

Declaración de la Sra. Attiya Waris, Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre la deuda externa, otras obligaciones financieras internacionales y los derechos humanos en su visita a Argentina, 26 de septiembre - 5 de octubre de 2022
Buenos Aires, 5 de octubre 2022

Introducción

Durante el transcurso de estos 10 días en Argentina, la Experta Independiente visitó la ciudad y la provincia de Buenos Aires y San Salvador de Jujuy. La Experta se ha reunido con las autoridades nacionales y provinciales, miembros del Congreso de la Nación y el Procurador del Tesoro de la Nación. A nivel federal, se reunió con los actuales representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, de Trabajo, de Economía, Finanzas y Agricultura, Salud, Educación, Mujeres y diversidades, de Justicia y Derechos Humanos, secretaria de Derechos Humanos, Banco Central de la Nación, asimismo se ha reunido con funcionarios/as de la anterior administración. A nivel provincial, la Experta mantuvo reuniones con autoridades de la Ciudad de Buenos Aires, de la provincia de Buenos Aires y la provincia de Jujuy. La Experta también intercambió con representantes del sector empresarial, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, referentes indígenas, academia, instituciones financieras internacionales, organizaciones internacionales y agencias de las Naciones Unidas.

La Experta Independiente quisiera agradecer a las personas y organizaciones que le abrieron sus oficinas y compartieron su experiencia y conocimientos. También quisiera extender su gratitud al Gobierno y al pueblo argentino por su invitación y su cooperación antes y durante esta visita; asimismo aprecia las discusiones abiertas y francas con todos/as los interlocutores/as con los/as con quienes intercambió. Destaca y agradece el apoyo crucial prestado por la Asesora de Derechos Humanos de la Oficina de la Coordinadora Residente de ONU Argentina y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la asistencia brindada por la Oficina de la Coordinadora Residente y el Equipo de las Naciones Unidas en el país.

En la presente declaración, la Experta Independiente evaluará, de forma preliminar, el impacto que la deuda externa y las obligaciones financieras sobre el goce de los derechos humanos y cómo los procedimientos y procesos de recaudación y redistribución de recursos fiscales del país pueden ser utilizados de manera que contribuyan a la legitimidad fiscal y la realización progresiva de los derechos humanos, a través de la implementación de un enfoque basado en los derechos humanos, y de inclusión y protección de la diversidad de este pueblo multicultural, multirracial y plurinacional, contribuyendo así, a la protección de las poblaciones más marginalizadas y vulnerables. La Experta compartirá sus recomendaciones preliminares, y al mismo tiempo, reflexionará sobre los avances realizados durante las últimas décadas. Los principios clave de la legitimidad fiscal son: la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad, la eficiencia y la eficacia en un contexto de equidad y justicia, al tiempo que se reflejen en todos los derechos humanos. Estos principios combinados adquieren un gran valor cuando se vinculan con los derechos humanos para reparar contratos sociales debilitados¹. El informe completo de su visita a la Argentina se presentará en la 52ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en marzo de 2023.

Máximo de recursos disponibles/eficiencia

"De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados deben adoptar todas las medidas posibles, individualmente y a través de la asistencia internacional, hasta el máximo de sus recursos disponibles para proteger y promover los derechos humanos. Por lo tanto, los Estados deben diseñar y aplicar políticas fiscales, tributarias, de endeudamiento, comerciales, de asistencia, y monetarias, junto con otras medidas, de manera deliberadamente

¹ Waris, Attiya Tax and Development Law (2013) Africa, Nairobi.

que se dirijan a la realización de los derechos humanos"². Argentina ratificó los principales tratados internacionales de derechos humanos y continúa progresando en su implementación.

Deuda

A pesar de ser una gran responsabilidad, el Estado argentino debe ser elogiado por respetar la deuda pasada, y no sólo debe utilizar los recursos existentes para cumplir con sus obligaciones en derechos humanos, sino también generar recursos potenciales de manera sostenible, cuando los primeros no sean suficientes. Los servicios sociales tienen una larga tradición en el país y han sido respetados por los sucesivos gobiernos. Asumir la deuda externa de buena fe a nivel federal y provincial, podría verse como una forma de movilizar recursos y mantener una economía que permita la realización progresiva de los derechos humanos.

En este sentido, Argentina tiene una historia de préstamos con el FMI desde 1956 (con 22 acuerdos stand-by y 3 facilidades extendidas, entre otros), cuya sostenibilidad y legalidad, en relación a algunos acuerdos, ha sido puesta en duda. Durante la crisis financiera de principios de la década de 2000, Argentina incumplió un préstamo del FMI de 21.600 mil millones de dólares, además de suspender los pagos a los acreedores (95.000 mil millones de dólares en bonos). En 2018, cuando el país atravesaba una crisis financiera, se llegó a un acuerdo de préstamo de 44.500 mil millones de dólares con el FMI, el mayor préstamo concedido a un país en la historia de la institución.

En 2022, el personal del FMI y las autoridades argentinas llegaron a un acuerdo de 30 meses de Servicio Ampliado del Fondo (SAF) de 30 meses por unos 44.500 millones de dólares, acompañado de una serie de reformas estructurales de política monetaria y fiscal. Este acuerdo se estableció para cubrir los vencimientos del Acuerdo Stand-By de 2018, obtener apoyo presupuestario para financiar parcialmente las necesidades del Tesoro Nacional y reforzar las reservas del Banco Central. El acuerdo también incluía revisiones trimestrales vinculadas a los desembolsos.

La primera revisión recomendó un endurecimiento de las políticas fiscales en el segundo semestre de 2022 para cumplir el objetivo de déficit primario fiscal del 2,5% del PIB. Fue conjuntamente acordado en la segunda revisión que debería haber una revisión de los incentivos fiscales a las sociedades comerciales y un mayor cumplimiento de los ingresos mediante el fortalecimiento de la estructura fiscal, la información y los marcos normativos para combatir la evasión fiscal y el lavado de dinero³.

De acuerdo a la Experta Independiente, el ciclo de endeudamiento público que ha asumido Argentina a lo largo de los años, si bien es útil para mantener la estabilidad de la economía, no se traduce en un aumento directo de los recursos para invertir en derechos humanos, más aún después de la múltiple crisis que ha vivido y sigue viviendo el mundo, si se considera que la deuda actual se ha tomado para pagar deuda anterior, y que los fondos entran y salen del tesoro, prolongando el período de pago.

La Experta Independiente tomó conocimiento que el Estado ha negociado una ventana de 10 años para ralentizar el flujo de pagos, una ventana que tendría pagos bajos hasta 2027 y pagos más reducidos hasta 2034. Esto, unido a la consolidación macro y a la mayor capacidad de exportación prevista, debería permitir a Argentina satisfacer sus necesidades financieras y emitir nueva deuda en los mercados de capitales, según se le informó a la Experta. La Comisión bicameral permanente

² Principios rectores sobre la evaluación del impacto en los derechos humanos de las reformas económicas, A/HRC/40/57.

³[https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/06/24/pr22226-argentina#:~:text=AddThis%20Sharing%20Buttons-.IMF%20Executive%20Board%20Completes%20First%20Review%20of%20the%20Extended%20Arrangement,Extended%20Fund%20Facility%20for%20Argentina&text=The%20IMF%20Executive%20Board%20completed,of%20about%20US\\$24%204.01%20billion](https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/06/24/pr22226-argentina#:~:text=AddThis%20Sharing%20Buttons-.IMF%20Executive%20Board%20Completes%20First%20Review%20of%20the%20Extended%20Arrangement,Extended%20Fund%20Facility%20for%20Argentina&text=The%20IMF%20Executive%20Board%20completed,of%20about%20US$24%204.01%20billion)

de seguimiento y control de la gestión de contratación y de pago de la deuda en el Congreso podría ser llamada a explorar el vínculo entre estos dos espacios y potencialmente preparar un análisis de costo-beneficio en este período de tiempo. Esto permitiría una reflexión de los costos y beneficios de los procesos de obtención de recursos utilizados históricamente para poder informar futuras decisiones.

El crecimiento esperado de las exportaciones impulsadas por la deuda se basa principalmente en el aumento de la producción de petróleo y gas, litio, cobre y otros productos mineros, el impulso a la industria alimentaria, la industria del conocimiento y el hidrógeno verde y energías renovables, todos estos sectores que según el Estado tienen un importante potencial de crecimiento. Esto trae aparejada la discusión sobre las consecuencias económicas, sociales, culturales y ambientales de tales actividades y los efectos adversos que pudieran tener en el goce de los derechos humanos, especialmente para las comunidades que habitan las áreas donde estas actividades extractivas podrían llevarse a cabo, donde el agua es escasa y donde es necesario que haya un efectivo compromiso pacífico, participativo y de respeto por el consentimiento informado de los/as participantes en los procesos de toma de decisiones para mantener el tejido de esta sociedad diversa. La información sobre el endeudamiento para este tipo de actividades extractivas, así como las salvaguardas deberían ser comunicadas eficazmente a la población. Sería importante considerar la posibilidad de no extraer algunas de las reservas de minerales como el litio y el hidrógeno, sino utilizarlas como garantía de financiación y colocar los ingresos en un fondo de riqueza soberano⁴ que también podría utilizarse para respaldar el peso argentino, y para fortalecer la economía de las provincias, así como proteger el ambiente. La Experta Independiente señala que, aunque su atención se centró en el análisis de la deuda externa y su impacto en los derechos humanos, esta cuestión de la comunicación debería ser abordada. En la provincia de Jujuy, la Experta recibió y celebró la información recibida sobre la vinculación de los recursos obtenidos por préstamos, nacionales e internacionales, para financiar proyectos específicos que apuntan a cumplir con diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta práctica podría extenderse a nivel nacional.

Respecto de la deuda, la parte de la deuda privada de Argentina no debería ser olvidada. Las agencias de calificación crediticia tienen un efecto negativo en las tasas de los cupones y aumentan el costo de la deuda tanto en el mercado primario como en el secundario. Esto puede reducir el espacio fiscal de los países, lo que lleva a limitar la inversión en protección social, alimentación, sanidad, educación o medidas contra la pobreza⁵, por lo que no debe tenerse en cuenta y deben evitarse por completo los mercados secundarios de bonos, a menos que esta situación pueda estabilizarse en el mercado global. A pesar de las discusiones con el G20, no se pudo llegar a un consenso sobre la creación de un instrumento multilateral sobre la deuda privada. El sector privado y los particulares que se endeudan en el país se enfrentan igualmente a una deuda costosa y esto debería tenerse en cuenta a la hora de comprometerse con todos los tipos de deuda. También se observó que los conocimientos fiscales relacionados con el género eran escasos en cuestiones de deuda personal.

La Experta Independiente reitera el contenido del informe del mandato sobre la necesidad de crear una arquitectura de la deuda internacional, así como la necesidad de seguir directrices al tratar con las agencias de calificación crediticia en lo que respecta a la gestión de la deuda⁶.

⁴ Un Fondo de Inversión Soberano o un Fondo de Bienestar Social es un fondo de inversión de propiedad estatal-comunitaria que protege los recursos que se utilizan como garantía para asumir la responsabilidad financiera, como la deuda, y permite que el Fondo invierta globalmente, así como mejorar los servicios sociales sin tocar la base colateral del Fondo. En el contexto de Argentina, la gestión de este Fondo, si se adoptara, debería ser cuidadosamente elaborada para asegurar la inclusión y la participación de las comunidades indígenas; y garantizar que la tierra que alberga los recursos permanezca intacta.

⁵ A/HRC/46/29.

⁶ A/HRC/46/29.

Sobrecargos

La cuestión de los pagos por los sobrecargos también debe ser cuestionada, ya que *prima facie* va en contra de permitir que un Estado utilice el máximo de sus recursos disponibles y cumpla con las obligaciones inmediatas para la realización de los derechos humanos. Por ejemplo, en el año 2021 se solicitó a Argentina que realizara pagos de sobretasa que superaban el presupuesto total asignado al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable juntos. Como resultado del acuerdo de 2018, Argentina pagaría entre 2021 y 2026 unos 4.000 mil millones de dólares en sobrecargos, que superaban los 3.600 mil millones de dólares en cargos y comisiones del préstamo. Es decir, los sobrecargos duplican con creces el costo del acuerdo (lo elevan en un 113%)⁷.

Presupuesto

La política fiscal es un instrumento que utilizan los gobiernos para recaudar y gastar dinero público con el fin de alcanzar determinados objetivos económicos y sociales. Un documento clave de la política fiscal es el presupuesto: en él se establece cuánto dinero pretende generar un Estado a través de los impuestos, las empresas públicas y los préstamos (ingresos), de qué fuentes y cómo se gastará (asignaciones). El presupuesto suele reflejar las prioridades políticas.

Uno de los requisitos estructurales del SAF es la presentación de un proyecto de presupuesto para 2023 coherente con el objetivo de déficit fiscal acordado en el programa del 1,9% del PIB para 2023. La presentación del proyecto de presupuesto ocurrió durante la visita de la experta, y el Congreso tiene hasta fin de año para discutirlo y aprobarlo. En 2022, Argentina ha tenido que operar sobre la base del presupuesto de 2021, lo cual no es un uso eficiente de los recursos disponibles, tanto en lo general como para la realización de los derechos humanos, particularmente considerando las series de crisis, algunas de ellas globales, que Argentina ha tenido que enfrentar entre 2021 y 2022. Esto significa que la inclusión de un reflejo de la inflación y el aumento de los ingresos no está en este único documento acordado, lo que dificulta el trabajo de cualquier administración y, sumado a los cortos períodos electorales, puede dar lugar a sistemas presupuestarios ineficaces e ineficientes.

Sistema fiscal

El sistema fiscal debe ser una fuente importante de generación de ingresos que puedan destinarse a servicios esenciales para la realización de los derechos humanos. A este respecto, se informó a la Experta Independiente que el sistema y la administración tributaria en Argentina podrían mejorarse y, de hecho, el Gobierno lo reconoció, pero aún restan adoptar medidas concretas y decisivas para este fin. Una herramienta clave desde el punto de vista de los derechos humanos es asegurar que los niveles de vida no se reduzcan a través de los diferentes mecanismos impositivos utilizados.

La generación de ingresos en Argentina se basa en gran medida en la imposición de impuestos sobre el consumo de bienes y servicios, mientras que parece haber un bajo nivel de imposición sobre los bienes personales y se planteó la preocupación por las exenciones fiscales injustificadas. El impuesto sobre los bienes personales ascendió al 2,53% del total de los ingresos fiscales en 2021, mientras que el IVA sobre el consumo contribuyó al 29,4%, lo que constituye una política tributaria regresiva que afecta especialmente a las personas sin ingresos o con ingresos más bajos. Además, la pérdida de ingresos atribuible a las exenciones fiscales puede haber ascendido al 2,67% del PIB. Es importante señalar que el Gobierno introdujo algunas políticas redistributivas durante la pandemia con la introducción del impuesto extraordinario sobre grandes patrimonios en diciembre de 2021, aumentando los impuestos en un 1,50% para los activos que superan los 100 millones de ARS y en un 1,75% para los activos que superan los 300 millones de pesos argentinos. Con ello se recaudaron cerca de 2.400 mil millones de dólares en ingresos adicionales para hacer frente a la pandemia, incluyendo equipos médicos y subsidios a pequeñas empresas, entre otros. Si bien es importante, al ser una medida extraordinaria, ha tenido una duración

⁷ <https://link.springer.com/article/10.1057/s41301-022-00340-5>

limitada y como resultado no ha impactado en la regresividad general del sistema tributario. Argentina, al proteger a su población, mantuvo durante la pandemia uno de los aislamientos más largos y, como resultado, podría considerarse que este tipo de medidas impositivas se podrían mantener durante un período más largo debido, al retraso en la reincorporación de la gente a la actividad económica; sin embargo, esta medida requeriría un extenso debate político.

Según datos de 2020 de la Alianza Global para la Justicia Fiscal, Argentina pierde alrededor de 2.684 mil millones de dólares anuales por los flujos financieros ilícitos producidos por la elusión y evasión fiscal de personas y empresas que transfieren sus ganancias a paraísos fiscales o jurisdicciones secretas. De estos, 2.341 mil millones de dólares son de transferencias de empresas multinacionales y argentinas con negocios en paraísos fiscales y el resto, 343 mil millones de dólares, son de individuos que transfieren sus ingresos no declarados al extranjero, reduciendo así la cantidad de dinero que circula en la economía y pagando menos impuestos. La decisión de recaudar el impuesto extraordinario sobre el patrimonio durante el COVID 19 es ha sido de suma importancia para apoyar los derechos humanos.

Inflación y tipos de cambio

La alta inflación parece estar constantemente en el debate público. La inflación está provocada por la multiplicidad de crisis mundiales, la dependencia de las exportaciones y los múltiples tipos de cambio. Entre 2021 y 2022

, Argentina alcanzó el 70% de inflación y se teme que se podría acercar rápidamente al 95%. Las múltiples prácticas cambiarias, con un tipo de cambio inestable en el mercado paralelo (dólar blue) y varios tipos de cambio oficiales: el oficial, el de la soja y una posibilidad futura de un tipo de cambio para el Mundial de fútbol en Catar, litio y tecno que parecen estar en discusión en lo que parecerían ser medidas a corto plazo para reponer las reservas del país, con el fin de mantener los calendarios de pago de la deuda, con un posible efecto en el aumento de la inflación y la reducción de la certidumbre, la previsibilidad y la estabilidad. Otras opciones podrían ser una moneda electrónica como medio de pago respaldada por el banco central o el uso de activos basados en el oro/litio como herramienta de diversificación, así como evitar el acarreo (carry trade).

Estas variables macroeconómicas, de la forma en que se han correlacionado en Argentina, no parecen propiciar un entorno en el que el máximo de recursos disponibles se dirija a la realización de los derechos humanos. De hecho, la inflación se ha convertido en uno de los principales generadores de la pobreza, según algunos interlocutores, y parece haber una gran dispersión de recursos que podrían utilizarse de otro modo. Los grupos que viven por debajo de la línea de la pobreza, incluso en situaciones de extrema pobreza, se ven afectados de forma desproporcionada por la inflación. Se le ha informado a la Experta Independiente, que estas personas dedican una mayor proporción de sus gastos a la alimentación y a otros productos de primera necesidad, ya que los precios de estos bienes aumentan de acuerdo a los cambios en las tasas de inflación, a menudo de la noche a la mañana. En este sentido, la canasta básica de alimentos tuvo una tasa de incremento de 6,7% durante los meses de julio y agosto de 2022. La malnutrición y la obesidad debidas a la mala alimentación de los niños y niñas que viven en la pobreza siguen siendo una preocupación que tanto las autoridades nacionales como provinciales deberían tener en cuenta. La Experta Independiente ha notado que las estadísticas de mortalidad materna y mortalidad infantil han descendido.

Este proceso inflacionario y de diversos tipos de cambio puede suponer un reto en la creación de reservas estatales y en el mantenimiento de la liquidez del Estado, posiblemente porque los ahorros no se están depositando o invirtiendo, sino que hay una especulación relacionada con el dólar y la moneda digital, y la percepción social de la confianza en el Estado se refleja en estas acciones.

Impacto sobre los derechos humanos

A la Experta Independiente le preocupó escuchar de forma repetida que el nivel de vida en Argentina ha disminuido de forma general durante los últimos cinco años. Durante el período comprendido entre 2017 y 2020 la población viviendo por debajo de la línea de pobreza superaba el 40%. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), durante el primer semestre de 2022, el 36,5% de la población (10.6 millones de personas) vive por debajo de la línea de pobreza; de los cuales el 8,8% de la población (2,6 millones de personas) vive en situación de extrema pobreza. Para la Experta Independiente son especialmente preocupantes los niveles de pobreza en los niños y niñas. Entre aquellos viviendo en la pobreza, según el INDEC, más de la mitad (50,9%) son niños y niñas de entre 0 y 14 años. En paralelo, Argentina presenta una severa brecha de desigualdad, con el 20% más rico de la población acumulando casi el 50% de los ingresos totales.

También se informó que desde 2015 ha habido una reducción del poder adquisitivo de los salarios. Antes de la pandemia, la pérdida global del poder adquisitivo de todos los salarios ascendía al 16,7% y el número de trabajadores registrados en el sector privado disminuyó. La pandemia de COVID 19 agravó esta situación debido a las estrictas medidas de aislamiento, que fueron de las más largas de la región latinoamericana. La EI tomó nota y se congratuló de las medidas positivas adoptadas en relación con las personas sin hogar y el apoyo a la salud mental en la provincia de Jujuy.

En la actualidad, hay aproximadamente un 7% de desempleo, en una economía en la que el sector informal representa el 40%. Si bien, según las últimas estadísticas, el número de trabajadores ha aumentado, los salarios y los ingresos se han visto seriamente afectados por la inflación; Argentina se enfrenta al fenómeno de los trabajadores pobres. El tamaño del sector informal incluye potencialmente a los trabajadores autónomos; y su rechazo a formalizarse requiere una reflexión. Los servicios digitales a menudo transfronterizos se asientan fuera de la economía formal y si bien estos son importantes, los nómadas digitales deberían ser incluidos en la base tributaria, así como otros en el sector informal a través de un compromiso positivo y la inclusión en la representación en el modo de inclusión sindical de los jóvenes no capacitados y desempleados (NINI). La educación es clave para el crecimiento y el desarrollo; es necesario invertir en la juventud, así como apoyar a las mujeres que soportan la mayor parte de los cuidados no remunerados en la familia y la comunidad. Las políticas, programas y presupuestos deben converger en todos estos ámbitos. La brecha salarial entre hombres y mujeres también sigue siendo un reto tanto en el empleo formal como en el informal: los trabajadores masculinos registrados parecen ganar un 19,6% más que las trabajadoras registradas; mientras que en el sector informal, los hombres parecen ganar un 38,2% más que las mujeres, aunque los datos de los pueblos indígenas no son claros.

Argentina dedica el 3% de su PIB a la asistencia social. Sin embargo, los niveles de asistencia proporcionados, junto con los efectos negativos de la inflación y un presupuesto federal de dos años de antigüedad, no han tenido un impacto considerable en la reducción de los niveles de pobreza. También dedica el 8% de su PIB a las pensiones, pero muchos trabajadores están decidiendo no jubilarse, ya que las prestaciones de jubilación no son suficientes para mantener un nivel de vida adecuado.

La Experta Independiente también fue informada de que la Decisión Administrativa 826/2022 preveía recortes en programas importantes, como el "Programa Conecta Igualdad" y "Planificación y Desarrollo Territorial", en los sectores de la educación y la vivienda, y en la construcción de guarderías; recortes que pueden socavar la consecución de los objetivos establecidos por estos programas y la realización de una serie de derechos humanos. Otros programas, como los de educación universitaria y los de becas para estudiantes universitarios procedentes de los grupos de menor renta de la sociedad, podrían recibir los fondos necesarios para seguir funcionando como consecuencia del impuesto sobre el patrimonio.

El Experto ha recibido información de que el proyecto de presupuesto para 2023 contempla una reducción del gasto de casi el 9% en comparación con el presupuesto actual; el 50% de este recorte se explica por la caída del presupuesto asignado a la Seguridad Social (Asignaciones Familiares, Prestaciones de Jubilación y Pensiones No Contributivas).

Las disparidades en la distribución del personal cualificado entre las provincias, incluyendo en los sectores sanitarios, debido a las diferentes escalas salariales en cada una de ellas, deben formar parte del debate sobre cómo utilizar de forma equitativa y más eficiente los diferentes recursos humanos en todo el país. La experta reconoce que debe considerarse un proceso de reparto de la mano de obra cualificada recién llegada a todas las provincias, con apoyo financiero federal, especialmente en las comunidades de difícil acceso y marginadas.

Argentina puede estar orgullosa de sus progresos en materia de igualdad de género, incluso a nivel institucional. Además de los numerosos programas dirigidos por el Ministerio de las Mujeres y Diversidades, entre los que se encuentra el de aportar una perspectiva de género en los procesos de endeudamiento. El Ministerio de Economía y Finanzas cuenta, por primera vez, con una oficina cuya tarea es inyectar una perspectiva de género a todas las políticas económicas. Entre sus tareas destaca la elaboración de presupuestos sensibles al género. Por ejemplo, en 2021, el porcentaje del presupuesto total etiquetado para las iniciativas sensibles al género fue del 15,34% lo que supone un aumento del 12% respecto a la estimación original. Es prometedor que haya debates e ideas en torno a la introducción del análisis y la perspectiva de género en las proyecciones macroeconómicas y los ingresos, lo que podría suponer la introducción de un análisis de género en los ingresos fiscales. La experta desearía que el Ministerio considerara la posibilidad de ampliar el mandato de esta oficina para incluir también todo el espectro de los derechos humanos, un mandato que se llevaría a cabo en colaboración con los demás departamentos ejecutivos, con un mandato específico en materia de derechos humanos. Otro buen ejemplo es la labor de investigación de la Dirección General de Investigaciones Económicas y Financieras (DAFI), que presta asistencia técnica en materia económica y financiera en las investigaciones de delitos organizados y conductas delictivas relevantes. Esta Dirección ha iniciado una interesante labor de investigación de la violencia económica contra las mujeres y necesita contar con estabilidad en el cargo, así como con el apoyo integral de todo el gobierno

La Experta Independiente lamenta que Argentina no haya nombrado un Defensor del Pueblo de la Nación desde 2009.

En Jujuy, la Experta observó con satisfacción que en el Proyecto Solar Cauchari, en la meseta de la Puna, los pueblos indígenas en cuyas tierras se asienta el proyecto, reciben un porcentaje de los beneficios generados por el proyecto y espera que se esté prestando apoyo en cuestiones de gestión financiera a las comunidades beneficiarias.

La Experta se congratula de la reforma de la Constitución de 1994 que reconoce a los pueblos indígenas y anima al Estado federal a reflexionar sobre los pasos positivos que se están dando en la provincia de Jujuy para incluir a los pueblos indígenas y apoyar el acceso a la tierra y sus recursos tal y como se ha negociado en las negociaciones de Atacama. Es necesario que los datos estadísticos y censales incluyan categorías para todas las minorías y comunidades, incluidos los Romaníes. Esta inclusión debe extenderse no sólo a las cuestiones relativas a la tierra y a los títulos que son colectivos e individuales, sino también al reconocimiento de que la tierra sólo puede ser tomada en préstamo y nunca vendida. La EI anima al Estado a considerar un fondo de riqueza soberano, dado el contexto falta de confianza entre las corporaciones y la sociedad.

En Jujuy, la experta acogió con satisfacción los esfuerzos realizados para abordar las necesidades de atención primaria de salud y los determinantes subyacentes de la salud, por ejemplo, mediante un programa de nutrición integrado que apunta a una cobertura sanitaria universal.

Acceso a la información y transparencia

La Experta Independiente fue informada de que la legislación y las prácticas de acceso a la información son bastante eficientes en Argentina. Sin embargo, también se le informó de las limitaciones al acceso a la información fiscal y financiera en general, incluyendo en casos en los que hay un interés público; así como al principio de transparencia. Además, la legislación fiscal todavía permite el secreto financiero, ya que es anterior a la legislación que defiende los principios de transparencia y acceso a la información. Aunque esta discrepancia se superará en algunos casos a través de decisiones administrativas o judiciales, como la Resolución General n°4697/2020 que aborda el secreto de las cuentas en el extranjero, todavía hay margen para alinear la legislación fiscal con otras más recientes sobre el acceso a la información; y es necesario empezar a aplicar esta ley.

Parece haber una falta de información en áreas como el impacto de la política fiscal en los derechos humanos; el nivel de carga fiscal soportado por diferentes sectores de la población; los beneficiarios de exenciones, beneficios y renuncias fiscales y las cantidades correspondientes; los nombres de los titulares de cuentas offshore en paraísos fiscales y estimaciones públicas de evasión y elusión fiscal. Esto incluye a los funcionarios públicos a los que actualmente se les permite tener cuentas bancarias en el extranjero, aunque la Experta Independiente entiende que hay un proyecto de ley pendiente en el Congreso para considerar el cambio de esta posición.

La Experta también recibió información sobre la falta de acceso a la información sobre los documentos relacionados con el acuerdo stand-by de 2018 con el FMI; incluso para los documentos requeridos por la legislación argentina. Este es un asunto que actualmente es objeto de litigio. También se plantearon preocupaciones similares a nivel provincial sobre el acceso a la información por parte de la comunidad, tanto en la provincia de Buenos Aires como en la de Jujuy.

Al discutir estos temas se observó que no hay claridad en la comprensión de quienes son las personas más vulnerables y quienes las personas comunes. La aclaración de estos dos conceptos ayudaría a precisar el punto más bajo de vulnerabilidad y permitir que sea el punto de referencia para aumentar los niveles de vida hacia el de la persona común.

Rendición de cuentas y justicia

Según el acuerdo “stand by” firmado por Argentina con el FMI en 2018, el FMI transfirió alrededor de 45 mil millones de dólares, equivalentes al 10% del PBI y cerca del 1000% de la cuota argentina en el organismo, convirtiéndose en el mayor préstamo otorgado a un país. Este acuerdo no sólo no alcanzó su propio objetivo de corregir los desequilibrios macroeconómicos y estructurales y mejorar la confianza de los mercados, como evaluó incluso el FMI, sino que además contenía una serie de irregularidades, incluyendo la de no seguir los procedimientos administrativos vigentes y no estar disponible en español.

Debería de realizarse una rendición de cuentas referida a la deuda pública externa en la historia del país, incluyendo el acuerdo de deuda de 2018. Respecto a este acuerdo, se han presentado varias peticiones de acceso a la información, (información de la que la gente se ha visto privado hasta ahora), ante los departamentos pertinentes del Gobierno y el poder judicial, sin resultado alguno; de hecho, estos expedientes de la deuda de 2018 siguen pendientes de una sentencia del Tribunal Supremo. La Experta Independiente también observó que el uso de la cláusula de limitación de la acción en casos bajo la judicatura parece ser común, lo que da lugar a que no se produzcan conclusiones y decisiones en casos clave que buscan la determinación de responsabilidades. La Experta Independiente lamenta no haber podido plantear estas cuestiones a la judicatura, ya que ésta no estaba disponible para discutir las, durante la visita.

En 2016 se creó una Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de las Adquisiciones y Pagos de la Deuda Externa de Argentina a través de la Ley 27-249, en sustitución de otra Comisión similar establecida en 2014 que, sin embargo, no llegó a funcionar. Esta

comisión decidió investigar la deuda externa y la fuga de capitales, pero la investigación no ha avanzado y la Comisión parece haber estado inerte hasta ahora. También es desafortunado que el mandato de la Comisión de 2016 se limitara a investigar la deuda externa actual, sin incluir la del pasado. Dado que la raíz del problema de la deuda argentina atraviesa varios regímenes políticos diferentes y se remonta a los tiempos de la dictadura cívico-militar, y teniendo en cuenta todos los esfuerzos realizados por el Estado para proporcionar reparación y resarcimiento a las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas durante ese tiempo, es bastante sorprendente que en 40 años de democracia el Estado no haya puesto en marcha algún tipo de mecanismo de búsqueda de la verdad para llevar a cabo investigaciones sobre el proceso de la deuda. Esto sería importante para la memoria colectiva y las garantías de no repetición sobre los abusos financieros que tuvieron lugar en ese contexto.

En 2020, el Estado presentó una denuncia penal contra un ex presidente del Gobierno y dos ex presidentes del Banco Central en relación con la deuda de 2018, dirigida por la oficina anticorrupción. La denuncia se basaba en dos supuestos delitos: malversación de fondos públicos y administración fraudulenta de bienes del Estado, ya que el préstamo se solicitó para un fin y se utilizó para otro distinto. En concreto, se habría tomado para reforzar las reservas del Banco Central y, en menor medida, para vender divisas en el mercado libre de cambios, pero ocurrió lo contrario.

Esta denuncia penal es un paso positivo al tiempo que se reconoce que, tras 230 años de endeudamiento, esta es sólo la segunda denuncia de este tipo. Sin embargo, esto pone en tela de juicio la responsabilidad de todos los poderes del Estado, ya que la justicia federal debería desempeñar su papel para hacer rendir cuentas a los responsables de asumir una deuda insostenible y buscar la repatriación de estos activos estatales.

Coherencia política

Argentina parece tener una amplia gama de políticas públicas, desde las fiscales, financieras, monetarias y económicas hasta las sociales, educativas y de desarrollo. Sin embargo, a la Experta Independiente le parece que la política fiscal y financiera no necesariamente ha reforzado y garantizado el progreso transversal en otras áreas de políticas, tales como la asistencia social y los derechos humanos. Además, aunque la Experta acoge con satisfacción el enfoque del ejecutivo de aplicar los derechos humanos de forma transversal, esto puede tener el riesgo de hacerlos invisibles en ciertas áreas políticas como las fiscales y financieras, al tiempo que posiblemente se reduzca su realización fiscal.

La coherencia de las políticas requiere continuidad, calendarios claros e indicadores que puedan contribuir a una aplicación, supervisión y revisión eficaz y adecuada de las mismas, lo que a su vez contribuye a fomentar la realización de los derechos humanos. El trabajo del poder legislativo, el ejecutivo y el judicial debe avanzar todo ello hacia este tipo de claridad, y esto debe ser bien comunicado a la gente, avanzando hacia un enfoque unificado de todo el país. El uso eficiente y eficaz del tiempo en las tres ramas del gobierno parece ser un reto no resuelto.

Se ha observado, y es digno de elogio, que se mantiene la estabilidad en el ciclo electoral, que es bastante corto. Este calendario deja un corto período de tiempo para la implementación y, a menudo, los resultados de las políticas se producen en períodos electorales posteriores, por lo que este proceso debería reformularse.

La coherencia política parece ser necesaria también en lo que respecta a la política y la práctica en relación con las empresas. Ha habido informes que indican que varias empresas han establecido sucursales en el extranjero para evitar y potencialmente evadir regulaciones fiscales, laborales y cambiarias. Aunque el marco legal argentino para frenar la opacidad en las estructuras de las empresas y el secreto de propiedad es un paso positivo, el registro de la propiedad efectiva aún no está abierto a todos y no existe una legislación que exija la presentación de informes públicos de las empresas multinacionales.

Conclusión y recomendaciones

Argentina lleva casi 40 años endeudándose y lidiando con múltiples crisis y problemas de deuda mientras implementa servicios sociales. Con anterioridad a la pandemia del COVID-19, el país estuvo de nuevo envuelto en una situación similar que acabó afectando a los derechos humanos de los argentinos. Esto también puso en entredicho la capacidad del país para mitigar los efectos negativos de las múltiples crisis a las que se enfrenta Argentina.

A pesar de estas recurrentes crisis de deuda, económicas y financieras, Argentina ha demostrado su capacidad de resistencia gracias a un marco legal e institucional anclado en una Constitución que reconoce los derechos humanos y eleva los instrumentos de derechos humanos que Argentina ha ratificado a rango constitucional. Una sociedad civil y un mundo académico vibrantes y comprometidos que nunca han dejado de exigir rendición de cuentas y transparencia, también han contribuido a que Argentina se levante después de cada crisis. Sin embargo, en opinión de la Experta Independiente, sigue siendo posible progresar para maximizar el uso de los recursos para la realización de los derechos humanos y evitar cualquier retroceso.

Todos los interlocutores con los que se reunió la Experta Independiente hablaron de la falta de confianza en la economía y en la capacidad de las instituciones de los Estados para gestionar las crisis económicas y financieras. Parece que existe una larga tradición de los argentinos de mantener los ahorros en dólares estadounidenses y fuera de la circulación financiera oficial (en cajas fuertes, en el extranjero o bajo el colchón, pero no en cuentas bancarias). La Experta Independiente recomienda que el Gobierno considere la posibilidad de reorientar los ahorros del dólar hacia el oro u otras monedas y alejarlos de las monedas digitales más inestables que no son una clase de activo global. Si bien las ramas competentes del ejecutivo han establecido una hoja de ruta para ir en la dirección de desarrollar el mercado de capitales local con el fin de impulsar la confianza, la Experta también escuchó que las medidas destinadas a la creación de empleo bien remunerado y la productividad deberían de ser reforzadas al mismo tiempo.

Argentina cuenta con un importante potencial en todo tipo de recursos que, bien orientado y focalizado, debería ayudar al Estado a progresar en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos en todas las esferas de la vida. Por lo tanto, la Experta Independiente espera que su evaluación preliminar y sus recomendaciones, emitidas con un espíritu de reconocimiento de los inmensos esfuerzos que los gobiernos han realizado a lo largo de los últimos 40 años y con una visión de diálogo constructivo, respalden a todos los poderes del Estado para avanzar rápidamente hacia el objetivo común de hacer realidad todos los derechos humanos de todas las personas en el país.

La Experta Independiente reitera su agradecimiento al Gobierno federal y a los gobiernos provinciales por su voluntad de seguir cooperando con el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, y por el espíritu de cooperación en el que se desarrolló el diálogo. La Experta hace las siguientes recomendaciones al Estado y a las provincias:

- ✓ Respalda e incorporar los Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos;
- ✓ Utilizar hasta el máximo los recursos de los que dispone para lograr la realización efectiva de todos los derechos humanos;
- ✓ Fortalecer las medidas para garantizar la coherencia en todos los ámbitos de las políticas públicas, así como la supervisión de la conducta empresarial, prestando especial atención al papel de las empresas en el desvío de recursos del Estado;
- ✓ Tomar medidas para facilitar e institucionalizar la participación de la sociedad civil, la academia y los sectores interesados en las negociaciones, el seguimiento y las revisiones de la deuda pública;
- ✓ Considerar la posibilidad de dictar normas específicas, basadas en las leyes de procedimiento administrativo y de administración financiera, que aclaren y den certeza a los pasos necesarios para asumir la deuda pública con los organismos multilaterales de crédito;

- ✓ Trabajar en pro de un sistema fiscal federal y provincial más progresivo para aumentar la generación de ingresos que, a su vez, pueda beneficiar la realización de los derechos humanos; lo cual debería ponerse en práctica reduciendo el tamaño, pero no la calidad, de la administración pública;
- ✓ Mejorar el acceso a toda información, incluyendo, pero no limitado a, la información fiscal, junto con los objetivos de la política fiscal, y los datos y el impacto de estas políticas, de forma que sea comprensible para todos, así como toda la información relacionada con los proyectos en las provincias;
- ✓ tomar decisiones en todas las instancias gubernamentales de manera oportuna;
- ✓ Cotejar los datos y analizarlos para tomar decisiones basadas en datos y despolitizadas
- ✓ Continuar trabajando en la estabilización de la tasa de inflación y considerar el mantenimiento de un tipo de cambio único;
- ✓ El Estado podría considerar un mecanismo/proceso para sacar a la luz lo ocurrido durante la asunción cíclica de la deuda pública;
- ✓ Garantizar un reparto justo y equitativo de los recursos en todas las provincias y en la administración de las ciudades con un enfoque despolitizado y basado en los derechos humanos;
- ✓ Comprometerse con las comunidades indígenas para incluir, apoyar y reflejar sus formas de vida en todos los ámbitos de los derechos humanos, especialmente en lo que respecta al derecho a un medio ambiente limpio y saludable en el contexto de las repercusiones fiscales;
- ✓ Todos los niveles de gobierno deben trabajar colectivamente para reconstruir el contrato social y la confianza de la sociedad, especialmente con las comunidades indígenas y los asentamientos informales;

Además, hace las siguientes recomendaciones al FMI:

- ✓ En una transición de recuperación tras la pandemia, conceder un alivio de la deuda a los países de renta media, como Argentina; dado que estos países no pueden devolver toda la deuda sin refinanciarla;
- ✓ Considerar la revisión de sus políticas de sobrecargos, ya que los países endeudados, incluida Argentina, están luchando con crisis múltiples e interconectadas y tratando de recuperarse de ellas.

* * *