

Resumen ejecutivo

Hacia una reforma integral de las reglas fiscales en la región.

Un aporte desde los derechos humanos

Con el apoyo de:



Este documento fue elaborado por Julieta Izcurdia y Natalia Segura Diez (ACIJ), Maria Emilia Mamberti y Olivia Minatta (CESR), y Grazielle Custódio David (como apoyo de OXFAM LAC). Su traducción estuvo a cargo de Roisin Allen Meade, y su diseño a cargo de Nela Díaz.

Resumen ejecutivo

El mundo en general y América Latina y el Caribe en particular se encuentran en un escenario de “multicrisis”. Los Estados están enfrentando urgencias económicas, sociales y ambientales de enorme magnitud. La posibilidad de reacción de los Estados en este contexto se encuentra directamente relacionada con su capacidad para financiarse y asignar recursos para proteger a las personas y al planeta, en vez de adoptar por defecto medidas de austeridad y recortes presupuestarios.

En el caso de América Latina y el Caribe esa respuesta estatal es crucial, dada la enorme desigualdad histórica de la región y los alarmantes niveles de pobreza e incremento de las desigualdades que ha dejado la pandemia por COVID-19, que hacen que a lo largo del territorio millones de personas no puedan desarrollar sus vidas en condiciones de dignidad. La política fiscal tiene un papel clave para revertir esta situación dado que es el instrumento para movilizar y asignar recursos necesarios para financiar derechos y redistribuir la riqueza y el ingreso, entre otras funciones clave.

Un elemento fundamental en el análisis de la política fiscal de la región son las denominadas “reglas fiscales”. Las reglas fiscales son restricciones formales al comportamiento de las autoridades en materia fiscal, que suelen permanecer por un período prolongado y fijan límites a cuestiones como los niveles de gasto o deuda pública, o con relación al balance fiscal o los ingresos fiscales. Por ejemplo, es común que existan reglas fiscales que establezcan “techos” para el gasto público mientras duren determinadas circunstancias.

Las reglas fiscales son de uso muy extendido en toda América Latina y el Caribe, lo que ha generado discusiones variadas sobre sus impactos y alcance. Sin embargo, **los análisis existentes omiten considerar de forma explícita cómo las obligaciones que los Estados tienen en materia de derechos humanos podrían impactar en las reglas fiscales, a pesar de que el derecho internacional de los derechos humanos provee un marco vinculante con el que las reglas deberían compatibilizarse.** Además, los derechos humanos permiten poner a las personas en el centro de las discusiones fiscales y orientar la acción de los Estados para evaluar y repensar sus reglas. Dicho de otra forma, las reglas fiscales, en tanto establecen límites al modo en que los Estados recaudan y gastan recursos públicos, deben estar sintonizadas con los com-

promisos estatales de proteger a las personas y al planeta. Esto no sucedería, por ejemplo, si una regla fiscal sobre techos de gastos impide cumplir con la obligación de asegurar el contenido mínimo de derechos o enfrentar situaciones de emergencia (como una pandemia o un desastre climático).

En ese marco, este documento de trabajo se propone ampliar el debate sobre las reglas fiscales en la región, tomando como base el importante trabajo hecho al respecto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), e incorporando a ese análisis un enfoque de derechos humanos basado en los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal¹. Este esfuerzo demuestra que **los aportes que los derechos humanos pueden hacer a las recomendaciones actuales sobre reglas fiscales son muy variados** e incluyen:

- » La capacidad de mostrar los **efectos diferenciados** que una regla fiscal puede tener en distintos grupos de personas, en términos de igualdad y no discriminación, con una lógica interseccional. Por ejemplo, el marco de derechos humanos requiere **monitorear** el impacto de las reglas en ciertos grupos y la **protección especial de gastos** presupuestarios como los vinculados a políticas como la igualdad de género, las políticas de equidad étnico-racial, o las dirigidas a las personas con discapacidad.

- » La explicitación de que los Estados deben **abstenerse de adoptar reglas que restrinjan indebidamente su capacidad** de responder a entornos cambiantes y de lograr la realización progresiva de los derechos, como la adopción de reglas que impidan incrementar el gasto social más allá de la inflación y de cláusulas legales que congelen gastos.

- » La necesidad de diseñar, implementar y monitorear las reglas fiscales en base no solo a **indicadores** fiscales sino también de realización de los derechos humanos y de reducción de desigualdades.

- » La incorporación del **incumplimiento de los derechos humanos**, en especial de los derechos económicos y sociales en sus niveles esenciales, como una **circunstancia que debería habilitar la aplicación de “cláusulas de escape”** o excepción a las reglas fiscales, además de las vinculadas con desastres naturales y otras emergencias.

- » La identificación de **límites externos que deben observar las reglas fiscales**, como asegurar el gasto necesario para cumplir con los compromisos de financiación de derechos adquiridos a

¹ Ver más respecto de estos Principios en <https://derechosypoliticafiscal.org/es/>.

nivel internacional o constitucional, o el respeto de las protecciones especiales a determinados grupos (como las destinadas a la niñez, que en muchos países se traducen en la intangibilidad de las partidas presupuestarias destinadas a la infancia).

» El fortalecimiento de cuestiones procedimentales vinculadas con la **transparencia, participación y rendición de cuentas**. Por ejemplo, los derechos humanos sugieren la participación social en la revisión de las reglas y de la política fiscal en su conjunto, en base a un diálogo amplio y plural, y la promoción de la educación, cultura y democracia fiscal. También recomiendan la producción y publicación de información fiscal de calidad que permita un análisis en clave de igualdad.

» La incorporación de **consideraciones específicas sobre los contextos de crisis**, en los que suelen preverse excepciones a las reglas fiscales. Por ejemplo, los derechos humanos indican que en esos contextos los Estados deben mantener e incluso aumentar los esfuerzos en políticas sociales, en especial los dirigidos a personas y grupos en situación de vulnerabilidad con medidas como programas de alimentación adecuada o el mantenimiento de los ingresos de las personas con discapacidad.

» Para el caso específico de reglas vinculadas con la **deuda, los derechos humanos dan guías adicionales sobre cómo entender la “sostenibilidad”**, notando en primer lugar que ella no puede ser invocada para restringir los derechos. Además, sugieren que los Estados deberían dar prioridad a la tributación y a otros instrumentos domésticos de financiamiento por sobre el endeudamiento externo como parte de su estudio de sostenibilidad, y realizar análisis independientes de la sostenibilidad que incorporen evaluaciones de los efectos en los derechos humanos.

» En general, el informe demuestra la necesidad de que las reglas fiscales consideren explícitamente el objetivo de lograr la realización de los derechos humanos y la reducción de desigualdades, para lo que es necesario que los organismos que intervengan en la política fiscal tengan en cuenta las obligaciones de derechos asegurando la coherencia entre políticas y la cooperación entre instituciones.



Con el apoyo de:

