

**PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA FINANCIERO
ARGENTINO¹****PUBLIC BUDGETS AND HUMAN RIGHTS PRINCIPLES
IN THE ARGENTINE FINANCIAL SYSTEM**

Ingrid Y. Rosas Villarrubia²
Universidad Nacional del Nordeste. CONICET, Argentina.

Dora E. Ayala Rojas³
Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

Recibido: 29/05/2024 - Aceptado: 10/10/2024

Resumen

El presente artículo tuvo como objetivo general analizar la incorporación de los principios de derechos humanos en los presupuestos en Argentina. Los presupuestos públicos son instrumentos centrales para la promoción y protección de los derechos humanos. Por medio de ellos, se establecen las prioridades presupuestarias y el destino de los recursos públicos a fin de que el Estado como sujeto público y garante de los derechos humanos cumpla con los deberes internacionales asumidos. La metodología que se emplea es cualitativa de carácter descriptivo y explicativo. Se realiza un análisis documental y un análisis de contenido. Los presupuestos públicos deben incluir en toda su dinámica (preparación, sanción, ejecución y control) los principios de derechos humanos de igualdad sustantiva, justicia, sostenibilidad, inclusión y transparencia. En Argentina la implementación de los principios de derechos humanos se dio en forma gradual. No obstante, el avance se vio en muchos casos limitado por los contextos sociales, económicos, políticos e históricos. Fundamentalmente, por el retroceso en las decisiones presupuestarias de los gobiernos que no focalizan en el ámbito de los derechos humanos.

¹ El presente artículo de investigación se desarrolla en el marco del PI: 20G001 “El desarrollo social inclusivo en Argentina. Políticas existentes y desigualdades persistentes (UNNE-Corrientes).

² ingridrv@conicet.gov.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4782-0906>

³ dorayala10@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0391-0726>



Palabras clave: política fiscal; gobernanza democrática; Estado de derecho; constitucionalización

Abstract

The general objective of this article was to analyze the incorporation of human rights principles in budgets in Argentina. Public budgets are central instruments for the promotion and protection of human rights. Through them, budgetary priorities and the destination of public resources are established so that the State, as a public subject and guarantor of human rights, complies with the international duties assumed. The methodology used is qualitative and descriptive and explanatory. A documentary analysis and a content analysis are carried out. Public budgets must include in all their dynamics (preparation, sanction, execution and control) the human rights principles of substantive equality, justice, sustainability, inclusion and transparency. In Argentina, the implementation of human rights principles took place gradually. However, progress was in many cases limited by social, economic, political and historical contexts. Fundamentally, because of the setback in the budgetary decisions of governments that do not focus on the field of human rights.

Keywords: fiscal policy; democratic governance; rule of law; constitutionalization

I. Introducción

La adopción de una política fiscal en lineamiento con los derechos humanos es esencial para lograr el avance del Estado en relación con el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Además, de que el Estado debe reconsiderar y evaluar las medidas adoptadas que impliquen una regresión en los avances alcanzados en el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC).

Por ende, la acción del Estado como sujeto público debe articularse enfocada desde una perspectiva de derechos humanos y de un Estado democrático que conlleve al diseño y el desarrollo de políticas públicas que tengan como eje central cumplir con las obligaciones legales internacionales (Ceriani Cernadas, Campos y Britos, 2004).

Tal como sostiene Abramovich (2020):

[...] Parte de los desarrollos en materia de derechos humanos avanzan en definir un campo de lo público,

donde se juega algún tipo de responsabilidad estatal. A veces se trata de deberes de prestación, otras veces deberes de organización de servicios e institucionalidad, o bien de funciones de regulación de los actores no estatales, como las empresas y las relaciones de mercado. De alguna manera los principios y estándares de derechos humanos contribuyen a reforzar la idea de un Estado obligado a la realización de ciertos derechos civiles, políticos y sociales, que asume además deberes diferenciados respecto de aquellos sectores en situación de mayor desventaja para el ejercicio de la ciudadanía. (párr.3)

En este orden de ideas, cobra vital importancia la política fiscal desarrollada por los Estados. Su adopción evidencia el direccionamiento al cumplimiento o no de las obligaciones internacionales vinculadas a los compromisos en materia de derechos humanos, en razón de los recursos que se destinan para promover su realización.

Por ello, la política fiscal debe enfocarse en la promoción y vigencia de los derechos humanos. Que requiere de adecuada financiación para garantizar los derechos, redistribuir los ingresos y la riqueza a fin de lograr la igualdad sustantiva.

Por lo cual, es esencial contar con instrumentos financieros que permitan lograr esa asignación y distribución en vínculo con los objetivos de vigencia o promoción de los derechos humanos. En este sentido, cobra crucial importancia los presupuestos públicos que reflejan las prioridades de los gobiernos y el destino del gasto público. (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia et. al, 2021).

Uno de los elementos centrales que los Estados deben incorporar dentro de la preparación, sanción, ejecución y control del presupuesto debe ser la conexión con los principios de derechos humanos en materia de política fiscal. Estos, brindan los parámetros para el logro de una igualdad sustantiva y orientan las decisiones de los gobiernos en el desarrollo de medidas positivas para los derechos humanos. En este sentido:

El presupuesto público refiere al proceso en el cual las diferentes autoridades del Estado definen tanto los recursos que obtendrán cómo las acciones que llevarán adelante con esos recursos [...] es uno de los elementos de la política fiscal o política económica de los Estados. La política fiscal comprende tanto las acciones de gasto público como aquellas medidas dirigidas a asegurar la recaudación de recursos, ya sea mediante tributos o

impuestos, endeudamiento, o administración de bienes propiedad del Estado.

La formulación del presupuesto incluye la previsión de las políticas que serán necesarias para el nuevo ciclo, su planificación y priorización y el establecimiento de una estimación de los recursos para su financiamiento. (Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación [MMGyD], 2021, págs. 16-19)

Por ende, los presupuestos conforman una herramienta central para hacer efectivas las decisiones y políticas de gobierno y los deberes internacionales de los Estados en materia de derechos humanos. Debido a la orientación de las políticas públicas y la distribución de recursos en cumplimiento de objetivos centrados en la igualdad sustantiva de acceso al ejercicio de los derechos humanos fundamentales en su ámbito jurisdiccional.

II. Los presupuestos públicos y su cambio de paradigma

La evolución en la concepción de los institutos financieros y tributarios permitió que los Estados avancen en dar respuestas a los contextos económicos, históricos y sociales. La presencia de un instrumento jurídico-financiero como el presupuesto debe evolucionar acorde a los cambios en los sistemas jurídicos y las necesidades de relación con otras jurisdicciones y organismos internacionales.

Corti (2010) sostiene que el paradigma actual parte del vínculo existente entre presupuesto y derechos humanos que genera disrupciones en la postura clásica que concentraba el presupuesto con foco al aspecto de administración del Estado.

Por lo cual, los presupuestos públicos pasaron de ser instrumentos administrativos-contables para tener una proyección de herramienta más dinámica que incide en la actividad general de la Nación (Giuliani Fonrouge, 2004). De manera que se considera una herramienta de transformación social y estatal (Oxfam Internacional, 2014).

El cambio de la concepción de presupuesto también se refleja en la Constitución Argentina. En el art. 67 inc. 7 establecía que el congreso debía “fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación” la reforma constitucional de 1994 incorpora la nueva concepción en su art. 75 inc.8 “Fijar anualmente, [...] el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas [...]”

Desde ese enfoque permite estructurar un presupuesto con perspectiva de derechos humanos. La ley 24.156 en su art. 2 establece que:

El Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general. A tal fin, las dependencias especializadas del mismo deberán practicar una evaluación del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país y sobre estas bases y una proyección de las variables macroeconómicas de corto plazo, preparar una propuesta de prioridades presupuestarias en general y de planes o programas de inversiones públicas en particular [...] (Ley N° 24.156, 1992)

La estructura constitucional argentina cambia de la anterior concepción del presupuesto desde una perspectiva clásica restringida a la administración de recursos para los gastos generales de la Nación, a una concepción amplia que entiende al presupuesto como herramienta de gobierno, de administración económico-social y legislativo (sanción) (Ministerio de Economía de Argentina, 2011).

Consecuentemente, en la actualidad el presupuesto es una herramienta fundamental que tiene incidencia dentro de la sociedad y en la promoción de la igualdad sustantiva. Que permite impactar en la gestión de cambios para estimular la realización de los derechos humanos. Además, de lograr el desarrollo de las jurisdicciones estatales por el progreso del Estado de derecho.

Por ello, afirma el documento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos [INDH] (2016) “Los derechos exigen recursos considerables; por consiguiente, en un enfoque basado en los derechos humanos [...] se debe prestar atención al presupuesto del Estado [...] Los recortes presupuestarios pueden disminuir el disfrute del derecho” (págs. 13-18). Además del control y protección a favor de los “[...] grupos marginados y desfavorecidos contra los recortes de presupuesto es importante para garantizar que se respeten las obligaciones de los derechos humanos de no discriminación y no regresión” (INDH, 2016, pág. 18)

Por ende, los presupuestos públicos deben ser inclusivos y respetar los derechos humanos siendo necesario incorporar los principios de derechos humanos en su formulación, priorizar a los grupos vulnerables, establecer mecanismos de seguimiento,

promover la participación ciudadana y alinearlos con los estándares internacionales de derechos humanos.

III. Los principios de derechos humanos y los presupuestos

El avance en la consolidación de los derechos humanos desde el reconocimiento en instrumentos internacionales y la creación de órganos encargados del control, seguimiento y en algunos casos de resolución genera responsabilidad en su violación a los ciudadanos y a los Estados. En este aspecto, los Estados adherentes tienen responsabilidad de acción y omisión en las actividades como sujetos públicos para evitar lesionar los derechos

Los Estados deben direccionar todos los medios necesarios en la mejora de la calidad de vida y el progreso de los derechos humanos. Entre ellos, la organización administrativa y la acción pública. Que se hace manifiesta por existencia de instituciones o dependencias que orienten sus actividades a programar o ejecutar medidas progresivas en los derechos humanos.

El desarrollo de programas e instituciones que realicen las acciones administrativas encaminadas a la realización de acciones positivas requieren la presencia de recursos financieros. La asignación de recursos, como mencionamos anteriormente, se efectúa en el presupuesto. Y estos deben ser los necesarios para la ejecución de actividades por parte de la administración pública a fin de asegurar las acciones necesarias en materia de derechos humanos.

Por lo cual, los principios de derechos humanos deben orientar el presupuesto en toda su dinámica. Por ello, alinear los presupuestos públicos con los principios de derechos humanos es fundamental con el propósito de que Estados cumplan las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas, especialmente de los grupos vulnerables, de manera progresiva, sin discriminación y que garanticen su operatividad.

Tal como fue abordado, en el título anterior, la política fiscal implica entre sus ejes la política presupuestaria. En el ámbito de la política fiscal, se desarrollaron principios que tienen la finalidad de orientar las ejecuciones de éstas. Por lo cual, se consideran necesarias en el presupuesto para una coordinación de las acciones de los Estados.

Además, la incorporación de los derechos humanos y su constitucionalización remite a la necesidad de que los Estados hagan uso de todas las herramientas para garantizar el compromiso asumido también en sus constituciones. Tal como

sostienen el documento de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia et al. (2021):

La política fiscal es un instrumento fundamental para la garantía de los derechos. Sin recursos no hay derechos, y así como los presupuestos son el mejor reflejo de las verdaderas prioridades de los Estados, los sistemas tributarios reflejan a su vez la contribución de distintos actores para solventar estas prioridades [...] las normas de derechos humanos son reconocidas como un marco jurídico al que debe adecuarse toda la actuación del Estado, incluida por supuesto la política fiscal (pág. 4)

Con tal propósito, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia et al. (2021) desarrolla 15 principios en consonancia con los contextos de derechos humanos. Que deben tener una aplicación transversal a la política fiscal a fin de su fortalecimiento por medio del direccionamiento de los medios y recursos para garantizar su vigencia. De los cuales, previo análisis, consideramos que abordan centralmente 4 ejes:

1. La política fiscal debe ser enfocada para permitir la realización de los derechos humanos. Con la finalidad de promoción y garantía de los derechos y, además, conlleva la obligación de abstenerse a realizar acciones que impliquen un detrimento en los derechos humanos.

2. Toda actividad desarrollada por el Estado como actor público y principal garante de los derechos humanos debe integrarse por criterios de igualdad sustantiva, justicia, sostenibilidad, inclusión y transparencia.

3. Los Estados deben en el marco de sus políticas fiscales administrar los recursos y los gastos públicos de manera sostenible. Esta administración requiere la adopción de decisiones y medidas que ponderen derechos fundamentales esenciales para el desarrollo de una vida digna y de progreso económico, social y cultural en lineamiento con los derechos.

Por lo tanto, debe asegurar el mínimo de contenido, máxima disponibilidad de recursos y la no regresividad en sus medidas. En este sentido, Corti (2010) afirma que los “derechos fundamentales limitan en forma sustancial (o material) la discrecionalidad en materia presupuestaria” (pág. 667)

4. Finalmente, los Estados deben trabajar armónicamente en la realización de una política fiscal centrada en el respeto a los derechos humanos con organismos nacionales e internacionales para promover y evitar la vulneración de los derechos. A fin, de gestionar la estimulación desde la gobernanza democrática el vínculo con los actores institucionales y sociales.

En razón de ello, existen corrientes que desarrollan diferentes enfoques del presupuesto. Con el propósito, de dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos en materia de derechos humanos. Entre las cuales se pueden mencionar: los presupuestos con perspectiva de género o sensibles al género, los presupuestos con perspectiva en la realización o promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] y los presupuestos con perspectiva en los derechos humanos.

El presupuesto es un instrumento constitucional que integra la actividad financiera pública que otorga los financiamientos para darle asimismo vigencia a la constitución y los derechos reconocidos en ella. Por ello, la importancia del enfoque para su empleo es fundamental en razón de la efectividad en la actividad financiera estatal.

IV. La política presupuestaria y los criterios de igualdad sustantiva, justicia, sostenibilidad, inclusión y transparencia

El desarrollo de la política presupuestaria implica la administración de recursos públicos y la realización del gasto público desde una perspectiva de calidad de las finanzas públicas. Esta involucra la relación entre las estructuras administrativas, las decisiones financieras-políticas, la gobernanza fiscal y la calidad y eficiencia del gasto público. Todo ello, en una relación coherente con los derechos humanos, la efectividad de las instituciones constitucionales y la sostenibilidad (desempeño).

Es así, que Corti (2010) sostiene que no puede considerarse un presupuesto sin un vínculo con los derechos humanos y éstos sin la relación con lo financiero y presupuestario que implica la sostenibilidad económica de las políticas o programas para la promoción y garantía de los derechos.

Toda acción presupuestaria implica en su coordinación la necesidad de considerar la igualdad sustantiva. Es decir, tomar en cuenta la existencia de grupos vulnerables y en contexto de marginación. En este sentido, declara la Organización de las

Naciones Unidas [ONU] (2023), que se requiere como medida prioritaria:

Exhortar a todos los países a que en la Cumbre sobre los ODS asuman el compromiso nacional de transformar los Objetivos, lo que supone fijar unos valores de referencia nacionales para reducir la pobreza y la desigualdad, considerar la consecución de los Objetivos una de las principales prioridades en los planes y mecanismos de supervisión nacionales y adecuar el presupuesto nacional y subnacional a los Objetivos. (pág. 49)

La noción de igualdad comprende, la igualdad sustantiva que es la contracara de la igualdad formal. Ambas son dos conceptos relacionados, pero con significados y objetivos diferentes en el contexto de la igualdad y la justicia social. Mientras que la igualdad formal se enfoca en la igualdad en el trato legal, la igualdad sustantiva se centra en la igualdad en los resultados, considerando las diferencias individuales y las desigualdades estructurales.

Alcanzar la igualdad sustantiva es considerar la existencia de desigualdades históricas, culturales y sociales y adoptar medidas en referencias a ella. En este sentido, afirma Sepúlveda y Vivaldi (2023) que "las dimensiones relacionadas con igualdad, prohibición de discriminación e interseccionalidad se basa en la consideración de su mutua complementariedad. Por un lado, estas dimensiones abordan cuestiones legales relacionadas con fenómenos similares, pero desde enfoques distintos" (pág. 67)

En el ámbito de los presupuestos y las políticas presupuestarias supone reconocer la existencia de desigualdades estructurales, sociales y económicas en determinados grupos. A fin, de direccionar las acciones estatales a disminuir la desigualdad. Por ende, implica la construcción del presupuesto y el destino del gasto público desde criterios no neutrales sino considerando la existencia de grupos y situaciones de desigualdad.

En lo que respecta al criterio de justicia en el ámbito del presupuesto se refiere a la distribución de los recursos públicos de manera equitativa y justa, garantizando que todos los ciudadanos tengan acceso a los servicios y oportunidades necesarios para desarrollar sus derechos y capacidades. Esto implica, que los presupuestos deben ser diseñados y ejecutados de manera que promuevan la igualdad de oportunidades y la justicia social.

Se puede detectar la idea de lo justo también en la imposición de cargas tributarias y hacer extensiva su interpretación no solo

a la captación de recursos, además a la distribución del gasto público. El art. 4 de la Constitución Nacional Argentina “[...] de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General [...]” (Constitución Nacional, 1994) asimismo, “[...] La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas [...]” (Constitución Nacional, 1994, art. 16).

En ese marco, el problema que presenta el ámbito de la captación de recursos tributarios y la imposición de cargas tributarias radica en que:

A medida que las empresas van adquiriendo mayor poder político, ejercen una mayor influencia indebida para que se reduzcan los impuestos de sociedades, se amplíen las desgravaciones o exenciones fiscales y aumenten los resquicios legales que facilitan la elusión de impuestos.

Estas medidas disminuyen la progresividad y la equidad tributaria, trasladando las cargas a los grupos en situación de mayor desventaja y vulnerabilidad de la sociedad, con lo cual se debilitan los criterios de justicia propios del Estado de Derecho. (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia et. al, 2021, págs. 5-6)

Por lo cual, se puede identificar el criterio de justicia presupuestaria con la distribución equitativa y justa de los recursos públicos y la participación igualitaria al sostenimiento de los gastos públicos con base en la capacidad contributiva. Todo ello, en relación con los principios de: la no discriminación, la transparencia y la participación ciudadana, y con un enfoque en la promoción de los derechos humanos y la justicia social.

La sostenibilidad como criterio en el ámbito del presupuesto se puede identificar como la capacidad de cada Estado para financiar las actividades y acciones estatales financieras y el gasto público actual y futuro “dentro de los límites de déficit y la deuda pública” (Ley Orgánica 2/2012, 2012, art. 4.2) para alcanzar y sostener el equilibrio presupuestario.

Por lo cual declara Casanova (2021) que:

La consagración de este principio en los ordenamientos internos adopta diversas modalidades, llegando incluso a constitucionalizarse, ya sea en forma explícita o mediante la aprobación de medidas de consolidación fiscal o reglas fiscales que se consagran en el texto constitucional; o bien, debido a acuerdos intergubernamentales que fortalecen la coordinación de políticas presupuestarias e incluso

imponiendo la adopción de reformas incisivas en la esfera interna económica y social. (pág. 113)

La sostenibilidad presupuestaria implica una gestión y administración de recursos responsable por parte de los órganos de gobierno. Por lo cual, requiere un equilibrio entre gastos y recursos públicos sin reducir la capacidad financiera de los Estados. A tal fin se debe realizar “la gestión de las finanzas públicas, tomando en cuenta criterios contra cíclicos, redistributivos, y de sostenibilidad ambiental e intergeneracional” (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia et. al, 2021, pág. 18).

En Argentina, la Mesa técnica de Finanzas sostenibles [MTFS] (2023) menciona que la sostenibilidad en el marco de las finanzas, que integra el presupuesto, afirma que se compone por:

[...] el financiamiento y los respectivos arreglos institucionales y de mercado, que contribuyen a lograr un crecimiento fuerte, sustentable, equilibrado e inclusivo, mediante el apoyo directo e indirecto al marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)". Más específicamente, al hablar de finanzas sostenibles se hace referencia a la inclusión de cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza (criterios ASG) en la toma de decisiones de inversión. (pág. 5)

En materia de presupuesto evidencia lo crucial de integrar el criterio de sostenibilidad para:

[...] evaluar el desempeño, la eficacia y el impacto de políticas, planes, programas e instrumentos económicos de gestión de sostenibilidad. Además, medir los progresos y realizar ajustes a las políticas relacionadas a la sostenibilidad requiere que las mediciones sean sistemáticas, continuas y estandarizadas. (pág. 34)

En el mensaje del proyecto de presupuesto público de Argentina (2023) para el 2024⁴ reafirma que son fundamentales

⁴ El proyecto de *ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio fiscal del año 2024* fue elaborado por Ministerio de Economía con la intervención de las oficinas especializadas. No obstante, no fue presentado en el Congreso para su sanción en razón de un acuerdo entre los titulares de los partidos políticos que obtuvieron mayoría para asumir la Presidencia de la Nación hasta que se conozca el ganador en el *ballotage* y que plataforma determinará las políticas fiscales y financieras. Por ende,

“cinco ejes para la promoción de las Finanzas Sostenibles: 1) Marco Normativo; 2) Lenguaje común y Taxonomía; 3) Generación de información, transparencia, reporte, indicadores y análisis de datos; 4) Incentivos; 5) Instrumentos financieros sostenibles” (Ministerio de Economía, 2023, pág. 65)

Por otra parte, el criterio de inclusión comprende considerar sistemáticamente a los derechos humanos en todo el proceso dinámico del presupuesto público. Para ello, debe analizar desde una perspectiva integral de derechos humanos que tenga en cuenta la protección y garantía de todos los derechos humanos.

Es así, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2018) afirma la necesidad y obligación de protección prioritaria a grupos vulnerables:

[...] personas, colectividades y grupos en situación de discriminación histórica indicando que la referida obligación de adoptar medidas concretas para garantizar el derecho a una vida digna, se refuerza cuando se trata de personas en situación de discriminación histórica y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.

Este deber estatal se traduce en priorizar a estas poblaciones no sólo al momento de identificar los problemas a resolver, sino también en que se traduce en la adopción de medidas de acción afirmativas así como en la inclusión de enfoques diferenciados en aquellas políticas de alcance universal (págs. 29-30).

Por ende, un presupuesto público es inclusivo cuando en cada una de las etapas del ciclo presupuestario (preparación, sanción, ejecución y control) considera las necesidades y prioridades de la sociedad. Para tener en cuenta el contexto histórico, económico, social y cultural a fin de promover la igualdad y la reducción de las desigualdades. Con el fin de contribuir al desarrollo económico y social del país en su conjunto.

Es decir, la inclusión en materia de presupuesto desde los principios de derechos humanos requiere un enfoque integral que tenga en cuenta la protección y garantía de todos los derechos humanos, la transparencia y la participación ciudadana, el análisis, el monitoreo y evaluación del impacto de los presupuestos en la protección, garantía de los derechos humanos

podemos ver el proyecto 2024 en la plataforma institucional, pero, no rige para el año 2024 debido a que el nuevo presidente Javier Milei dictó el Decreto N° 88/23, que estableció la prórroga y reconducción de la Ley N° 27.701 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2023, con adecuaciones parciales.

y el principio de “no dejar a nadie atrás”. Asimismo, el Comité de Expertos en Administración Pública [CEAP] elaboró principios de gobernanza, entre ellos, encontramos el No dejar nadie atrás que comprende “entre otras cosas, políticas presupuestarias y monetarias equitativas” (Adams, 2019, pág. 42).

Finalmente, el criterio de transparencia en los presupuestos incluye la rendición de cuentas y el acceso a la información por parte de todos los interesados. Corti (2019) sostiene que tres son las instituciones centrales, además de la rendición de cuentas, “para la práctica presupuestaria: la independencia de la magistratura (que complementa la justiciabilidad de los derechos), la participación popular y la transparencia (que se perfecciona con el derecho de acceder a la información)” (pág. 179).

En este aspecto, la CIDH (2018) enfatiza que:

una pieza imprescindible para garantizar procesos de transparencia y de rendición de cuentas adecuados es la capacidad estatal de producción de información así como la garantía de su difusión y el acceso a la misma por parte de la sociedad. La obligación del Estado de producir y difundir información pública se transforma así en un elemento esencial para que la sociedad pueda fiscalizar el accionar estatal en la formulación y gestión de políticas públicas. (págs. 27-28)

Asimismo, es esencial promover una legislación armónica aplicable en “todos los eventuales niveles de gobierno, pues de esa forma se genera seguridad jurídica (además de otros beneficios, claro, como garantizar la transparencia presupuestaria por medio de técnicas contables, de presentación de la información o de redacción legal homogéneas)” (Corti, 2023, pág. 14).

En síntesis, es crucial la transparencia en los presupuestos sobre cómo se utilizan los recursos, por medio de la rendición de cuentas y el acceso a la información por todos los actores. Todo ello, a fin de que puedan ejercerse monitoreos y controles sobre la administración de los fondos públicos para garantizar que los recursos se utilicen de manera responsable y enfocados a la promoción de los derechos humanos.

V. Metodología de investigación

La investigación es cualitativa de carácter descriptivo y explicativo. Para ello, se realizará un análisis documental y un análisis de contenido. El proceso de investigación tiene su origen en el análisis bibliográfico.

El procedimiento metodológico se integró de varias actividades que pueden sintetizarse en: relevamiento bibliográfico, recolección e interpretación de fuentes secundarias y sistematización y análisis de datos.

VI. Resultados

En la actualidad, se manifiesta la necesidad de que los Estados cumplan con las obligaciones internacionales por medio de actividades administrativas, institucionales, financieras y de gobierno en consonancia con la estructura de la gobernanza democrática. Con el propósito, de llevar adelante acciones positivas que estimulen la realización de los derechos humanos dentro de un Estado de derecho.

Por ello es fundamental, por un lado, la existencia de recursos destinados a las políticas públicas y programas de gobierno que busquen reducir la brecha en el acceso a los derechos humanos.

El Center for Economic and Social rights [CESR] (2022) declara que “las decisiones presupuestarias reflejan las prioridades políticas de un gobierno. Ellas tienen un impacto directo sobre lo que está disponible, para quién y dónde, lo que afecta a diferentes comunidades de distintas maneras” (págs. 3-4).

Asimismo, la CIDH (2018) sostiene la importancia de las políticas presupuestarias para financiar el sostenimiento y la promoción de los derechos humanos. A tal fin, se requiere la disponibilidad del máximo de recursos que tiene un Estado. Que aseguren el mínimo esencial en respeto del principio de progresividad y no regresividad en los derechos. Es así, que:

[...] la Comisión reafirma que ninguna política pública puede ser formulada, implementada ni evaluada sin asignación de recursos presupuestarios. Desde la propia identificación de las cuestiones a resolver, hasta el diseño, y luego las etapas de ejecución, monitoreo y evaluación requieren de los recursos adecuados y suficientes. (CIDH,2018, pág. 37)

Por otro parte, se evidencia lo imperativo de que en el ámbito de los presupuestos se de aplicación a principios de derechos humanos en todo el ciclo presupuestario. Para permitir que el instituto en su uso potencie las políticas públicas y fiscales en la promoción y desarrollo de los derechos humanos.

Es decir, que en toda la política presupuestaria se de aplicación a los criterios de igualdad sustantiva, justicia, sostenibilidad, inclusión y transparencia. Asimismo, en materia de transparencia la CIDH (2018) señala que:

[...] los derechos de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, son principios fundamentales plenamente aplicables a las políticas fiscales. De ese modo, deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, desde los códigos tributarios y la elaboración de los presupuestos hasta la asignación, ejecución y supervisión de los gastos. Tanto las fuentes y modalidades de obtención de los recursos como las formas de asignación y distribución de los mismos tendrán implicaciones en materia de eficiencia, calidad, y sustentabilidad de las políticas públicas. (pág.38)

En razón de ello, es el Estado quien debe proporcionar los recursos y medios necesarios (institucionales, administrativos y políticos) para el avance de los derechos humanos. Con el fin, de evidenciar un vínculo crucial entre los presupuestos públicos y la realización de los derechos humanos en consonancia con las obligaciones internacionales asumidas.

Además, incorporar principios de derechos humanos desde la preparación del presupuesto como una de las políticas presupuestarias prioritarias permite asegurar el progreso gradual de los grupos humanos que se encuentran en situación de desventaja, con el objeto de alcanzar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de sus derechos.

Por lo cual, implica que el presupuesto público debe ser adecuado para permitir el cumplimiento de los derechos. Y en consecuencia, que los gobiernos desarrollen medidas necesarias para cumplir con las obligaciones de los tratados internacionales que han ratificado.

Es de suma importancia, considerar que se requiere acciones que se orienten a promover la vigencia efectiva de los derechos humanos. Más allá de la adhesión que realizan los Estados con la incorporación de los tratados internacionales dentro de sus marcos normativos internos.

Por ende, la mera incorporación de las normas internacionales no ubica a los Estados dentro de lo que es una

estructura de un Estado de derecho. Si, a contrario sensu, en la praxis no existe una igualdad sustantiva en el acceso a los derechos.

Tal como se ha expuesto en párrafos anteriores, los presupuestos son esenciales en la realización de los derechos humanos debido a los recursos que se destinan para su promoción y realización. Sin una política financiera en general y presupuestaria en particular desde los principios de derechos humanos, no sería posible hablar de gobernanza democrática y Estado de derecho.

En este sentido, Adams (2019) añade que:

Los graves errores en la gobernanza tanto nacional como global se reflejan de forma meridiana en la creciente oposición entre los regímenes de comercio e inversión y las obligaciones en materia de derechos humanos, entre la elusión fiscal y los flujos ilícitos de capital por un lado y el papel vital de las finanzas públicas por otro. (pág. 40)

En la actualidad, tal como se ha expuesto, un sector considerable de la doctrina ha superado la noción clásica de circunscribir el presupuesto a un instrumento de mera administración de recursos y realización del gasto público. Que también suponga, la coordinación de aspectos de inversión y el pago de la deuda pública con énfasis en el logro de equilibrios presupuestarios y financieros. A fin de buscar la totalización de los de los gastos públicos a los recursos públicos dentro de un mínimo inescindible.

El presupuesto, contemporáneamente, evidencia la fortaleza como instrumento constitucional capaz de generar un impacto en la sociedad y estimular el progreso en los derechos humanos. Asimismo, permite visibilizar si la estructura de gobierno tiene como fin atender a las problemáticas en la vigencia de los derechos humanos para que se garantice un mínimo de vida digna. Y consecuentemente, el cumplimiento de los deberes internacionales.

En argentina con la reforma constitucional del año 1994, se incorporan los Tratados Internacionales de derechos humanos para establecer la obligatoriedad de adoptar decisiones en el marco determinado por ellos. De esto, se desprende la obligatoriedad de transversalizar la perspectiva de los derechos humanos a todas las áreas e instituciones del Estado, entre ellas, las presupuestarias.

En el año 2014, el Observatorio de Derechos Humanos del Senado de la Nación emite recomendaciones para el Estado como garante de los derechos. En este documento, enfatiza la

característica de “transversalidad de los derechos humanos, es decir, abarcan distintas temáticas, y son inherentes a la condición humana, sin diferencia por cuestiones de nacionalidad, raza, religión o cualquier otra que implique discriminación en el acceso al goce de estos derechos” (Observatorio de Derechos Humanos del Senado de la Nación, 2014, pág. 2)

En la actualidad, Argentina cuenta con un marco legal e institucional sólido para la incorporación de principios de derechos humanos en los presupuestos públicos nacionales. Sin embargo, todavía el proceso de implementación de los principios es gradual en lo que refiere a la asignación de recursos de forma efectiva y eficiente para la promoción y protección de los derechos humanos.

En muchos casos, el progreso está limitado por el retroceso en las decisiones presupuestarias de los gobiernos que no focalizan al ámbito de los derechos (Corti, 2019; CSJN, Fallos: Badín, Rubén y otros, 1995). Por el contrario, focalizan en otros aspectos y esto responde a las prioridades presupuestarias en el desarrollo de políticas financieras acorde a cada plan de gobierno.

No obstante, Argentina incorporó en los procesos presupuestarios los principios de derechos humanos para garantizar su efectiva vigencia, por ejemplo: el presupuesto público nacional del año 2017; 2021 o el proyecto de ley de presupuesto elaborado para el año 2024 (el cual finalmente no se presentó para su tratamiento en el congreso). Todo ello, por medio de la asignación y uso eficiente de los recursos públicos y el control de los mismos para maximizar los efectos positivos en el acceso a los derechos y la realización de una vida digna.

Desde esta perspectiva, se focaliza en asegurar la progresividad de los derechos humanos y de los recursos destinados a programas y políticas que promuevan la igualdad y la inclusión. Para ser consistente dentro del desarrollo de políticas estatales y presupuestarias y proteger los logros en materia de derechos humanos y evitar recortes presupuestarios que afecten negativamente su realización.

En este orden de ideas, cobra importancia, el deber de los Estados en la administración de los recursos de manera eficiente y transparente.

Desde este punto de partida, la incorporación de estos principios en los presupuestos públicos en Argentina evidencia un avance considerable en la realización de un Estado democrático. Que está centrado en la igualdad, equidad y la justicia para permitir el acceso a todos los que habitan en él.

Consecuente a todo lo expuesto, se puede afirmar que el presupuesto público es un instrumento clave para garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

VII. Discusión: Contenido mínimo indisponible (Mínimum invulnerable) y máximo de recursos. La escasez y la prohibición de regresividad

La disponibilidad de recursos financieros es uno de los problemas que suelen presentar los Estados y muchas veces el fundamento para la disminución de las políticas presupuestarias con foco en los derechos humanos. Gran parte de los países en de América del Sur, enfrentan crisis de recursos financieros debido a los contextos de endeudamiento y los déficits fiscales.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023) reporta que:

Los niveles de endeudamiento público venían aumentando en América Latina y el Caribe en la década previa a la pandemia de COVID-19, y se incrementaron bruscamente a continuación de esta. El final del superciclo de los productos básicos y la desaceleración cíclica del crecimiento económico, combinados con un déficit fiscal elevado y persistente, dieron lugar a un aumento constante de los niveles de endeudamiento público en América Latina en la década previa a la pandemia de COVID-19. (pág. 17)

Argentina, también afronta niveles de endeudamiento considerables que abarca un 40,5 del PBI, una depreciación monetaria que representa un 38% (CEPAL, 2023) y la caída del consumo que reduce un porcentaje considerable de disponibilidad de recursos y en la dinámica de la deuda para agravar más aun la situación financiera.

No obstante, los periodos de crisis financieras no implican desconocer el deber de cumplimiento de las obligaciones internacionales en los derechos humanos. En modo alguno, puede implicar un valladar que permita a los Estados justificar su incumplimiento. La regresividad en la aplicación de las políticas presupuestarias en derechos humanos afecta gravemente a las poblaciones más vulnerables. Como afirma Ciancio (2018):

[...] la falta de recursos, si es que la hubiera, no puede servir como excusa para restringir derechos, sino más aun, todo lo contrario: ante un contexto de escasez, los Estados tienen el deber de fortalecer la vigencia de los derechos, ante la amenaza que presenta ese contexto.

Como lo ha aclarado la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, quien ha afirmado en uno de sus informes que los derechos humanos no son una opción política que puede suspenderse durante momentos de dificultades económicas (pág. 355)

Argentina ha implementado diversas políticas presupuestarias para garantizar los derechos humanos, reflejando un compromiso del Estado con la promoción y protección de estos derechos. Uno de ellos, se integra por el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH) 2017-2020 es un marco integral diseñado para fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en Argentina.

Además, de los avances en materia de elaboración de los presupuestos y las políticas presupuestarias para la promoción de la igualdad y focalizar en los grupos vulnerables como por ejemplo: la elaboración del primer presupuesto nacional con perspectiva de género y diversidad (PPGyD) presentada en el Congreso de la Nación Argentina en el año 2020.

Desde el año 1990, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que la escasez de recursos en los Estados no implica desatender la obligación de promover su realización. Para ello, debe aplicar el máximo de recursos disponibles, en especial, para los sectores que afrontan graves problemas de marginalidad y limitaciones al acceso de derechos humanos para garantizar una existencia digna.

Por lo cual, no puede en modo alguno el Estado como garante y actor público esencial fundamentar problemas presupuestarios o de financiamiento. Así también, la sostenibilidad fiscal tampoco puede ser una excusa para fomentar la regresividad en los derechos humanos. En este sentido, es crucial el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles y satisfacer las obligaciones mínimas que garanticen el acceso a condiciones esenciales de vida que comprende las “condiciones para que un sujeto puede realizar sus capacidades de una forma autónoma” (Corti, 2019, pág. 200).

Los aspectos que se vinculan al mínimo indisponible⁵ y máximo de recursos son elementos centrales que garantizan la progresividad y limitan la no regresividad en el ámbito de los derechos humanos. Estos, se relacionan en el área de las políticas presupuestarias y financieras con el deber de los Estados para asignar los recursos necesarios para la promoción y protección aun frente a contextos de crisis financieras.

Por lo cual, el Estado debe aunar los esfuerzos para aumentar progresivamente la asignación de recursos a la promoción y protección de estos derechos dentro de sus posibilidades y en atención a los contextos.

En síntesis, si bien en algunos países la escasez de recursos presupuestarios y financieros presenta un desafío importante para la protección y realización de los derechos humanos. Los Estados deben garantizar y proteger los derechos y en modo alguno, la falta de recursos puede ser fundamento suficiente para incumplir con estas obligaciones. Salvo, casos donde esté probada la máxima disponibilidad de recursos y priorización de los derechos frente a situaciones de grave limitación presupuestaria y financiera de los Estados difíciles de afrontar.

⁵ Corti (2010) sostiene que el contenido mínimo indisponible se vincula con los derechos que deben ser garantizados en vínculo con la obligación mínima de los Estados y que son esenciales. Afirma que:

Todos los derechos tienen un contenido mínimo que debe ser asegurado por los Estados con independencia de los recursos disponibles. Al contenido mínimo le corresponde una obligación mínima [...] una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...] Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independiente de la disponibilidad de recursos en el país que se trate o cualquier otro factor o dificultad. (Corti, 2010, pág. 646)

Bibliografía

- Abramovich, V. (2020). Los derechos humanos en las políticas públicas. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://defensoria.org.ar/rec/victor-abramovich-los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas/>
- Adams, B. (2019). Gobernanza democrática global: no es democrática si no cuestiona al poder establecido. *En Informe "SPOTLIGHT" sobre desarrollo sostenible 2019* (pp. 39-54). Social Watch, Third World Network. https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/download/Spotlight_Innenteil_2019_web_I_Gobernanza_democr%C3%A1tica_global.pdf
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ], Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad- Dejusticia, [FUNDAR]- Centro de Análisis e Investigación, el Instituto de Estudios Socioeconómicos [INESC], Red de Justicia Fiscal para América Latina y El Caribe [RJFALyC]; y el Center for Economic and Social Rights [CESR] (2021). Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Disponible en: <https://www.cesr.org/principios-de-derechos-humanos-en-la-politica-fiscal/>
- Badín, Rubén y otros c/Buenos Aires, Provincia de s/daños y perjuicios, Corte Suprema de Justicia de la Nación (19 de octubre de 1995) <https://www.pensamientopenal.com.ar/fallos/31815-badin-muerte-carcel-danos-y-perjuicios>
- Balestero Casanova, M. (2021). Principio de sostenibilidad presupuestaria vs. principio de garantía de la seguridad social. *Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho)*, (24), 107-127. <https://doi.org/10.22235/rd24.2475>
- Ceriani Cernadas, P.; Campos, L. y Britos, N. (2004). Políticas públicas y garantía de derechos sociales: caminos paralelos, realidades opuestas. *En Derechos humanos en argentina informe 2004* (pp. 357-395). Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS]. <https://www.cels.org.ar/web/capitulos/politicas-publicas-y-garantia-de-derechos-sociales-caminos-paralelos-realidades-opuestas/>
- Ciancio, M. (2018). El presupuesto público, un medio para garantizar derechos humanos. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 15 (48), 350-364.

- https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/73819/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023), Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48909-deuda-publica-restricciones-desarrollo-america-latina-caribe>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>
- El Center for Economic and Social rights [CESR] (2022). Conceptos clave. Impuestos, presupuestos y derechos humanos. https://www.cesr.org/sites/default/files/2022/Impuestos_presupuestos_y_Derechos_Humanos.pdf
- Congreso General de la Nación (30 de Setiembre de 1992). *Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional* [Ley N.º 24156].BO: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>
- Constitución de la Nación Argentina [Const.]. Art. 67, inciso 7. (24 de octubre de 1957). <https://www.rpba.gob.ar/files/Normas/Leyes/CNA-1957.pdf>
- Constitución de la Nación Argentina [Const.]. Art. 75, inciso 8. (15 de diciembre de 1994). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Corti, H. (2010). Ley de presupuesto y derechos fundamentales: Los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico financiero. *Revista Jurídica de Buenos Aires*. http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_juridica/pu_b_rj2010.php
- Corti, H. (2019). La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles. *Revista institucional de la defensa pública*, 9, (17). <https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2019-05/La%20politica%20fiscal%20en%20el%20DIDH%20-%20Revista%20MPD.pdf>
- Corti, H. (2023). Claves para una reforma constitucional en materia financiera y tributaria: un aporte al proceso constituyente chileno. *Revista De Educación Y Derecho*, (27). <https://doi.org/10.1344/REYD2023.27.42488>

- Giuliani Fonrouge, C. (2004). *Derecho Financiero (9ª edición) Volumen 1*. Buenos Aires: Ed. La Ley
- Instituciones Nacionales De Derechos Humanos [INDH] (2016). Breve Guía de reflexión sobre un enfoque basado en los derechos humanos de la salud. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/RGuide_NHRInsts_sp.pdf
- Jefatura del Estado (27 de abril de 2012)., Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. [Ley Orgánica N° 2/2012] BOE: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con>
- Ministerio de Economía (2011). El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina. <https://www.economia.gob.ar/onp/sistema/>
- Ministerio de Economía (23 de mayo de 2023). *Estrategia Nacional De Finanzas Sostenibles* [Resolución 696/2023]. BO: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/287232/20230529>
- Ministerio de Economía (2023). Presupuesto general de la administración nacional ejercicio 2024. Mensaje. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/3ANEXOMENSAJE.pdf>
- Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación [MMGyD] (2021). Herramientas Conceptuales y Prácticas para Presupuestos con Perspectiva de Género y Diversidad. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/xmlui/handle/CLACSO/249661>
- Ley 27341. Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2017. 30 de noviembre del 2016. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269309/texact.htm>
- Ley N°27.591. Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2021. 17 de noviembre de 2020 <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2021/ley/ley2021.pdf>
- Observatorio de Derechos Humanos del Senado de la Nación (2014). Legislación nacional de presupuestos mínimos en materia de Derechos Humanos. <https://www.senado.gob.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/observatorio/PresupuestosMinimos.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (2023). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report->

[2023_Spanish.pdf?_gl=1*9qmrzv*_ga*MTYwMTY3ODQ5MC4xNjU4OTcxNjQy*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcxNjI5OTE2NS44LjEuMTcxNjMwMDQxOS4wLjAuMA.](#)

- Oxfam Internacional (2014). Ajustar la lente: Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis. Oxford, Reino Unido: Oxfam GB para Oxfam Internacional.
- Sepúlveda, B., y Vivaldi, L. (2023). Análisis de los contenidos sobre igualdad sustantiva de las mujeres del Anteproyecto de Constitución Política aprobado por la Comisión Experta. *Estudios constitucionales*, 21(especial), 60-87. <https://dx.doi.org/10.4067/S071852002023000300060>