permanente⁴²; y a niñas y niños bidún y con discapacidad⁴³, al tiempo que se ordenaron asignaciones específicas para la prevención y protección frente a la venta de menores, la prostitución infantil y la utilización de niñas y niños en la pornografía⁴⁴.

En virtud del principio de transparencia, se deben establecer y mantener sistemas y prácticas de gestión

II. Generación y movilización de recursos

El Comité de los Derechos del Niño (2016) exhortó a los Estados a movilizar sus recursos internos a través de impuestos y otras fuentes de ingresos como el endeudamiento, los recursos naturales y la cooperación internacional, así como mediante la participación del sector privado en la generación de recursos a favor de la realización de los derechos de la infancia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017⁹), por su parte, instó a los Estados a movilizar todos sus recursos disponibles de manera compatible con sus obligaciones de protección especial de la niñez –estipuladas en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre– y con base en la atención a su interés superior. Para ello, se deben considerar los efectos que la legislación y las políticas fiscales tienen sobre sus derechos.

Por ejemplo, se debe considerar que los ingresos tributarios por impuestos indirectos tienen mayo-

de las finanzas públicas que estén abiertos a examen, así como información sobre los recursos públicos a la que se pueda tener libre acceso. En la etapa de rendición de cuentas presupuestaria se debe aplicar un sistema de seguimiento, vigilancia y evaluación de la asignación y el uso de los recursos destinados a niñas, niños y adolescentes por parte de las diferentes áreas de gobierno y en todo el presupuesto público⁴⁵. Incluso se ha exigido asegurar que se mida la diferencia en los efectos de dichas inversiones presupuestarias en niñas y niños, así como en adolescentes varones y mujeres⁴⁶.

Por último, el principio de sostenibilidad obliga a dar la debida consideración al interés superior de las generaciones actuales y futuras de niñas y niños en todas las decisiones presupuestarias. Los Estados deben elaborar proyecciones de ingresos y gastos plurianuales sostenibles que permitan valorar presupuestos para diferentes grupos de niños y niñas de la generación actual, y deben también tomar en cuenta a las generaciones futuras (CDN, 2016).

res repercusiones en la capacidad adquisitiva de las familias con menos recursos y, por lo tanto, tienen potenciales efectos negativos para niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. En función de ello, se deben fortalecer las capacidades estatales para formular y administrar políticas fiscales con la finalidad de garantizar que los recursos públicos cumplan con sus obligaciones en materia de derechos de la infancia. De acuerdo con cada contexto, esto puede exigir el incremento en la recaudación de impuestos directos, la ampliación de la base tributaria o la firma de acuerdos entre países para evitar la doble imposición y la evasión fiscal.

Los impuestos no pueden dirigirse de manera desproporcionada a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que, además, pueden estar a cargo del cuidado de niñas, niños y adolescentes. Los Estados deben establecer las tasas impositivas y recaudar los impuestos de forma que se reconozca el interés superior de la infancia y las

40| Véase: CRC/C/BGD/CO/5. Recomendaciones. Bangladesh. 30/10/2015.

41| Véanse: CEDAW/C/NIC/CO/6. Recomendaciones. Nicaragua. 01/02/2007; CRC/C/NIC/CO/4. Recomendaciones. Nicaragua. 20/10/2012; y CRC/C/COL/CO/4-5. Recomendaciones. Colombia. 06/03/2015.

42| Véanse: CRC/C/RUS/CO/4-5. Preocupaciones/Observaciones. Federación de Rusia. 25/02/2014; y CRC/C/LTU/CO/3-4. Recomendaciones. Lituania. 30/10/2013.

43| Véase: CRC/C/KWT/CO/2. Preocupaciones/Observaciones. Kuwait. 29/10/2013.

44| Véanse: CRC/C/OPSC/TLS/CO/1. Recomendaciones. Timor-Leste. 21/02/2008; CRC/C/OPAC/CRI/CO/1. Recomendaciones. Costa Rica. 02/05/2007; CRC/C/OPSC/MDA/CO/1. Preocupaciones/Observaciones. República de Moldova. 29/10/2013; y CRC/C/OPSC/MDG/CO/1. Preocupaciones/Observaciones. Madagascar. 28/10/2015.

45| Véanse: CRC/C/SYR/CO/5. Recomendaciones. República Árabe Siria. 06/03/2019; CRC/C/COL/CO/4-5. Recomendaciones. Colombia. 06/03/2015; y CRC/C/LTU/CO/3-4. Recomendaciones. Lituania. 30/10/2013.

46| Véase: CRC/C/ALB/CO/2-4. Recomendaciones. Albania. 07/12/2012.



diferencias existentes entre las personas en lo que se refiere a su capacidad de pago.

Además de realizar evaluaciones sobre el impacto tanto de leyes como de políticas fiscales en los derechos de la niñez, los Estados deben adecuarlas para garantizar que contribuyan a su materialización, para lo cual deben producir información relevante que permita comprender los alcances de las medidas fiscales. La falta de transparencia en los sistemas fiscales, por su parte, puede conducir a ineficiencias en la movilización de recursos y propiciar la corrupción. Con base en lo anterior, los Estados deben combatir las prácticas corruptas o ilícitas, incluida la evasión fiscal y los flujos financieros, para aumentar los recursos destinados a los derechos de la infancia.

Una gestión sostenible de la deuda pública puede permitir la movilización de recursos a favor de los derechos de la infancia. Como se dijo anteriormente, los recursos disponibles para el cumplimiento de dichos derechos deben ser sustentables para las generaciones actuales y futuras, a través del aseguramiento de sus fuentes de ingresos y de que sus gastos y pasivos no conduzcan a la insolvencia o al incumplimiento del pago. Para ello, los Estados deben contar con leyes, políticas y sistemas transparentes de gestión de los préstamos, al igual que tener funciones y responsabilidades claras para la solicitud, la consolidación, la administración y el monitoreo de la deuda.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

I. Asignación de recursos y presupuestos públicos

Las pautas antes analizadas en materia de gasto público en la infancia se aplican para la elaboración de presupuestos que promuevan y protejan los derechos de niñas, niños y adolescentes con discapacidad⁴⁷. Se ha enfatizado especialmente la obligación de evaluar, de manera periódica, el presupuesto nacional con el objetivo de velar para que este destine el máximo de recursos disponibles y así hacer efectivos los derechos de la infancia⁴⁸. De igual modo, se han exigido asignaciones específicas para garantizar la educación inclusiva de niñas y niños con discapacidad⁴⁹ y su derecho a participar en la vida cultural, en las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte en condiciones de igualdad con las y los demás niños y niñas.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obliga a los Estados a adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de “ajustes razonables”, es decir, de cualquier tipo de adaptaciones y modificaciones que sean necesarias para garantizar a las personas con discapacidad el

goce o ejercicio, en igualdad de condiciones que el resto de la población, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Dichas medidas incluyen la asignación de recursos suficientes.

A partir de tomar en cuenta las condiciones de interseccionalidad que enfrentan muchas personas que pertenecen a grupos que requieren de especial protección, se ha requerido una asignación presupuestaria adecuada y suficiente para programas destinados a personas con discapacidad de pueblos indígenas⁵⁰. En estos casos, los Comités han instado a los Estados a garantizar que las políticas se diseñen con base en la garantía de su participación activa –al igual que la participación de organizaciones de personas con discapacidad– y en permanente consulta con ellas⁵¹.

Se ha destacado la insuficiencia de los recursos destinados a la protección y la promoción de los derechos de las personas con discapacidad⁵² y, en particular, de niñas, niños y adolescentes,^{53x} por lo cual se ha requerido aprobar asignaciones específicas y suficientes para

47| Véase: CRPD/C/IRQ/CO/1. Recomendaciones. Iraq. 23/10/2019.

48| Véase: CRPD/C/LTU/CO/1. Recomendaciones. Lituania. 11/05/2016.

49| Véase: A/HRC/41/8. Recomendaciones. Uruguay. 17/06/2019.

50| A reserva de evaluar su impacto y cumplimiento, la Constitución mexicana mandata la asignación de apoyos económicos con enfoque interseccional. En su artículo 4 dispone que “el Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afroamericanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.”

51| Véanse: CERD/C/AUS/CO/18-20. Recomendaciones. Australia. 26/12/2017; y CRPD/C/IRQ/CO/1. Preocupaciones/Observaciones. Iraq. 23/10/2019

52| Por ejemplo, en el caso de la República de Moldova, se instó al Estado a destinar recursos suficientes para proteger y promover los derechos de las personas romaníes con discapacidad, ya que se encuentran en alto riesgo de ser víctima de trata de personas, como señala el documento CRPD/C/MDA/CO/1. Preocupaciones/Observaciones. República de Moldova. 18/05/2017. Ver también: CRPD/C/IRQ/CO/1. Preocupaciones/Observaciones. Iraq. 23/10/2019.

53| Véanse: CERD/C/AUS/CO/18-20. Recomendaciones. Australia. 26/12/2017; y CRPD/C/IRQ/CO/1. Preocupaciones/Observaciones. Iraq. 23/10/2019



organismos estatales encargados de implementar políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de todas las personas con discapacidad⁵⁴. También existen requerimientos presupuestarios específicos para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad psicosocial. Se ha solicitado asignar un presupuesto adecuado para órganos autónomos que examinen su situación⁵⁵ y que promuevan la desinstitucionalización y el acceso a servicios y apoyos necesarios⁵⁶, así como para erradicar la violencia contra las personas con padecimientos de salud mental y psicosocial⁵⁷.

II. Generación y movilización de recursos

Si bien no hay pautas específicas sobre la manera de generar ingresos para asegurar la garantía de los derechos de las personas con discapacidad –como sí existen para el caso de los derechos de las mujeres–, se ha exhortado a los Estados a movilizar recursos para que las personas con discapacidad y

En el contexto de crisis actual, Catalina Devandas, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, señaló que los derechos de las personas con discapacidad requieren medidas de protección social que les permitan seguir recibiendo apoyo de manera segura durante la crisis. Para estos grupos, el acceso a una ayuda financiera adicional que reduzca el riesgo de que sufran una mayor vulnerabilidad o condiciones de pobreza extrema es vital (ONU, 2020).

sus familias no se vean afectadas de forma desproporcionada en momentos de austeridad, de modo que tengan garantizado un nivel de vida adecuado por medio de apoyos financieros y medidas de seguridad social específicas⁵⁸.

OTROS GRUPOS, TALES COMO PUEBLOS INDÍGENAS, PERSONAS AFRODESCENDIENTES, PERSONAS CAMPESINAS Y MIGRANTES Y PERSONAS LGBTIQ+

I. Asignación de recursos y presupuestos públicos

En países con poblaciones indígenas y afrodescendientes, estos grupos suelen tener menos probabilidades de recibir prestaciones de seguridad social que las personas blancas o no indígenas en situación de pobreza. Si bien los programas de pensiones suelen ser progresivos en términos étnico-raciales, benefician en mayor grado a la población blanca pobre que a los pueblos indígenas y afrodescendientes en situación de pobreza (Lustig *et al.*, 2019).

A la luz de esta situación, los órganos de tratados de las Naciones Unidas han exhortado a los Estados a revertir este tipo de discriminaciones en el acceso a programas presupuestarios, mediante destinar recursos necesarios e identificar objetivos medibles a través de acciones afirmativas que permitan prevenir y eliminar toda forma de discriminación de hecho padecida por las personas afrodescendientes. También se han requerido medidas de acción afirmativa para prevenir y eliminar toda forma de

discriminación de hecho que sufren los pueblos indígenas, las personas que viven con VIH, las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas⁵⁹.

Por otra parte, se ha requerido aprobar asignaciones específicas y suficientes para organismos estatales encargados de implementar políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de las personas migrantes, víctimas de trata⁶⁰ y comunidades indígenas⁶¹. Si bien los requerimientos de aumentos presupuestarios que suelen hacer los órganos de tratados no acostumbran indicar montos o cantidades precisas de dinero o porcentajes, hubo casos en los que las solicitudes tuvieron mayores niveles de precisión, como las exhortaciones a Uganda y a Gabón para que aumenten en un 15% el presupuesto destinado a salud para garantizar el acceso de los grupos vulnerables, como pueden ser las minorías sexuales que requieren servicios de salud sexual y reproductiva⁶².

54 | Véase: CRPD/C/MEX/CO/1. Recomendaciones. México. 26/10/2014.

55 | Véanse: A/HRC/41/8. Recomendaciones. Uruguay. 18/04/2019; y E/C.12/EQU/CO/4. Preocupaciones y observaciones. Ecuador. 14/11/2019.

56 | Véase: A/HRC/29/8. Recomendaciones. Uruguay. 29/09/2016.

57 | Véase: E/C.12/EQU/CO/3. Recomendaciones. Ecuador. 13/12/2012.

58 | Véase: CRPD/C/LTU/CO/1. Recomendaciones. Lituania. 11/05/2016.

59 | Véase: E/C.12/CRI/CO/5. Recomendaciones. Costa Rica. 21/10/2016.

60 | Véanse: CMW/C/EQU/CO/3. Recomendaciones. Ecuador. 05/10/2017; CRC/C/OPSC/CZE/CO/1. Recomendaciones. República Checa. 05/03/2019; y E/C.12/CRI/CO/5. Recomendaciones. Costa Rica. 21/10/2016.

61 | Véase: CCPR/C/AUS/CO/6. Recomendaciones. Australia. 01/12/2017.

62 | Véanse: A/HRC/34/10. Recomendaciones. Uganda. 27/12/2016; CRC/C/GAB/CO/2. Recomendaciones. Gabón. 08/07/2016



II. Generación y movilización de recursos

En el contexto de pandemia, los organismos internacionales han enfatizado la necesidad de ampliar la protección social de grupos especialmente afectados (Noticias ONU, 2020) mediante la implementación de un ingreso básico universal de emergencia, entre otras medidas. También han avanzado en recomendaciones más detalladas sobre las fuentes de financiamiento a las que deben acudir los Estados para garantizar la implementación de estas medidas.

En un informe publicado por Naciones Unidas en septiembre de 2020, Olivier De Schutter, Relator Especial de Extrema Pobreza y Derechos Humanos, expresó que muchos de los programas implementados para enfrentar la crisis de la COVID-19 no atienden las realidades de los diferentes grupos que requieren protección especial, como las personas que trabajan en sectores informales, las personas migrantes e indocumentadas y los pueblos indígenas. A pesar de que estas personas están sobrerrepresentadas entre los grupos que viven en condiciones de pobreza, permanecen invisibilizadas en las bases de datos públicas y se enfrentan a di-

versos impedimentos para acceder a prestaciones sociales (ONU, 2020).

Con base en lo anterior, De Schutter instó a los Estados a construir sistemas de protección social que sean concebidos como un conjunto de derechos permanentes establecidos por las legislaciones nacionales y que definan a las personas en tanto titulares de derechos subjetivos. Para hacerlo, el Relator exhortó a los Estados a movilizar recursos internos y recurrir a la cooperación internacional. Por su parte, Bohoslavsky (2020), ex experto independiente sobre deuda externa de las Naciones Unidas, llamó a los Estados a responder a la crisis de la COVID-19 mediante reformas tributarias, de carácter estructural y progresivo, que conduzcan hacia la justicia redistributiva. Dichas reformas deberán estar de acuerdo con la capacidad contributiva de las personas y corporaciones de altos ingresos, para que tanto personas millonarias y multimillonarias como grandes conglomerados corporativos contribuyan de manera proporcional a sus fortunas.



4.

BUENAS PRÁCTICAS Y ESTÁNDARES A DESARROLLAR FRENTE A LOS VACÍOS IDENTIFICADOS EN EL ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS PARTICULARES

Como se desprende del apartado anterior, no existen estándares específicos para todos los grupos en las diferentes dimensiones de la política fiscal. Los avances más profusos se encuentran al analizar las recomendaciones tendientes a reducir las desigualdades de género que, expresadas en la política fiscal, profundizan las brechas que sufren las mujeres en el acceso a sus derechos en condiciones de igualdad. También hay un desarrollo amplio en la elaboración de presupuestos destinados a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, pero el mismo nivel de profundidad no se ha logrado para el resto de los grupos.

En líneas generales se puede concluir que, para no ser discriminatorias, las políticas fiscales deben tener en cuenta y abordar las barreras sociales a las que se enfrentan los diferentes grupos en el acceso a sus derechos, además de considerar especialmente sus diferentes necesidades y establecer prioridades para la asignación de los recursos, de modo que permitan remediar las desventajas que tales grupos han sufrido tanto a lo largo de la historia como de manera cotidiana.

El papel de las medidas afirmativas es clave. En cualquier supuesto de discriminación estructural, la política fiscal es una herramienta esencial para compensar y revertir las prácticas que sostienen la discriminación, ya sea mediante transferencias directas y gastos proporcionalmente mayores para los grupos más desaventajados, o mediante la eliminación o reducción de impuestos que recaen desproporcionadamente sobre ellos.

En materia de gasto público, una buena práctica es la adopción de cuotas o porcentajes que permitan una distribución equitativa y no discriminatoria de los recursos presupuestarios correspondientes a políticas sociales. Otra medida que pueden implementar los Estados para garantizar la accesibilidad a los servicios públicos esenciales consiste en el subsidio a las tarifas, debido a que estas suelen afectar en gran medida a los hogares pobres y, más específicamente, a las mujeres en situa-

ción de pobreza, pues ellas son las principales proveedoras de atención. Para implementar cualquier medida de forma adecuada, los Estados deben contar con información precisa de los indicadores sociales, así como de los niveles de ingreso de las personas destinatarias.

Luego de aplicarse este tipo de medidas afirmativas, los Estados deben analizar si las cuotas adoptadas son suficientes para superar las desigualdades sustantivas; de igual modo, deben promover que las partes interesadas se involucren en la determinación de los montos, bienes y servicios que se necesitan para financiar las políticas y permitir que realmente logren la igualdad. Para hacer esto, los Estados primero deberán acordar qué resultados esperan del gasto y luego investigar cuáles son las medidas lograrán estos resultados de la mejor forma y cuál será su costo (Elson, 2006).

Para comenzar a indagar sobre cómo avanzar hacia la transversalización del enfoque de derechos humanos en la política fiscal es útil repasar las experiencias de presupuestos con enfoque de género. Estas iniciativas se orientaron principalmente a la inclusión de metas de género en los esquemas de clasificación presupuestaria, lo cual ha permitido monitorear la ejecución del gasto y promover su suficiencia. Sin embargo, estas iniciativas no necesariamente han llevado a rediseñar el presupuesto y los objetivos de la política fiscal de manera integral.

Desde mediados de los años noventa, más de cincuenta países se comprometieron a realizar algún tipo de iniciativa de presupuesto con perspectiva de género y han sido tanto los gobiernos como la sociedad civil quienes han trabajado para analizar la manera en que los presupuestos pueden revertir las brechas de género (Elson, 2006). Dichas iniciativas abarcan desde esfuerzos de monitoreo de una política pública específica con perspectiva de género hasta propuestas de etiquetamiento o identificación de todo el gasto dirigido a reducir las desigualdades en la materia (Coello, 2013).





Para que un presupuesto sea sensible al género no es suficiente que cuente con un grupo de partidas identificables destinadas a financiar programas o políticas cuyo objetivo explícito sea reducir brechas de género o garantizar los derechos de las mujeres y de las personas con otras identidades de género. Un presupuesto con perspectiva de género es aquel diseñado para promover la igualdad real, además de tomar en cuenta las amplias diferencias en el acceso a derechos entre los géneros. No se trata de crear un área o un grupo de políticas dedicadas al género, sino de incorporar una perspectiva transversal e integral en todas las instancias del ciclo presupuestario (formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación, y control).

El mayor desafío radica, entonces, en garantizar que todas las políticas de movilización de recursos y asignación de gastos fomenten la igualdad de género; no solo aquellas que explícitamente parecen hacerlo, sino cada una de las actividades del gobierno. Los presupuestos y las medidas fiscales, en general, deben orientarse hacia esta perspectiva. Para lograrlo, no obstante, los Estados requieren información desagregada que les permita evaluar el impacto de cada política pública, el monto de recursos destinado a ellas, sus objetivos (cuantificables en metas físicas y en indicadores de resultados) y el detalle de las personas beneficiarias desglosado no solo por sexo y género, sino también por edad, ubicación geográfica, raza o etnia.

Las evaluaciones de impacto deben ser periódicas y deben comprender, como mínimo los siguientes aspectos (Elson 2006): el seguimiento de la distribución de los recursos para asegurar que lleguen al punto de entrega previsto; el detalle de las personas beneficiarias para determinar si las mujeres y los grupos que requieren atención prioritaria reciben los servicios de manera que se respeten sus derechos humanos; y, por último, la investigación cuantitativa de los resultados mediante el uso de indicadores desagregados por sexo, género y todas las categorías prohibidas de discriminación. El resultado deberá demostrar que los fondos llegaron al punto de prestación del servicio, que las personas beneficiarias estuvieron satisfechas y que su posición en el acceso o el disfrute del derecho que la política busca satisfacer mejoró tras recibir la prestación.

Con base en estos resultados, los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para mejorar la disponibilidad y la accesibilidad de los servicios y programas

e indagar acerca de otras alternativas si las primeras medidas no fueran suficientes. Ejemplo de ello es la generación de incentivos fiscales que reduzcan los obstáculos para que los grupos más desaventajados accedan a empleos remunerados⁶³ que puedan contribuir a una distribución más equitativa del trabajo remunerado y no remunerado en familias con bajos ingresos, familias monoparentales y otros grupos desfavorecidos. De esta forma, los incentivos fiscales podrían minimizar las brechas de género, étnicas, raciales y socioeconómicas en materia de salarios y pensiones.

En materia tributaria, las recomendaciones apuntan hacia el rediseño de los sistemas impositivos de manera que no reproduzcan ni refuercen desigualdades estructurales, sino que promuevan impuestos más justos y equitativos, al tiempo que se recaude más entre quienes tienen más rentas y patrimonios, y se inviertan los ingresos para avanzar hacia la igualdad sustantiva.

Estas recomendaciones se hacen con base en el reconocimiento de los impactos que el sistema tributario tiene –o debería tener– en términos de igualdad, pues dicho sistema no solo determina la cantidad de ingresos disponibles para invertir en servicios públicos y en políticas que garanticen los derechos, sino que también puede materializar una redistribución centrada en recursos de personas de ingresos altos, en lugar de enfocarse en quienes tienen ingresos más bajos. Para ello, se debe fortalecer la tributación directa a través del impuesto sobre la renta y de los impuestos sobre la propiedad, debido a que la baja recaudación de este tipo de gravámenes limita considerablemente la generación de ingresos y el poder redistributivo del sistema tributario en su conjunto (CEPAL, 2020).

A diferencia de los impuestos sobre la renta y los patrimonios, progresivos y directos, el IVA es un impuesto que grava los consumos con la misma alícuota para una persona pobre y una rica, lo que genera que el aporte de la primera persona en relación con su ingreso sea mucho mayor que el aporte realizado por la segunda. Es por ello que este tipo de impuesto se considera regresivo e injusto y se promueve su eliminación en algunos bienes y servicios esenciales⁶⁴.

El IVA ejerce un sesgo de género debido a que las pautas de consumo de las mujeres difieren de aquellas de los varones en tanto que las primeras adquieren más bienes y servicios para favorecer la salud, la educación

63| Por ejemplo, incorporar la posibilidad de deducir del impuesto a las ganancias los sueldos y las cargas sociales del personal que trabaja en casas particulares. Esta medida fue introducida en Argentina por la ley 26.063 (artículo 16) a partir de 2005, la cual también exigió el registro oficial de este sector, requisito que logró formalizar un mercado laboral en el que más del 80% son mujeres.

64| Una experiencia que llevó a la práctica el enfoque de derechos en la regulación tributaria es el caso de la eliminación del IVA en productos de gestión menstrual en Colombia. Toda la información sobre el caso se encuentra disponible en: <https://justiciatributaria.co/genero/>. Iniciativas similares se han promovido en México (<https://bit.ly/2JtoToj>) y en Argentina, como el proyecto Economía Femeni(s)ta: Proyectos de Ley - #Menstruación como un derecho (<https://bit.ly/3fCLGZg>). A este respecto, véase también: "Conversatorio regional sobre tributación y género. Un debate sobre el impacto de las exenciones y deducciones al IVA en productos de gestión menstrual." Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iKXDkpcdQyk>



y la nutrición, entre otros aspectos de la reproducción social⁶⁵. Sumada a la altísima precarización laboral y a la disparidad en los ingresos de las mujeres, esta situación lleva a que soporten una mayor carga del IVA. Para revertir esta discriminación, se debe considerar la regulación de exenciones, los tipos reducidos o alícuotas cero para los productos de gestión menstrual y aquellos de utilización exclusiva en la primera infancia, al igual que los servicios que tienen un efecto positivo para la sociedad, la salud o el medio ambiente.

Si no son supervisados adecuadamente todos los actores involucrados en la implementación de estas medidas, los tipos reducidos del IVA pueden ser una herramienta deficiente para orientar el apoyo a los hogares pobres (OCDE, 2020; Itriago y Rodríguez, 2019). En estos casos, los Estados deben evaluar su sustitución por programas de transferencia directa y garantizar una distribución eficiente⁶⁶. Incluso cuando las deducciones se implementan adecuadamente y cumplen sus objetivos, los Estados deben ofrecer estos productos en lugares públicos como escuelas, universidades, refugios para personas sin hogar y para mujeres procedentes de entornos de bajos ingresos.

Como se puede observar, las recomendaciones más concretas se han dado para revertir el sesgo de género en los impuestos. Los ejemplos positivos de regímenes fiscales con perspectiva de género incluyen impuestos presuntos y regímenes fiscales específicos para pequeñas y medianas empresas que brindan incentivos para que las mujeres ingresen a la fuerza laboral formal, mediante tasas impositivas comparativamente más bajas y un sistema más simple de carga regulatoria. Para que estas iniciativas sean suficientes, deben estar vinculadas a programas de gastos que reconozcan, reduzcan y redistribuyan el trabajo de cuidado no remunerado que las mujeres realizan de manera desproporcionada con respecto a los varones.

Los Estados deben garantizar que las políticas fiscales y tributarias reconozcan y sirvan para representar, reducir y redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado (RJ-FLAC, 2020). Ello se puede hacer a través de impuestos que creen incentivos para cambiar la división tradicional del trabajo en el hogar y que promueven la participación de las mujeres en el mercado laboral. Ejemplos de

lo anterior son proporcionar un impuesto reembolsable para personas a cargo de roles de cuidado o promover exenciones de impuestos al consumo de bienes que son típicamente consumidos por los hogares en situación de mayor pobreza, compuestos en mayor medida por mujeres (Elson, 2006).

En este sentido, para evitar impuestos regresivos que agraven la desigualdad socioeconómica y la desigualdad basada en el género “los Estados no deberían aplicar el impuesto sobre el valor añadido a algunos bienes, como los productos alimenticios y los medicamentos básicos. En lugar de ello, los ingresos deberían recaudarse limitando las desgravaciones a las empresas privadas, gravando la especulación financiera y luchando contra la evasión fiscal” (UNGA, 2012). Así, “la supervisión, la prevención y el castigo de los abusos [fiscales] es fundamental para hacer efectivos los principios de derechos humanos y mejorar los efectos distributivos de los sistemas tributarios” (Sepúlveda Carmona, 2014).

La aplicación de desgravaciones y exenciones fiscales a sectores económicos poderosos y la prevención inadecuada del fraude fiscal están reduciendo la capacidad de cumplir con la obligación de movilizar el máximo de recursos disponibles para dar pleno efecto a los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos e individuos desfavorecidos y marginados⁶⁷. Este tipo de tratamientos diferenciales deben aprobarse a través de procesos transparentes, y deben seguir criterios claros, objetivos y fácilmente medibles.

Se debe publicar información actualizada, oportuna y detallada sobre los costos, beneficios esperados y nombres de personas y empresas beneficiarias de los gastos tributarios, al menos para el caso de impuestos a la riqueza y a la propiedad. En todos los casos debe haber una justificación para establecerlos o mantenerlos, al tiempo que se deben diseñar mecanismos que permitan evaluar el cumplimiento de sus objetivos. También deben tener fecha de término o caducidad preestablecida, e institucionalizar evaluaciones para decidir su continuación o revisión, así como eliminar aquellos que no tengan justificación o sean inequitativos (CEPAL y Oxfam, 2019; IBP, 2019).

65] Sobre este tema, se puede consultar el volumen *Fiscalidad y género en América Latina*, publicado por la Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe en 2020, disponible en: https://www.alainet.org/sites/default/files/alem_548.pdf; así como la Resolución del Parlamento Europeo sobre igualdad de género y políticas fiscales en la Unión (2018/2095(INI)), publicada el 15 de enero de 2019 y disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0014_ES.pdf

66] El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha recomendado la implementación de políticas de transferencias directas para casos en que los sectores de más bajos ingresos se ven perjudicados por la eliminación de exenciones y tipos reducidos, aunque ha advertido que para ser viables, dado que no es una opción viable en todos los países, se requiere que el grado de informalidad y el nivel de pobreza se encuentren dentro de ciertos límites y que exista suficiente capacidad de gestión para focalizar personas beneficiarias y efectuar las transferencias (BID, 2012. “Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo”. Disponible en: <https://bit.ly/321gLS7>). En este sentido, se ha comprobado que en algunos países las políticas de focalización mediante transferencias directas no han dado los resultados esperados. Por ejemplo, la focalización en Brasil deja fuera al 44% de las personas en situación de pobreza y en otros, como Guatemala, no llega al 96% de las personas a las que debería alcanzar. (Athias y Kidd, 2019).

67] Véanse: E/C.12/ESP/CO/6. Preocupaciones/Observaciones. España. 24/04/2018; y E/C.12/DOM/CO/4. Preocupaciones/Observaciones. República Dominicana. 21/10/2016.

5.

PROPUESTAS PARA QUE LA POLÍTICA FISCAL REVIERTA SITUACIONES DE DESIGUALDAD ESTRUCTURAL QUE AFECTAN A GRUPOS HISTÓRICAMENTE DESAVANTAJADOS

Los Estados deben aplicar los principios presupuestarios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad en la toma de decisiones fiscales que afectan a los grupos susceptibles de protección especial. Asimismo, es fundamental respetar los principios de progresividad y no regresividad y de no discriminación e igualdad sustantiva, así como velar por el máximo uso de los recursos disponibles y por la transparencia, participación y rendición de cuentas.

Para lograrlo, es indispensable que los Estados produzcan información desagregada sobre cada política pública, referida a la cantidad de recursos asignados y ejecutados, sus objetivos (cuantificables en metas físicas y en indicadores de resultados) y el detalle de las personas beneficiarias, desglosado por sexo y género, edad, ubicación geográfica, raza o etnia, y todas las categorías prohibidas de discriminación.

Se recomienda ratificar y hacer extensiva la aplicación de la declaración de Bogotá sobre justicia fiscal por los derechos de las mujeres⁶⁸ y promover su implementación de forma complementaria con adaptaciones específicas que tengan en cuenta, de manera integral e interseccional, los derechos de otros grupos en situación especial de vulnerabilidad, como aquellas personas que viven en situación de pobreza, las personas LGBTIQ+, las niñas, niños y adolescentes y las personas integrantes de comunidades indígenas y rurales, así como las personas con discapacidad, afrodescendientes, desplazadas y migrantes.

A continuación, se enumeran varias recomendaciones en materia de política fiscal:

A

Todos los niveles de gobierno deben implementar presupuestos con perspectiva de género y con enfoque de derechos humanos, al tiempo que deben garantizar que las mujeres, las personas que viven en situación de pobreza, las personas LGBTIQ+, las niñas, niños y adolescentes, integrantes de comunidades indígenas y rurales, personas con discapacidad, afrodescendientes, desplazadas y migrantes tengan igual voz para definir la manera en que se gasta el dinero público.

B

Se deben promulgar leyes que reglamenten la asignación equitativa e intangible de fondos y prestaciones sociales para los diversos grupos susceptibles de protección especial, y asegurar que se mantengan incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias.

C

Se deben realizar evaluaciones de impacto presupuestario y tributario sistemáticas, independientes, sólidas, creíbles, participativas, informadas, transparentes, con perspectiva de género y de derechos, que tengan en cuenta el interés superior de la infancia y reconozcan la mayor vulnerabilidad de las personas LGBTIQ+, las niñas, niños y adolescentes, integrantes de comunidades indígenas y rurales, personas con discapacidad, afrodescendientes, desplazadas y migrantes más pobres. Se deben hacer esfuerzos especiales para asegurar la capacidad de estos grupos para participar en la toma de decisiones de las medidas fiscales.

68 | Disponible en: https://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/ES_Declaracio%CC%81n-de-Bogota%CC%81.pdf



D

Las evaluaciones de impacto deben prestar especial atención a las repercusiones potenciales y acumulativas de las medidas económicas y fiscales sobre personas y grupos específicos para asegurar que los grupos más vulnerables no se vean afectados de forma desproporcionada y que, por el contrario, estén protegidos de sus efectos, incluso a través de medidas afirmativas cuando sean necesarias para alcanzar la igualdad sustantiva.

E

No deben promulgarse nuevas leyes, programas presupuestarios o impositivos que aumenten las brechas de género y profundicen la desigualdad en los ingresos y los recursos de los grupos más desaventajados, ya sea en términos de brechas en el acceso a recursos naturales, culturales y sociales, como de ingresos de mercado y de ingresos después de impuestos.

F

Todos los recursos disponibles se deben maximizar para invertir en servicios públicos de calidad con perspectiva de género, la economía del cuidado y la protección social de calidad, accesible, suficiente y adecuada para atender las necesidades específicas de las personas que viven en situación de pobreza, de las personas LGBTIQ+, las niñas, niños y adolescentes, integrantes de comunidades indígenas y rurales, personas con discapacidad, afrodescendientes, desplazadas y migrantes.

G

Los ingresos tributarios se deben recaudar de manera progresiva mediante impuestos directos sobre los ingresos y la riqueza patrimonial y financiera; tales impuestos deben recaer, en mayor medida, sobre las personas de alto poder adquisitivo, ya que la responsabilidad tributaria debe estar basada en la capacidad de pago, tanto de los sectores de bajos ingresos como de aquellos de altos ingresos.

H

El aumento de la recaudación directa y progresiva debe ir acompañado por una reducción de la recaudación de impuestos indirectos y regresivos al consumo de bienes y servicios, como el IVA, y la aplicación de exenciones, tipos reducidos y alícuotas cero para productos de gestión menstrual y bienes o servicios que tienen un efecto positivo para la sociedad, la salud o el medio ambiente. Estas medidas deben ser monitoreadas para controlar el cumplimiento de los objetivos esperados y complementarse o sustituirse por la distribución directa de dichos productos cuando no sea posible garantizar su efectividad.

I

La regulación del impuesto sobre la renta debe garantizar que ninguna persona cuyos ingresos sean inferiores al nivel de pobreza pague impuestos a las ganancias o contribuciones sociales. A su vez, deben eliminarse todo tipo de condicionalidades que dependan de los varones para la aplicación de deducciones o desgravaciones de este impuesto y crear condiciones que permitan que las mujeres puedan aplicarlas por derecho propio.

J

Se deben generar suficientes ingresos para aumentar las inversiones estatales con el objetivo de mantener en manos públicas la educación, la salud, los servicios de cuidado, el transporte, la seguridad alimentaria y la vivienda, y aumentar la participación notablemente desigual de las mujeres, las personas LGBTIQ+, las personas con discapacidad, afrodescendientes, desplazadas, migrantes y de comunidades indígenas y rurales en el acceso a los recursos naturales, culturales y sociales, así como en la distribución de los ingresos del mercado, los ingresos netos de impuestos y la participación política.

K

Los subsidios o ingresos suplementarios a todas las personas que ganan ingresos inferiores a la línea de pobreza deben otorgarse, así como implementar medidas fiscales que promuevan el trabajo remunerado digno y permanente de las mujeres, las personas LGBTIQ+, integrantes de comunidades indígenas y rurales, personas con discapacidad, afrodescendientes, desplazadas y migrantes. Cualquier condicionalidad que excluya a estos grupos del acceso a dichas prestaciones debe eliminarse.

L

Los gastos tributarios deben aprobarse a través de procesos transparentes, con criterios claros, objetivos y fácilmente medibles. Se debe publicar información actualizada, oportuna y detallada sobre los costos, beneficios esperados y nombres de personas y empresas beneficiarias. Debe haber una justificación para establecer o mantener tales gastos, y se deben diseñar mecanismos que permitan evaluar el cumplimiento de sus objetivos. Dichos mecanismos deben tener fecha de término o caducidad pre-establecida, sus evaluaciones deben institucionalizarse para decidir su continuación o revisión y se deben eliminar aquellos que no tengan justificación o sean inequitativos.

M

Las exenciones o deducciones de impuestos personales y corporativos a sectores económicos de altos ingresos y/o más poderosos deben eliminarse, y se deben tomar medidas para combatir el fraude fiscal, al igual que la evasión y la elusión fiscales.



REFERENCIAS

- ▶ Asamblea General de Naciones Unidas (UNGA) (2012). Sexagésimo séptimo período de sesiones. Nota del Secretario General. Consecuencias de la deuda externa y de otras obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales.
- ▶ Athias, D. & Kidd, S. (2019). *Hit and Miss: An assessment of targeting effectiveness in social protection*. Orpington y Nairobi: Development Pathways. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2019/03/Hit-and-Miss-March13.pdf>
- ▶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Recaudar-no-basta-Los-impuestos-como-instrumento-de-desarrollo.pdf>
- ▶ Bernal-Camargo, D.R. & Padilla-Muñoz, A.C. (2018). Los sujetos de especial protección: construcción de una categoría jurídica a partir de la constitución política colombiana de 1991. *Revista Jurídicas*, 15 (1), 46-64. DOI: 10.17151/jurid.2018.15.1.4.
- ▶ Bohoslavsky, J.P. (2016). *Desigualdad económica, crisis de deuda y derechos humanos*. Maíz, 6, 96-100. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/53603/Documento_completo_.pdf?PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ▶ Bohoslavsky, J.P. (2020). COVID-19: *Llamamiento urgente para una respuesta a la recesión económica desde los derechos humanos*. www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IE-Debt/20200414_IEdebt_urgent_appeal_COVID19_sp.pdf
- ▶ Braveman, P. & Gruskin, S. (2003). Poverty, Equity, Human Rights and Health. *Bull World Health Organ*, 81(7). Organización Mundial de la Salud. https://www.researchgate.net/publication/10567388_Poverty_Equity_Human_Rights_and_Health
- ▶ Centro de Economía Política Argentina (CEPA) (2020). *Economía con perspectiva de género: de la brecha salarial a la patrimonial. Un abordaje en base a la información de Bienes Personales y Seguridad Social*. <https://www.centrocepa.com.ar/informes/273>
- ▶ Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR) (2017). *Política Fiscal para la Igualdad y los Derechos. Mapeo de debates, iniciativas y actores de la Región Andina*. https://www.cesr.org/sites/default/files/Politica_Fiscal_Igualdad_Derechos.pdf
- ▶ CDESCR (2018). Informe del 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. Observación General 19 sobre el derecho a la seguridad social (artículo 9). A/HRC/37/54.
- ▶ Chakraborty, L. (2016). Asia: A Survey of Gender Budgeting Efforts. WP/16/150 IMF Working Paper. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16149.pdf>
- ▶ Coello Cremades, R. (2016). *Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista*. <https://eprints.ucm.es/37376/>
- ▶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Panorama Fiscal de América Latina. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/3/S2000154_es.pdf
- ▶ CEPAL & OXFAM (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44787/1/S1900605_es.pdf
- ▶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2018). Audiencia sobre gasto público y DESCA en América Latina. <https://www.youtube.com/watch?v=-nl76z30Rpl>
- ▶ CIDH (2017a). Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>
- ▶ CIDH (2017b). Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.LV/II.164. Doc. 147. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>
- ▶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) (2016). Deuda Pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/2016/1
- ▶ Comité sobre los Derechos del Niño (CDN) (2013). *Observación General 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial* (artículo 3, párrafo 1). CRC/C/GC/14.
- ▶ CDN (2016). Observación General 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (artículo 4). CRC/C/GC/19.
- ▶ Consejo de Derechos Humanos (CDH) (2016). 31 período de sesiones. Informe del 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.
- ▶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (1999). Caso de los "Niños de la calle". (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, 19 de noviembre de 1999.
- ▶ Corte IDH Humanos (2006) Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, 4 de julio de 2006.
- ▶ Declaración de Bogotá sobre justicia fiscal por los derechos de las mujeres (2017). https://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/ES_Declaracion%CC%81n-de-Bogota%CC%81.pdf





- ▶ Declaración de Lima sobre justicia fiscal y derechos humanos (2015). https://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/ES_Lima_Declaration_on_Tax_Justice_and_Human_Rights-Final-signup.pdf
- ▶ Departamento de Comunicación Global de la Organización de las Naciones Unidas (DCG) (2020). Es esencial trabajar para que los grupos más vulnerables no se queden atrás. <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/un-working-vulnerable-groups-behind-covid-19>
- ▶ Elson, D. (2006). *Presupuestos para los derechos de las mujeres. Monitoreo de los presupuestos gubernamentales en términos de su cumplimiento de la CEDAW*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). ISBN 1-932827-47-1.
- ▶ Fiss, O. (1999). Grupos y la cláusula de igual protección. En: Gargarella, R. (comp.). *Derecho y Grupos Desaventajados*. Gedisa.
- ▶ Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN) (2019). Sesión Progresos, brechas y obstáculos: ¿estamos en el camino correcto para no dejar a nadie atrás? <https://bit.ly/3oGOSIP>
- ▶ Fraser, N. (2006). La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. En: Fraser, N. y Honneth, A. *¿Redistribución o reconocimiento?* Ediciones Morata.
- ▶ Fundar (2020). Iniciativa que reforma el artículo 2o.-A de la Ley de Impuesto al Valor Agregado en materia de productos de gestión menstrual. <https://bit.ly/2toToj>
- ▶ Iniciativa regional por la transparencia de los gastos tributarios y por la eliminación de los privilegios fiscales en América Latina (LATERAL) (2020). Declaración regional conjunta sobre gastos tributarios. <https://drive.google.com/file/d/1iAlq3Ymymv-bIFkhrSYSP32m0B3Dysu8U/view>
- ▶ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2019). Evolución de la distribución del ingreso (EPH). Cuarto trimestre de 2019. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_4trim19631D7F2C43.pdf
- ▶ International Budget Partnership (IBP) (2019). Gastos tributarios en América Latina: Una perspectiva de la sociedad civil. www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditures-in-latin-america-civil-society-perspective-spanish-ibp-2019.pdf
- ▶ Itriago, D. & Rodríguez, C. (2019). ¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres? Análisis de los códigos tributarios de Guatemala, Honduras y República Dominicana desde una perspectiva de género, para hacer de la política tributaria un instrumento que limite las desigualdades entre hombres y mujeres. <https://oxfam-library.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620852/rr-taxes-influence-gender-inequality-lac-200819-es.pdf>
- ▶ Lustig, N., Morrison, J. & Ratzlaff, A. (2019). Impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina. En: *¿Cómo dividimos la cuenta?* Banco Interamericano de Desarrollo. División de Género y Diversidad.
- ▶ Noticias ONU (2020). Recomendaciones a las empresas para que ayuden a sus empleados durante la pandemia del coronavirus. <https://news.un.org/es/story/2020/03/1472042>
- ▶ Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1965). Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 2106 A (XX), 21 de diciembre de 1965.
- ▶ ONU (2020). Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. Looking back to look ahead: A rights-based approach to social protection in the post-covid-19 special recovery. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/Covid19.pdf>
- ▶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020). Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies. Publicaciones de la OCDE. <https://doi.org/10.1787/7af51916-en>
- ▶ Parlamento Europeo (2019). Resolución sobre igualdad de género y políticas fiscales en la Unión (2018/2095(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0014_ES.pdf
- ▶ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (PD/DH/PF) (2020). Borrador en español. https://derechosypolitica-fiscal.org/images/ASSETS/principios-directrices_borrador_ES.pdf
- ▶ Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe, (RJ-FLAC) (2020). *Fiscalidad y género en América Latina*. Agencia Latinoamericana de Información, ALAI. https://www.alainet.org/sites/default/files/alem_548.pdf
- ▶ Sepúlveda Carmona, M. (2014). *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. A/HRC/26/28. 22 de mayo de 2014. <https://undocs.org/es/A/HRC/26/28>
- ▶ Uprimny, R. (2011). Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. En: Rodríguez Garavito, C. (coord.). *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Siglo XXI.



Mayo 2021

derechosypoliticafiscal.org

Organizaciones que componen el Comité Impulsor de la Iniciativa
por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal

