

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

Un aporte desde los derechos humanos



Con el apoyo de:



**OXFAM**



# Contenido

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>04</b>
<b>II. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>06</b>
<b>III. ANÁLISIS DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CEPAL SOBRE REGLAS FISCALES Y LOS APORTES DE LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS</b>	<b>10</b>
Recomendaciones vinculadas con las finalidades de las reglas fiscales	10
Recomendaciones relativas a la protección del gasto social	16
Recomendaciones referidas al sistema tributario	20
Recomendaciones vinculadas con los principios relativos a las garantías procedimentales	22
<b>IV. CONCLUSIONES</b>	<b>25</b>
<b>V. PAUTAS PARA EVALUAR LAS REGLAS FISCALES DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS</b>	<b>27</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>29</b>

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.

# I. Introducción

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan una variedad de desafíos relacionados con sus políticas fiscales, lo que hace fundamental analizar los distintos instrumentos a los que los Estados de la región típicamente acuden en materia fiscal. Este documento se enfoca en uno de esos instrumentos: las denominadas “reglas fiscales”.

Las reglas fiscales suelen ser definidas como restricciones formales al comportamiento de las autoridades en materia económica en relación con la política fiscal. Estos dispositivos son diseñados en función de indicadores sobre los resultados fiscales globales y suelen permanecer por un período prolongado de tiempo estableciendo límites numéricos a los distintos agregados fiscales (Martner, 2003; Kopits, 1999, citados en Cetrángolo et al, 2022). Así, las reglas pueden ser clasificadas según tomen como referencia los niveles de: i) gasto público, ii) balance fiscal, iii) deuda pública o iv) ingresos fiscales. Existen diversos modos de medición de cada variable, ya sea en relación al Producto Bruto Interno (PBI) u otro agregado fiscal.

De este modo, las **reglas de gasto** establecen un límite numérico que se refiere, por lo general, al gasto total, primario o corriente. Dicho límite puede fijarse en términos absolutos o en tasas de crecimiento interanual, así como también como porcentaje del PBI. Por su parte, las **reglas de balance** limitan la magnitud del déficit fiscal. Pueden definirse sobre distintas variantes del resultado fiscal y en algunos casos pueden contemplar excepciones sobre conceptos específicos (el más común, la “regla de oro”, excluye a los gastos de capital del cómputo del balance global). A su vez, las **reglas de deuda** establecen un tope al nivel de deuda pública en relación con el producto. Finalmente, las **reglas de ingreso** establecen pisos o techos sobre los ingresos fiscales y tienen como objetivo aumentar los ingresos fiscales o evitar una imposición excesiva. El parámetro para definir este tipo de reglas suele estar dado con relación al PBI, expresado en términos nominales o reales, y para distintos niveles de gobierno (Cetrángolo et al, 2022).

Las reglas fiscales son de uso muy extendido en toda América Latina y el Caribe, lo que ha generado discusiones variadas sobre cuáles son sus impactos y cuál debe ser su alcance. Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2022* incluye un capítulo específico sobre reglas fiscales<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado sobre la base del trabajo de Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán y Florencia Calligaro “El

en el que sugiere aprovechar la oportunidad que otorgan las experiencias de flexibilización de reglas fiscales en el contexto de la pandemia por COVID-19 para encarar “una reformulación de la institucionalidad fiscal vigente” (CEPAL, 2022a, p. 82) y consolidar “marcos fiscales más resilientes [...] que permitan soportar diversos choques imprevistos y sus profundas consecuencias socioeconómicas” (CEPAL, 2022a, p. 92).

Revisar el funcionamiento de las reglas fiscales es fundamental en un escenario global y regional de “multicrisis”. En la actualidad los Estados enfrentan urgencias económicas, sociales y ambientales de enorme magnitud, sin contar en muchos casos con marcos fiscales adecuados para abordarlas o para movilizar recursos suficientes para ese fin.

En este contexto, **el objetivo de este documento de trabajo es ampliar el debate regional sobre las reglas fiscales. En particular, busca complementar las sugerencias realizadas por la CEPAL sobre reglas fiscales -con especial referencia a las contenidas en el Panorama Fiscal de 2022-, introduciendo la perspectiva de los derechos humanos a partir de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (los Principios y Directrices).** Los derechos humanos permiten poner a las personas en el centro de las discusiones fiscales, dar un soporte normativo a muchas de las recomendaciones realizadas por la CEPAL y orientar la acción de los Estados para evaluar y repensar sus reglas fiscales (por ejemplo, pueden alertar sobre los impactos de las reglas en determinados grupos y personas). **Las pautas que brinda el documento pueden ser tomadas en cuenta para la elaboración, reforma, implementación y evaluación de las reglas fiscales, y ser entonces utilizadas por los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales, y las instituciones multilaterales, entre otros actores interesados.**

Para comenzar, entonces, haremos una breve referencia a la relación entre la política fiscal y los derechos humanos. Luego detallaremos los aportes específicos que los Principios y Directrices pueden realizar a las recomendaciones de la CEPAL. Finalmente, destacaremos las conclusiones más relevantes de este documento y aportaremos una lista de preguntas que servirán como pautas para evaluar las reglas fiscales desde una perspectiva de derechos humanos.

---

futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe. Respuestas de los países ante la pandemia de COVID-19 y propuestas para su reformulación”, LC/TS.2022/189.

# II. Los derechos humanos y la política fiscal en América Latina y el Caribe

El mundo atraviesa múltiples crisis que se conectan entre sí y que impactan directamente en la vida de las personas. Crisis estructurales, como la emergencia climática o la demográfica, repercuten en problemáticas globales más recientes con efectos a largo plazo, como las crisis sanitaria, económica y social, agudizadas a raíz de la pandemia y de la guerra en Ucrania. La posibilidad de reacción de los Estados en este escenario se encuentra directamente relacionada con su capacidad para financiarse y asignar recursos para proteger a las personas y al planeta.

En el caso de América Latina y el Caribe la capacidad de los Estados de recaudar y destinar recursos es especialmente importante dada la enorme desigualdad social, económica y cultural histórica de la región. Esto se debe, en parte, a que **la mayoría de estos países recaudan poco y todos recaudan de manera regresiva si se los compara con otros,<sup>2</sup> lo que suele motivar la adopción sistemática de medidas de austeridad** (relacionadas en muchos casos con reglas fiscales) que frecuentemente chocan con los estándares de derechos humanos.<sup>3</sup>

Como resultado de este escenario, a lo largo de toda la región millones de personas se ven privadas de desarrollar sus vidas en condiciones de dignidad.<sup>4</sup> La política fiscal tiene un papel clave para revertir esta situación dado que es el instrumento que tienen los Estados de asignar recursos necesarios para financiar derechos y de redistribuir la riqueza y el ingreso. También permite incentivar o desincentivar conductas necesarias para la garantía de derechos, y promover debates democráticos sobre la toma de decisiones públicas.<sup>5</sup>

Las reglas fiscales, en tanto establecen límites al modo en que los Estados

---

2 Se calcula que la recaudación tributaria con relación al PIB promedio para América Latina se encuentra muy por debajo del estimado para los países que conforman la OCDE (21,9% para los primeros, contra el 33,5% para estos últimos). Entre los casos más graves, hay países como Guatemala donde la recaudación tributaria no supera el 12,4% con respecto al PIB.

3 Ver, por ejemplo, <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/why-brazils-permanent-austerity-policy-harming-its-economic-future/>

4 Se estima que, a finales de 2022, el 33,7% de la población de ALC estaría en situación de pobreza y el 14,9% en situación de pobreza extrema. Ver OECD et al. (2022). Perspectivas económicas de América Latina 2022: Hacia una transición verde y justa, OECD Publishing, Paris: <https://doi.org/10.1787/f2f0c189-es>

5 Ver CESR (2022). "Conceptos clave: impuestos, presupuestos y derechos humanos", en [https://www.cesr.org/sites/default/files/2022/impuestos\\_presupuestos\\_y\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.cesr.org/sites/default/files/2022/impuestos_presupuestos_y_Derechos_Humanos.pdf)

recaudan y gastan recursos públicos, deben estar sintonizadas con los compromisos 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).

La relevancia conceptual y práctica de incluir un análisis de derechos humanos al estudio de las reglas fiscales se justifica especialmente en un contexto sanitario, social, político y económico complejo en el que los gobiernos evalúan adoptar –y han adoptado– medidas de austeridad y recortes presupuestarios. Tal y como han documentado las organizaciones de la sociedad civil y la propia CEPAL, las medidas de austeridad (muchas veces justificadas por reglas fiscales como del “déficit fiscal cero”) no han sido necesariamente la solución más sostenible a las crisis económicas y, en general, han profundizado la pobreza y dado lugar a violaciones a los derechos humanos. En Brasil y Argentina, por ejemplo, la implementación de recetas de austeridad en los últimos años no produjo la inversión y el crecimiento económico auspiciados.<sup>6</sup> En ambos países, los recortes afectaron a los sectores más vulnerabilizados por dirigirse principalmente a programas de seguridad social, educación y vivienda.<sup>7</sup> En Colombia, la reacción del gobierno al COVID-19 fue tardía e insuficiente. Cuando se eliminó la Ley de Regla Fiscal que establecía metas decrecientes de déficit, los niveles de desempleo y pobreza ya estaban desbordados. Distintos países de la región, como El Salvador y Ecuador, tuvieron que recurrir a préstamos, incluso con el FMI, ampliando su deuda externa y teniendo que comprometerse con medidas de austeridad fiscal de manera temprana, mientras que los efectos de la pandemia siguen vigentes (Oxfam, 2022).

Por el contrario, una de las lecciones aprendidas en respuesta a las crisis económicas es que el la garantía del derecho a la seguridad social mediante sistemas de protección social respetuosos del marco de derechos humanos pueden funcionar como una forma de estabilizar la economía y prevenir impactos mayores si se implementan de forma temprana, lo cual exige la disponibilidad de recursos (ILO, 2014-15). Las reglas fiscales también son relevantes en este punto, dado que si son muy rígidas –como muchas de las adoptadas en la región– pueden atentar contra la implementación de dichos sistemas.

---

6 Aunque existen múltiples diagnósticos sobre por qué la receta falló en Argentina, prácticamente hay un consenso sobre la ineficacia de las medidas adoptadas. Ver A. Fontevecchia: “Argentina: IMF-Style Austerity Can't be Macri's Only Solution”, Buenos Aires Times, 2 de junio de 2018: <http://www.batimes.com.ar/news/opinionand-analysis/editorial-austerity-cant-be-macris-only-solution.phtml>. Sobre Brasil, ver L. Carvalho: “How did the Brazilian economy help to elect Bolsonaro?”, London School of Economics Blog, October 2019: <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2019/10/02/how-did-the-brazilian-economy-help-to-elect-bolsonaro/>

7 El gobierno de Brasil anunció en mayo de 2015 un ajuste fiscal por un valor de 24 billones de dólares, que recortó principalmente el presupuesto de la seguridad social y de los derechos humanos. En Argentina, en 2022 se dispuso la disminución de 100 mil millones de pesos en programas clave en materia educativa y habitacional para el pago de obligaciones a cargo del Tesoro Nacional. Ver “Política fiscal y derechos humanos en las Américas”, informe temático preparado por organizaciones que componen la Iniciativa de Derechos Humanos en la Política Fiscal (2015): [https://www.cesr.org/sites/default/files/cidh\\_fiscalidad\\_ddhh\\_oct2015.pdf](https://www.cesr.org/sites/default/files/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf). Ver, también, ACIJ (2022), Recorte fiscal: el impacto de la reducción presupuestaria en los derechos sociales: [https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2022/08/Informe-El-impacto-de-la-reduccion-presupuestaria-en-los-derechos-sociales.pdf?utm\\_source=mailup&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=general](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2022/08/Informe-El-impacto-de-la-reduccion-presupuestaria-en-los-derechos-sociales.pdf?utm_source=mailup&utm_medium=email&utm_campaign=general)

Los ejemplos de las conexiones entre reglas fiscales y derechos humanos pueden repetirse. Desde una perspectiva de derechos humanos, deberes como el de cumplimiento del contenido mínimo (ver **Cuadro 1**) o la prohibición de retrocesos injustificados (ver **Cuadro 2**) plantean la necesidad de incorporar cláusulas de salvaguardia a las reglas fiscales u otros mecanismos para proteger gastos sociales estratégicos en períodos de crisis. Dado que la pobreza extrema, las desigualdades extremas y el hambre se caracterizan como crisis y contradicen el cumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales, las reglas fiscales no pueden limitar los gastos necesarios para acabar con aquellas.

Dada esta estrecha conexión entre los derechos humanos y la política fiscal, no es llamativo que muchos organismos hayan desarrollado este vínculo en sus diferentes aspectos. Así, distintos órganos especializados en derechos humanos han remarcado repetidas veces que las normas de derechos humanos resultan aplicables a todos los aspectos de la política fiscal. Este desarrollo puede verse, por ejemplo, en el trabajo de diferentes mandatos de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas, tanto a nivel general como en el monitoreo de países -incluidos varios de la región- en particular.<sup>8</sup>

En el ámbito regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el vínculo entre política fiscal y derechos humanos ampliamente, destacando entre otras cuestiones el rol de la política fiscal en la lucha contra la pobreza<sup>9</sup> así como también la función central de la política fiscal en la lucha contra el cambio climático.<sup>10</sup> La CEPAL, por su parte, también ha tomado nota de la importancia de los derechos humanos como marco analítico para evaluar las políticas fiscales,<sup>11</sup> en

8 Así por ejemplo, desde hace algunos años, distintos Órganos de Tratados de las Naciones Unidas recomiendan a los Estados, entre otras cosas, evaluar los impactos desproporcionadamente negativos que las medidas de austeridad pueden tener sobre ciertos grupos de personas, como las mujeres, así como también requieren a los Estados fortalecer la planificación y la ejecución presupuestaria para evitar la subutilización de los recursos en inversión social. Ver, entre otros, Comité DESC: observaciones en su cuarto informe periódico para Argentina; en su quinto informe periódico para Nicaragua; en sus observaciones finales sobre el tercer informe periódico para Bosnia y Herzegovina; en sus observaciones finales sobre el tercer informe periódico para el Estado Plurinacional de Bolivia. Comité CEDAW en sus observaciones finales sobre el décimo informe periódico para Ecuador; en sus observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados para Suiza, 25 de noviembre de 2016, CEDAW/C/CHE/CO/4-5.

9 Ver CIDH: "Informe Pobreza y Derechos Humanos en las Américas" de 2017; informe sobre "Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos"; Resolución 1/2020 CIDH/REDESCA sobre Pandemia y Derechos Humanos en las Américas.

10 Ver CIDH: Resolución 3/2021 sobre emergencia climática, que contiene un capítulo completo sobre "Políticas fiscales, económicas y sociales para una transición justa".

11 Ver, por ejemplo, "El enfoque de la perspectiva de derechos en la política fiscal:

### CUADRO 1

## Principio del contenido mínimo de los derechos

El derecho internacional obliga a los Estados a adoptar todas las medidas que sean necesarias para asegurar contenidos básicos de los derechos -definidos en normas nacionales e internacionales-, como proporcionar educación primaria para todas las personas y garantizar el acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación respecto del derecho a la educación. El deber de asegurar los niveles mínimos es inexcusable, incluso en contextos de crisis en los que los Estados tienen un deber reforzado de asegurar estos pisos con respecto a los sectores en situación de mayor desventaja de la población.

*Fuente: Comité de derechos económicos, sociales y culturales, Observación general N° 3.*

### CUADRO 2

## Principio de progresividad y no regresividad

Estos principios establecen que los Estados tienen el deber de adoptar medidas concretas y deliberadas para avanzar en la satisfacción de los derechos de las personas. Del mismo modo, los Estados tienen la obligación de procurar que no se produzcan retrocesos en la garantía de los derechos. Es decir, que por acción u omisión de los Estados, derechos que antes eran reconocidos dejen de estarlo.

*Fuentes: artículo 2.1, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos*



### CUADRO 3

## Principio del uso del máximo de los recursos disponibles

Este principio indica que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas destinadas a generar recursos necesarios para el aseguramiento efectivo de los derechos, y utilizarlos adecuadamente a ese fin. Cuando sea necesario, deben ampliar el espacio fiscal para generar recursos adicionales a fin de asegurar los derechos humanos de todas las personas, por ejemplo, mediante la cooperación internacional. El principio de máximo de los recursos disponibles tiene connotaciones presupuestarias, tributarias, en materia de deuda y de cooperación financiera.

*Fuentes: artículo 2.1, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos.*

particular para avanzar hacia la igualdad de género<sup>12</sup> y hacia una recuperación sostenible de la post pandemia.<sup>13</sup>

Como corolario de estos desarrollos, en el año 2021 se lanzaron los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.<sup>14</sup> Los Principios son una serie de estándares que sistematizan los esfuerzos realizados a nivel regional y global por desarrollar las implicancias del marco de los derechos humanos para las decisiones fiscales. De esta forma, pueden guiar la conducta de los gobiernos y también facilitar la tarea de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas que hacen diferentes actores.

Los Principios y Directrices fueron desarrollados por un grupo de organizaciones de la sociedad civil<sup>15</sup> y un Comité de Especialistas en distintas disciplinas,<sup>16</sup> a través de un proceso que llevó 5 años de análisis y articulaciones y contó con la participación de representantes de movimientos sociales y órganos especializados en derechos humanos, entre otros. En el corazón de los Principios se encuentra el deber de los Estados de movilizar el máximo de recursos (ver **Cuadro 3**) y utilizar la política fiscal para avanzar en la redistribución de la riqueza y para financiar la transición hacia economías sostenibles.

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal se componen de un catálogo de principios, desarrollados en subprincipios, que se inspiran en fuentes de carácter normativo y, por ende, fijan pautas sobre lo que los Estados “deben” hacer. A cada principio se le asocian guías de acción basadas en buenas prácticas e instrumentos no normativos que expresan recomendaciones de lo que los Estados “deberían” hacer.

En las secciones que siguen se utilizan los Principios y Directrices como marco de referencia para profundizar el análisis de las reglas fiscales en la región, e ilustrar el valor que los derechos humanos pueden traer a ese esfuerzo y otros similares.

---

construcción de un marco metodológico para aplicarse en México y países seleccionados de Centroamérica”. NU. CEPAL. Subsede de México LC/MEX/L.1153

12 Ver comunicado de la CEPAL: <https://www.cepal.org/es/notas/cepal-destaca-la-necesidad-un-nuevo-pacto-fiscal-recuperacion-transformadora-igualdad-genero>

13 Ver “10 alternativas para que América Latina se recupere de la pandemia desde la política fiscal”: <https://www.derechosypoliticafiscal.org/es/noticias/137-pandemia-y-economia>

14 <https://derechosypoliticafiscal.org/es/>

15 ACIJ, CELS, CESR, DEJUSTICIA, FUNDAR, INESC, Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, y GI ESCR. Ver <https://derechosypoliticafiscal.org/es/el-proyecto#comite-impulsor>

16 Ver <https://derechosypoliticafiscal.org/es/el-proyecto#comite-expert>

# III. Análisis de las recomendaciones de la CEPAL sobre reglas fiscales y los aportes de los Principios de Derechos Humanos

A los efectos de profundizar el análisis de las reglas fiscales a la luz de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, se tomaron como referencia específicamente las recomendaciones sobre reglas fiscales realizadas por la CEPAL en el Panorama Social de 2022, por proveer un análisis actualizado y comprensivo de las reglas vigentes en toda la región.

Para mayor claridad, las recomendaciones se agruparon de acuerdo a los siguientes criterios: 1) recomendaciones vinculadas con las finalidades de las reglas fiscales; 2) recomendaciones relativas a la protección del gasto social; 3) recomendaciones relativas al sistema tributario; y 4) recomendaciones referidas a garantías procedimentales en torno a las reglas fiscales.

## 1. Recomendaciones vinculadas con las finalidades de las reglas fiscales

### A. Retomar y compatibilizar las reglas fiscales con los lineamientos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (recomendación n°12)

La CEPAL propone que, al momento de avanzar en la elección y el diseño específico de las reglas fiscales, los países de América Latina y el Caribe retomen y profundicen los lineamientos de la Agenda 2030 como guía de referencia para la articulación de diversas políticas públicas. Entonces, recomienda compatibilizar las distintas reglas y otros elementos ordenadores de la política fiscal con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas conexas. Eso porque las reglas fiscales suelen tener

una extrema rigidez y foco en el equilibrio fiscal como objetivo privilegiado, lo que a menudo limita el gasto social y puede obstaculizar el desarrollo de políticas tendientes hacia estos objetivos y metas.

La reducción de las desigualdades estructurales y la eliminación de la discriminación mediante políticas redistributivas en el ámbito fiscal no son sólo compromisos reafirmados por los Estados en la Agenda 2030 y sus ODS, sino también obligaciones de derechos humanos. De este modo, el derecho internacional de los derechos humanos provee un marco vinculante con el que las reglas fiscales también deben compatibilizarse explícitamente, dada la intrínseca relación entre estas agendas.<sup>17</sup>

En esta línea, los Principios y Directrices permiten profundizar y detallar los deberes de los Estados en vinculación con diferentes ODS. Por ejemplo, en el marco de la Agenda 2030 los Estados se comprometieron a *poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo* (ODS 1) y, por ende, a implementar sistemas apropiados de protección social y a garantizar una movilización significativa de recursos de diversas fuentes -incluida la cooperación para el desarrollo- para programas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones. En la misma línea, las Directrices señalan que la política fiscal debería contribuir de forma significativa a reducir o eliminar la pobreza (directriz 1 del principio 9), lo cual implica que los impuestos y el gasto público deben tener el efecto de aumentar los ingresos y el bienestar de la población con menores ingresos, y no perjudicar la situación de quienes puedan estar en riesgo de caer en la pobreza. Además, las Directrices dan más detalles de las medidas que los Estados podrían tomar para ello. Por ejemplo, deberían establecer mecanismos que aseguren que los efectos de los impuestos al consumo o a las rentas del trabajo no anulen los beneficios provenientes de transferencias y subsidios dirigidos a la población en situación de pobreza o en riesgo de estarlo; y abstenerse de aumentar estos impuestos y de eliminar exenciones a productos básicos (directriz 1 del principio 9).

Otro ejemplo de cómo los derechos humanos pueden complementar la Agenda 2023 de formas relevantes para la política fiscal lo provee el ODS 4, por el que los Estados asumieron el compromiso de *garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*. Al respecto, las Directrices detallan que los Estados deberían “promover el derecho a la educación mediante su política fiscal” (directriz 5 del principio 12) destinando el máximo de sus recursos disponibles a garantizar una educación gratuita y de calidad, que debe mejorarse continuamente. Ello requiere, entre otras cosas, instrumentos para la difusión de la ciencia, una sólida infraestructura de investigación con recursos suficientes y una financiación adecuada de la edu-

---

<sup>17</sup> Algunos instrumentos adoptados en el marco de la CEPAL hacen referencia a este marco de protección. Así, por ejemplo, en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los países de la región adoptaron el Acuerdo de Buenos Aires, en el que se comprometieron a “diseñar, implementar y evaluar las políticas macroeconómicas, y especialmente las políticas fiscales, desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos”.

cación científica, la etnoeducación y la educación intercultural. También aportan una perspectiva de igualdad al destacar las medidas especiales que deberían adoptarse para ciertos grupos. Por ejemplo, las Directrices recomiendan a los Estados garantizar la investigación, fortalecimiento y protección de saberes ancestrales, el acceso a tecnología y educación digital a las comunidades étnicas y rurales y garantizar el progreso científico en términos de igualdad digital (ídem).

En el mismo sentido, los Principios y Directrices otorgan herramientas para la operativización del ODS 5, que busca *lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas*, y de sus metas relacionadas. Por ejemplo, las Directrices instan a los Estados a adoptar un sistema de medición del trabajo de cuidados no remunerado en las cuentas nacionales, basado en encuestas y metodologías fiables, y a examinar la relación del trabajo no remunerado y la incidencia de la pobreza en las mujeres. También invitan a los Estados a que “aseguren la inversión en políticas para la igualdad de género y diversidad” (directriz 4 del principio 6), maximizando los recursos disponibles para invertir en servicios públicos de calidad sensibles al género, atendiendo a las necesidades específicas de las mujeres que viven en situación de pobreza, personas LGBTI+; las niñas y adolescentes; integrantes de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas; con discapacidad. Para ello, recomiendan “elaborar e institucionalizar los presupuestos con enfoque de género y diversidad” (directriz 3 del principio 6) e “incorporar dichos enfoques en sus tributos y sus sistemas tributarios” (directriz 2 del principio 6).<sup>18</sup>

Finalmente, los Principios y Directrices también están alineados con el ODS 10, que busca *reducir la desigualdad en los países y entre ellos*, pero suman una perspectiva interseccional al análisis y sugieren medidas concretas para lograr este objetivo y sus metas relacionadas, como la adopción de acciones afirmativas cuando sea necesario (principio 5); la protección de los gastos presupuestarios vinculados a políticas como la igualdad de género; las políticas de equidad étnico-racial, o las dirigidas a las personas con discapacidad o a las niñeces; o el uso adecuado de estadísticas e indicadores que permitan superar la “invisibilidad” de poblaciones que enfrentan discriminaciones estructurales (directriz 5 del principio 5).

### **B. Delimitar y balancear los objetivos de las múltiples reglas fiscales: equilibrio entre la estabilidad macroeconómica y el desarrollo sostenible (recomendación n° 1)**

La CEPAL refiere a la necesidad de delimitar los objetivos de las reglas fiscales en función de distintas variables que deben equilibrarse, como el sosten-

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, al tomar medidas para asegurarse que los sistemas fiscales dejen de basarse en la presunción de que los hogares agrupan y comparten recursos por igual entre las personas que lo integran, promoviendo la imposición individual o tratamientos diferenciales favorables; eliminar sesgos de género explícitos e implícitos de los impuestos, suprimiendo la atribución de ciertas rentas basadas en estereotipos de género y permitiendo las mismas deducciones para varones y mujeres; y eliminar tratamientos que perjudican a las fuentes de ingresos en las que las mujeres están sobrerrepresentadas.

imiento del nivel de deuda pública y la estabilidad macroeconómica, por un lado y, por el otro, principios del desarrollo sostenible como el crecimiento inclusivo y la equidad intergeneracional. En consecuencia, la política fiscal debe estar alineada con principios extrafiscales y las reglas no pueden ser el eje rector de la política fiscal dadas las funciones asignativas y redistributivas de esta.<sup>19</sup> Así, la CEPAL aboga por una reformulación de las reglas fiscales que, a partir de la reafirmación de un enfoque basado en derechos, garanticen los recursos necesarios para la sostenibilidad de las políticas.

Los Principios y Directrices dan pautas para complementar las recomendaciones de la CEPAL. Así, *los límites a las reglas fiscales se encuentran impuestos no sólo por los objetivos de asegurar un desarrollo inclusivo y equidad intergeneracional, sino por todo el marco normativo de los derechos humanos*, dado que “la realización de los derechos humanos debe ser una finalidad fundamental de la política fiscal” (principio 1).

Es decir, las reglas fiscales deben estar orientadas a garantizar los derechos humanos y no deben ser diseñadas ni aplicadas de forma tal que puedan menoscabarlos. Las Directrices ofrecen pautas explícitas para “alinear las reglas fiscales con las obligaciones de derechos humanos” (directriz 3 del principio 8), que incluyen abstenerse de adoptar reglas que restrinjan indebidamente la capacidad de las instituciones de responder a entornos cambiantes y de lograr la realización progresiva de los derechos. Por ejemplo, desaconsejan la adopción de reglas que impidan incrementar el presupuesto para el gasto social más allá de la inflación y de cláusulas legales que congelen gastos.

### **C. Articular las reglas fiscales con la programación de mediano plazo (recomendación n° 7)**

Otra de las recomendaciones de la CEPAL hace foco en la vinculación entre las reglas fiscales y la programación en el mediano plazo. Señala la importancia relativa de las reglas fiscales, indicando que estas no pueden ser consideradas de manera independiente de otros instrumentos ordenadores de la política fiscal.

De este modo, la CEPAL insta a que los parámetros de las propias reglas deberían calibrarse con un plazo de proyección estadística de varios períodos fiscales, aportando de este modo a la credibilidad de la política fiscal. En un plano operativo, recomienda la construcción de una matriz de indicadores de sostenibilidad fiscal que funcionen como “alertas tempranas” en caso de presentarse desvíos significativos de los objetivos establecidos. Por su carácter programático, esta recomendación puede com-

---

<sup>19</sup> Diversos instrumentos adoptados en el marco de las reuniones de los órganos subsidiarios de la CEPAL profundizan estas nociones y ofrecen orientaciones respecto de cuáles deben ser los objetivos de la política fiscal para este organismo. La CEPAL ha planteado que para alcanzar un pacto social que signifique un impulso hacia la igualdad es necesario celebrar un nuevo contrato fiscal que permita ofrecer servicios públicos de calidad y otorgar sostenibilidad financiera a los sistemas de protección social (CEPAL, 2021). En la misma línea, ha sostenido la necesidad de poner en el centro de las estrategias de desarrollo sostenible el fortalecimiento de los sistemas de salud avanzando de manera sostenida hacia la cobertura universal (CEPAL, 2022b).

plementarse con las referencias que viene realizando el organismo respecto a la necesidad de establecer un pacto fiscal.<sup>20</sup>

Las Directrices avanzan un paso más al dar algunas pautas sobre cómo “construir pactos fiscales alineados con los derechos humanos” (directriz 3 del principio 1) basados en relaciones de reciprocidad entre el Estado, la ciudadanía y las empresas. Por ejemplo, los pactos de mediano plazo deberían incluir acuerdos en torno a la gestión de las finanzas públicas tomando en cuenta criterios contracíclicos, redistributivos y la sostenibilidad ambiental e intergeneracional (ídem).

En igual sentido, un sistema de alertas tempranas no debería limitarse al equilibrio fiscal como parámetro, sino que debería incluir también “indicadores de realización de los derechos humanos, que también deben operar como pautas sobre la necesidad de ajustar la regla fiscal” (directriz 3 del principio 8). De este modo, las reglas fiscales no deberían impedir la garantía de los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y, en su caso, deberían prever cláusulas de escape o excepción cuando se estén incumpliendo los niveles esenciales o con el principio de proporcionalidad (ver **Cuadro 4**).

#### D. Asegurar la coherencia entre las reglas fiscales y la utilización de fondos soberanos (recomendación n° 6)

Entre sus recomendaciones, la CEPAL sostiene que los fondos soberanos son dispositivos valiosos que deben formar parte de una revisión de las reglas fiscales, no solo como instrumentos de ahorro y estabilización macroeconómica, sino también como herramientas para el desarrollo sostenible en el largo plazo.<sup>21</sup> Los fondos soberanos son mecanismos de inversión de propiedad estatal que permiten a los Estados acumular recursos y utilizarlos para cumplir determinados propósitos como dar respuestas a situaciones de emergencia, mitigar los efectos de crisis de diverso origen, proveer

#### CUADRO 4

### Principio de proporcionalidad

Se trata de un principio del derecho al que se hace referencia cuando se exige de los Estados una justificación exhaustiva frente a situaciones en las que los derechos humanos se ven afectados, o podrían potencialmente estarlo. En contextos de crisis económica, por ejemplo, los Estados no pueden excusar el incumplimiento de contenidos mínimos de derechos por falta de recursos o emergencias económicas, salvo que demuestren haber agotado todas las alternativas que existen para garantizar de la mejor manera todos los derechos, y teniendo en cuenta todos los derechos humanos involucrados.

20 En distintos instrumentos y comunicados, la CEPAL ha resaltado la necesidad de avanzar hacia un pacto fiscal que permita la consolidación de un pacto social sostenible (CEPAL, 2021).

21 En otros documentos, la CEPAL ha destacado lo crucial de estos instrumentos para impulsar el crecimiento, aumentar la liquidez y aliviar la deuda de las economías de la región. En particular, ha destacado al Fondo de Resiliencia del Caribe como un mecanismo de financiamiento que ha sido diseñado para proporcionar liquidez al Caribe y, al mismo tiempo, ha servido para atraer financiamiento para la adaptación y mitigación del cambio climático (CEPAL, 2021).

recursos para el pago de pensiones, financiar proyectos socioeconómicos determinados o promover políticas industriales, entre otros objetivos. Los recursos de estos fondos suelen provenir de excedentes en la balanza de pagos, operaciones de intercambio internacional y fondos provenientes de privatizaciones o emisiones de deuda, entre otras fuentes de recursos.

A partir de experiencias derivadas de la pandemia del COVID-19, en las que distintos países utilizaron fondos soberanos para mitigar los impactos de la crisis<sup>22</sup>, la CEPAL ha propuesto evaluar las potencialidades de estos instrumentos. En particular, propone una discusión en torno a las potencialidades de los fondos soberanos para reorientar inversiones tradicionales en infraestructura para la explotación de recursos naturales altamente contaminantes hacia proyectos relacionados con el desarrollo de energías renovables y nuevas tecnologías energéticas. Dado que los fondos soberanos suelen tener una correlación con las reglas fiscales y la normativa prevé los procesos para su conformación y administración, la CEPAL recomienda que esa misma normativa indique con claridad su destino y las circunstancias de excepción que habilitan su implementación.

Los Principios dan fuerza normativa a las preocupaciones detrás de estas recomendaciones, al establecer que “los Estados deben asegurar que su política fiscal no genere retrocesos respecto de los niveles de protección alcanzados con relación a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ni siquiera en contextos de crisis económica” (principio 11). Las Directrices, a su vez, especifican qué deben considerar los Estados al atender estas situaciones, dado que en contextos de crisis ellos 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” (directriz 2 del principio 11).

En estos contextos, las Directrices coinciden en que los Estados deberían realizar gastos contracíclicos para la erradicación de la pobreza y la protección del empleo, y garantizar espacio en el presupuesto para políticas contracíclicas que minimicen los efectos de las crisis económicas en los derechos humanos, “asegurando la sostenibilidad social e intergeneracional de las finanzas públicas” (directriz 2 del principio 8).<sup>23</sup>

A su vez, en virtud de la obligación que tienen los Estados de “asegurar que su política fiscal sea ambientalmente sostenible” (principio 4), las Directrices también promueven la utilización de los fondos soberanos para la

---

22 Este es el caso de Chile, que cuenta con los fondos soberanos más importantes de la región: el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que busca asegurar que el superávit estructural sea ahorrado para financiar eventuales presupuestos deficitarios, y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), que tiene por objeto complementar el financiamiento de determinadas obligaciones fiscales relativas a las pensiones. Frente a la pandemia de COVID-19, se realizaron retiros de ambos fondos destinados a complementar el financiamiento de la Ley de Presupuesto de 2020 y 2021.

23 En el Compromiso de Buenos Aires adoptado en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los países también se comprometieron a implementar políticas fiscales contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de las crisis y recesiones económicas en la vida de todas las mujeres.

promoción de energías,<sup>24</sup> y dan algunas pautas adicionales para hacerlo, como la coordinación de políticas fiscal y ambiental tanto en el plano nacional como internacional (directriz 2 del principio 4).

## 2. Recomendaciones relativas a la protección del gasto social

### A. Proteger el gasto social y la inversión pública en períodos de consolidación fiscal (recomendación n° 11)

De acuerdo con la CEPAL, dada la severidad del impacto económico de la pandemia, la mayor parte de los países de la región deberán realizar procesos de “consolidación fiscal”, eso es adoptar medidas para promover superávit primario para reducir la deuda pública en proporción del PBI, lo que puede ser por medio de recortes presupuestarios de políticas sociales. En ese marco, sugiere proteger el gasto social y la inversión pública en períodos de consolidación fiscal. Además, provee recomendaciones adicionales como la necesidad de priorizar el gasto público social y la inversión pública, intentando mantener o incrementar el porcentaje de participación relativa de la inversión pública dentro del gasto total. En igual sentido, sugiere excluir las inversiones públicas de las reglas de gasto o de los objetivos de equilibrio presupuestario (bajo ciertas pautas que garanticen la calidad de esas inversiones).

Los Principios y Directrices también traen previsiones vinculadas con la denominada “consolidación fiscal” –a la que se identifica como “medidas de austeridad”– que complementan y matizan las propuestas por la CEPAL. En primer lugar, según los Principios, los Estados deben abstenerse de adoptar medidas regresivas en el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales “salvo que hayan agotado toda otra alternativa e incluso en contextos de crisis económica” (principio 11). En otras palabras, los Estados deberían evitar los programas de austeridad y priorizar en cambio todas las alternativas de ampliación del espacio fiscal.

En segundo lugar, los Principios fijan ciertas pautas procedimentales que estas medidas deberían observar en caso de adoptarse, que incluyen que ellas sean temporales, necesarias, proporcionales, no discriminatorias, y tomadas de manera participativa (principio 11.1). Los Estados deberían asimismo realizar evaluaciones de impacto y rendición de cuentas de las medidas de austeridad fiscal que adopten (directriz 3 del principio 11).

En tercer lugar, los Principios incluyen otras cuestiones por fuera de la inversión pública que también deberían quedar excluidas de la consolidación. En efecto, como ya se anticipó, los derechos humanos establecen

---

24 Entre los instrumentos que podrían utilizarse para “captar y gestionar recursos para superar la dependencia del sector extractivo” (directriz 4 del principio 4) se destacan los fondos de estabilización. Mediante estos dispositivos, los Estados podrían asegurar una gestión de las rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales que tienda hacia la diversificación productiva.



que en contextos de crisis económica se debe dar la máxima protección al gasto social y a los derechos de las poblaciones y grupos en situación de desventaja (principio 11.2). En particular, es crucial que aseguren el derecho a la seguridad social y, en todos los casos, pisos de protección social que incluyan al menos la atención a la salud esencial; la seguridad básica de ingresos para la infancia; la seguridad básica de ingresos para personas en edad activa que no puedan trabajar, en particular en casos de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad; y la seguridad básica de ingresos para personas mayores (directriz 2 del principio 9).

En cuarto lugar, los Principios recomiendan a los Estados asegurar la prestación de servicios públicos universales, adecuados, de calidad, asequibles, y suficientemente financiados, que reduzcan las disparidades sociales y territoriales (directriz 2 del principio 2). Esto también requerirá de suficiente protección en caso de incorporación de estrategias de “consolidación fiscal”, tanto en el mantenimiento del contenido mínimo de cada uno de los derechos asegurados por estos servicios públicos, cuanto en el no retroceso del gasto y consecuente nivel de garantía de los derechos ya alcanzado a través de estos servicios públicos.

Finalmente, los Principios y Directrices notan el rol que muchas veces tienen las instituciones financieras internacionales en la promoción de medidas de consolidación fiscal sin tener en cuenta los impactos que esas medidas tienen en la población. Sin embargo, por ser sujetos del derecho internacional,<sup>25</sup> ellas deben demostrar que sus condicionalidades servirán para cumplir, y no para socavar, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y, caso contrario, abstenerse de exigirlos (principio 13). Esto puede requerir el establecimiento de mecanismos de diligencia debida y salvaguarda, la realización de evaluaciones de impacto en derechos de las medidas que se proponen, y la realización de consultas e instancias de participación a la hora de tomar decisiones, incluyendo las de comunidades indígenas, rurales y campesinas (directriz 7 del principio 13).

#### **B. Considerar las rigideces fiscales preexistentes (recomendación nº 5)**

La CEPAL enfatiza la importancia de que las reglas fiscales se cumplan efectivamente. En este marco, identifica que existe una variedad de normas que restringen la discrecionalidad fiscal, a las que denomina “rigideces fiscales”, que es clave considerar y armonizar para asegurar el cumplimiento efectivo de las reglas. Dentro de esta categoría entrarían, por ejemplo, las normas que fijan niveles de gasto en una finalidad como proporción del PIB. En consecuencia, la CEPAL aconseja a los Estados articular las reglas con “pisos mínimos en materia de gasto social, orientados a consolidar la universalización de los sistemas de protección social y su sostenibilidad financiera”, lo que es particularmente relevante para el caso de personas especialmente perjudicadas durante la crisis.

---

<sup>25</sup> Las agencias especializadas de las Naciones Unidas, como el Fondo Monetario Internacional, deben cumplir con las disposiciones de la Carta de esa organización, que incluyen la promoción de los derechos humanos.

Esta recomendación coincide con los estándares sobre reglas fiscales que traen los Principios, que identifican a su vez otras “rigideces fiscales”. En efecto, el principio 9.3 define que los Estados deben proteger el gasto necesario para cumplir con “los compromisos de financiación adquiridos a nivel internacional o doméstico”,<sup>26</sup> sumando así los compromisos internacionales como rigideces fiscales a considerar. Como ya se discutió, el gasto protegido debería también asegurar el financiamiento de los niveles esenciales de los derechos y los compromisos constitucionales de cada Estado. Es decir que los Principios y Directrices agregan la idea de rigideces “implícitas”, determinadas por compromisos de derechos humanos como el de asegurar niveles esenciales de los derechos.

Otras rigideces implícitas que traen los derechos humanos se relacionan con las protecciones jurídicas especiales a determinados grupos. Así, por ejemplo, existen protecciones reforzadas para la niñez que en muchos países se traducen en garantías presupuestarias especiales como la intangibilidad de las partidas destinadas a las infancias.<sup>27</sup>

### C. Definir con precisión el agregado fiscal a ser regulado (recomendación n° 2)

De acuerdo con la CEPAL, en la práctica de la región las reglas fiscales suelen referirse a una variedad de “agregados fiscales”, a la vez que utilizan diversas modalidades de medición. Por ejemplo, las reglas pueden tomar como referencia los niveles de gasto público, el balance o resultado fiscal, la deuda pública o los ingresos fiscales. Dentro de esta variedad de reglas, la CEPAL nota, en particular, que las reglas que limitan el gasto pueden llevar a reasignaciones presupuestarias hacia ciertas categorías no afectadas por los límites, tener un sesgo procíclico e incentivar la “contabilidad creativa” para simular su cumplimiento. En consecuencia, recomienda *definir con precisión el agregado fiscal a ser regulado por la regla fiscal*, para mantener su credibilidad y capacidad de guía real, y evitar su manipulación. Concretamente, propone el uso de reglas que pongan el acento en el equilibrio fiscal y en la sostenibilidad de la deuda pública, y limitar el uso de otras restricciones a guías de corto plazo. En particular, destaca que los límites al nivel de gasto público no se vinculan exactamente con la sostenibilidad de las cuentas públicas que las reglas fiscales buscan promover, sino con un determinado entendimiento sobre el rol del Estado en la economía.

Estas recomendaciones, en especial las relacionadas con los potenciales problemas de los límites de gastos, están alineadas con los Principios y Directrices. Estos –además de sugerir en general medidas contracíclicas,

---

26 Las constituciones vigentes en los países de la región dan algunos ejemplos claros de esto. Por ejemplo, en algunos casos sostienen cláusulas de gasto prioritario o de porcentajes mínimos en educación (art. 212 de la Constitución de Brasil; art. 85 de la Constitución de Paraguay) o para destinar al servicio de salud (art. 166.9, 198.2. y 227 I de la Constitución de Brasil; art. 2o B de la Constitución de México); o bien para el deporte (art. 217 II de la Constitución de Brasil; art. 91 de la Constitución de Guatemala) o la seguridad social (art. 167 de la Constitución de Brasil), entre otras cláusulas constitucionales. A nivel legal, los países muchas veces también tienen disposiciones específicas con porcentajes mínimos o máximos destinados a garantizar derechos o solventar programas asociados a ellos. Por ejemplo, la Ley de Financiamiento Educativo en Argentina.

27 A partir del principio de “interés superior del niño”.

como ya se discutió- muestran que las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos dan fundamento normativo para exigir el fortalecimiento y un rol activo del Estado en la economía (principio 2), quitando prioridad a las reglas fiscales que traduzcan una visión limitada de dicho rol. De hecho, explícitamente las directrices recomiendan a los Estados “no adoptar reglas que impidan, al margen de cualquier otra consideración, incrementar el presupuesto público total o para sectores sociales más allá de la inflación” (directriz 3 del principio 8).

Los Principios dan pautas que desaconsejan las reglas que limitan sin matices el gasto. Como ya se discutió, el principio 9.3 indica que los Estados deben identificar un gasto protegido necesario para la garantía de niveles esenciales de los derechos, que no puede ser afectado por las reglas fiscales. Esto en general desaconseja las reglas que supongan recortes en las áreas de salud y educación (directriz 3 del mismo principio) o protección social y seguridad alimentaria. En el mismo sentido, las directrices indican que los Estados deberían dar la máxima prioridad al gasto social, asignar recursos priorizando la realización de los derechos humanos por sobre otras asignaciones, e incrementar la asignación de recursos a los derechos no atendidos (directriz 3 del principio 3). Entonces, aun en el caso de introducir una regla restrictiva del gasto, los Estados podrían igualmente ser más selectivos sobre el tipo de gasto a limitar y excluir aquel directamente destinado al cumplimiento de derechos, en especial si existieran indicadores extrapresupuestarios indicativos de un incumplimiento de los niveles esenciales de derechos.

Por otra parte, los Principios y Directrices traen atención sobre la importancia de monitorear el impacto de las reglas, en especial las que limitan el gasto, en ciertos grupos que pueden verse desproporcionadamente afectados por la falta de financiamiento en ciertos programas estatales.

Además, los Principios y Directrices dan guías adicionales sobre cómo entender la “sostenibilidad de la deuda” cuando a ella se refieran las reglas fiscales. En primer lugar, los Estados deben asegurar que la sostenibilidad fiscal no sea invocada para menoscabar los derechos ni restringir su alcance (principio 8.2). En consecuencia, 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 de la deuda que incorporen evaluaciones de los efectos en los derechos humanos (directriz 2 del principio 8; directriz 6 del principio 3).

#### **D. Especificar las cláusulas de escape y los senderos de restablecimiento de las reglas (recomendación n° 4)**

La CEPAL considera a las “cláusulas de escape” como elementos importantes en el diseño de las reglas fiscales, notando su especial importancia en un contexto de emergencia e imprevisión como el generado por

la pandemia por COVID-19. Recomienda –especialmente para el caso de desastres naturales– a los Estados especificar las cláusulas de escape y los senderos de restablecimiento de las reglas, y que siempre que exista una regla también se regule su excepción de forma explícita y amplia, estipulando las circunstancias habilitantes del desvío. También deben regularse los canales para reactivar las cláusulas, considerando tanto factores temporales como fiscales.

Esta recomendación está absolutamente alineada con los Principios y Directrices, que explícitamente destacan la importancia de las cláusulas de escape en las reglas fiscales.<sup>28</sup> Ahora bien, los Principios incorporan el 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, además de las vinculadas con desastres naturales y otras emergencias (que, por otra parte, suelen repercutir especialmente en la garantía de esos derechos).

Por otro lado, los Principios y Directrices dan pautas sobre cómo asegurar las garantías procedimentales en los mecanismos de restablecimiento de la regla. Así, por ejemplo, indican que esos mecanismos deberían permitir un diálogo inclusivo, amplio y transparente, con base en evidencia sólida y fiable de diferentes fuentes (principio 7.6), y estar sujetos a una adecuada rendición de cuentas.

### 3. Recomendaciones referidas al sistema tributario

#### A. Complementar las reglas con reformas para fortalecer el nivel y la estructura de los ingresos fiscales (recomendación n° 10)

Entre sus recomendaciones, la CEPAL señala que toda reforma a las reglas fiscales debe realizarse sin perder de vista la recaudación fiscal, a fin de asegurar un nivel adecuado y suficiente de recursos que garanticen el financiamiento público. Considerando las demandas crecientes de gasto público del último decenio en la región y frente a la recuperación por la pandemia de COVID-19,<sup>29</sup> la CEPAL destaca que las reglas fiscales deberían estar alineadas con la necesidad de promover un impulso a los esquemas de ingresos fiscales.<sup>30</sup> Concretamente, se recomienda fortalecer la recaudación con foco en la imposición directa, tanto sobre los ingresos como sobre los patrimonios. Esto podría hacerse tanto incrementando y

28 Ver, por ejemplo, el principio 9.3.

29 Durante las restricciones implementadas en el contexto de la pandemia, el aumento del gasto público se contrapuso a una enorme caída en los ingresos fiscales. En el segundo trimestre de 2020 la recaudación tributaria de todos los países de la región sufrió una baja de entre el 30% y el 70% en términos reales, lo que empujó a los gobiernos a financiarse con emisión monetaria y contracción de deuda pública. En ese sentido, parte de los aprendizajes alcanzados indica que, además de contar con reglas fiscales que brinden cierta flexibilidad ante situaciones de emergencia, hace falta contar con reglas fiscales que en todo momento permitan una planificación sostenible y suficiente de la recaudación fiscal.

30 Ver, también, CEPAL (2022): Informe "Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad", y CEPAL-ONU Mujeres (2022): Informe "La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género". Ambos forman parte del Compromiso de Buenos Aires, noviembre de 2022.

consolidando el rendimiento de ciertos instrumentos fiscales tradicionales, como explorando la potencialidad de nuevas herramientas como los tributos medioambientales o los impuestos selectivos sobre determinados productos. La recaudación no sólo debería tener objetivos redistributivos sino también aspirar a consolidar “amortiguadores fiscales” con un impacto estabilizador frente a situaciones inesperadas o de emergencia.

En línea con esta recomendación, los Principios y Directrices también promueven la ampliación del espacio fiscal mediante tributos progresivos en base al deber (normativo) de los Estados de movilizar el máximo de los recursos disponibles para garantizar derechos (principio 10.1). Los Estados deben, en primer lugar, determinar la cantidad de recursos que hace falta generar a fin de lograr ampliar el espacio fiscal de forma adecuada (principio 10.2), y luego ampliar en consecuencia su espacio fiscal mediante la creación de ingresos que no estén siendo movilizados, como los que se pierden producto de la subutilización de tributos progresivos, de la evasión y la elusión fiscal, o del uso excesivo de gastos tributarios desalineados con las obligaciones en derechos humanos (principio 10, directrices 3, 4 y 5 respectivamente).

En segundo lugar, los Principios y Directrices aportan un fundamento adicional a la recomendación de la CEPAL al señalar el valor democrático que tiene una política fiscal redistributiva.<sup>31</sup> En un contexto de democracias débiles, una distribución más equitativa de los ingresos y la riqueza haciendo frente a los niveles históricos de desigualdad existentes puede también disminuir la polarización, la marginación y el descontento social (preámbulo y principio 7).

En lo que hace a la tributación directa, los Principios y Directrices muestran cómo ella se conecta con los principios de equidad horizontal y vertical, igualdad, no discriminación, generalidad, capacidad contributiva y progresividad (principio 3.1) contenidos en muchas constituciones de la región. Además, dan precisiones adicionales al recomendar, por ejemplo, que las principales fuentes de ingresos de la población en el tope de la distribución –incluidos los dividendos, la renta financiera y otros ingresos de capital– sean gravadas a tasas similares o mayores a las de otras fuentes, y al proponer que se eviten los tipos impositivos bajos para impuestos progresivos y altos para los impuestos regresivos con bajo valor redistributivo (directriz 2 del principio 3).

Los Principios y Directrices también dan ejemplos concretos de herramientas tributarias novedosas, como los “tributos ambientales” para desincentivar la conducta de quienes contaminan, incentivar la inversión en energías renovables y la creación de empleos verdes de calidad (principio 4, directrices 3 y 4). Estos impuestos se pueden utilizar para incentivar o desincentivar conductas que sean necesarias para garantizar los derechos humanos

---

<sup>31</sup> Muchas de las protestas sociales que tuvieron lugar en distintos países de la región durante los últimos años se vincularon a situaciones de hartazgo social contra políticas fiscales poco redistributivas y opacas. Así, por ejemplo, el estallido social de Chile en 2019 debido a la suba de una tarifa de transporte, o las protestas de 2021 en Colombia a raíz de una reforma tributaria impulsada por el entonces presidente Duque.

(principio 12), explicitando cuál debería ser su finalidad fundamental. Así por ejemplo, los Estados pueden gravar la producción, comercialización y consumo del tabaco o establecer impuestos a las bebidas azucaradas para proteger el derecho a la salud (directriz 1 del principio 12); o regular la explotación del espacio urbano mediante la tributación para desincentivar prácticas especulativas y el exceso de tierras improductivas para asegurar el derecho a la vivienda (directriz 2 del principio 12).

Finalmente, varias directrices dan recomendaciones sobre cómo **ampliar el espacio fiscal con enfoque de derechos humanos mediante otras herramientas adicionales** a la incorporación de tributos. Por ejemplo, con relación a los gastos tributarios y otros tratamientos tributarios preferenciales llaman a los Estados a producir información sobre su uso e impacto, y a asegurar su transparencia y la evaluación periódica de sus costos y beneficios, para que no se conviertan en meros privilegios para los sectores de ingresos más altos o con mayor capacidad de influencia (ver **Cuadro 5**). Las Directrices también recomiendan fortalecer las administraciones tributarias mediante recursos financieros, humanos y técnicos; brindan numerosas pautas de actuación a fin de facilitar la lucha contra el fraude fiscal y hacer más efectiva y eficiente la recaudación impositiva (principio 10, directriz 4); y notan la importancia de tomar en serio la lucha contra la corrupción con una variedad de medidas.<sup>32</sup>

## 4. Recomendaciones vinculadas con los principios relativos a las garantías procedimentales

### A. Priorizar la simplicidad, claridad y transparencia de las reglas (recomendación n° 3)

La CEPAL plantea la necesidad de que las reglas fiscales sean simples, cuenten con indicadores de seguimiento precisos y gocen de conocimiento público. Además, recomienda mantener y reforzar los mecanismos que aseguren la transparencia y una adecuada rendición de cuentas, incluso bajo situaciones de excepción, sugiriendo la utilización de portales digitales de transparencia como un modelo a seguir.

Los Principios y Directrices complementan esta recomendación aportando estándares de transparencia y participación en todo el ciclo de las políticas fiscales. Por ejemplo, indican que los Estados deberían “producir y dar el acceso más amplio posible a información fiscal de calidad” (directriz 1 del principio 7), asegurando que la información fiscal cuente con criterios de clasificación y desagregaciones que permitan un análisis con perspectiva de derechos y en clave de igualdad, incluyendo criterios como el género, la pertenencia étnica o racial, u otras categorías sospechosas de discriminación.

---

<sup>32</sup> Como la elaboración de normas eficaces para gestionar las corrientes de ingresos procedentes de todas las fuentes y garantizar la rendición de cuentas. Ver directriz 7 del principio 10.

## CUADRO 5

# Buenas prácticas para la regulación e implementación de beneficios fiscales

Los “beneficios fiscales” son concesiones, exenciones u otra clase de tratos diferenciales que reducen la recaudación de impuestos. Se denominan gastos tributarios por la literatura especializada porque son gastos gubernamentales indirectos, realizados a través de la política tributaria, que podrían destinarse a otros fines. Entre 2016 y 2019 representaron, en promedio, el 3,7% del Producto Interno Bruto (PIB) en América Latina.<sup>1</sup>

Los gastos tributarios no suelen sujetarse a los mismos mecanismos de control y evaluación que los gastos directos, al no formar parte de los presupuestos y usualmente no tener fecha de vencimiento preestablecida. Ello les resta transparencia y dificulta la evaluación de su efectividad (CEPAL, 2022a) y suscita inquietudes acerca de su repercusión sobre la eficiencia y la equidad.<sup>2</sup>

Con el objetivo de fortalecer el papel de las renuncias recaudatorias en el fomento del desarrollo sostenible, la CEPAL recomienda realizar estimaciones, análisis y reportes completos y públicos sobre dichas renuncias. También recomienda que sean evaluadas integralmente, con el fin de determinar si los beneficios atribuibles a estas prácticas superan sus costos y si cumplen con los objetivos para los que fueron creadas.<sup>3</sup>

En similar sentido, los Principios ordenan justificar y evaluar estrictamente los gastos tributarios, sujetando su continuidad a la comprobación de avances deliberados y concretos hacia fines compatibles con el marco de derechos humanos. Los gastos tributarios deben establecerse por ley con plazos de caducidad claros, y deben estar supervisados por alguna autoridad competente. Aquellos que no tengan beneficios demostrables, o que profundicen las desigualdades, deben ser eliminados.

Los Principios también brindan detalles sobre la información que los Estados deberían producir para poder realizar estas evaluaciones. Así, por ejemplo, la disponibilidad de información en formatos abiertos sobre el alcance de estas políticas debería incluir, cuanto menos, la desagregación por decil de ingresos, sexo, raza, región, tipo de empresa, sector, obligación tributaria exceptuada, así como la cuantificación del costo fiscal en cada caso, desagregada por beneficiario, sectores y tipo de beneficio o exención, tanto a nivel nacional como subnacional, e incluyendo las excepciones contenidas en acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales (directrices 5 y 6 del principio 10).<sup>4</sup>

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oxfam Internacional (2020): “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Síntesis”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/19), Santiago.

2 Un análisis comparado sobre las políticas y prácticas de gasto tributario en la región concluyó que la información pública al respecto es con frecuencia inadecuada, que los procesos de toma de decisiones son cerrados y propensos a los abusos y la corrupción, y que el impacto, en los pocos casos en que se mide, suele ser negativo o insatisfactorio, lo que contribuye a ineficiencias y desigualdad. Ver: P. de Renzo (2019): “Contabilizados, pero sin rendir cuentas: La transparencia en los gastos tributarios en América Latina”. International Budget Partnership (IBP).

3 R. M. Campos Vázquez (2022): “Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/148), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ver también CEPAL, 2022a, p. 96.

4 Ver al respecto Gerbase, Livi (2020): “Beneficios fiscales y justicia fiscal en América Latina: recomendaciones de las instituciones financieras internacionales y las organizaciones de la sociedad civil”. Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 7.

A su vez, tocan un punto clave para una política fiscal más transparente y para lograr materializar la recomendación de la CEPAL, como es limitar el secreto fiscal (directriz 4 del principio 7) que en los hechos deja fuera del alcance del público información clave.<sup>33</sup> Como es necesario armonizar el secreto fiscal con el derecho humano de acceder a información pública, debe darse a aquel la interpretación más restringida, aplicándolo solamente cuando se encuentre regulado legalmente y optando por la publicidad en caso de duda. En ningún caso el secreto fiscal debería abarcar información sobre condonaciones fiscales, beneficiarios de gastos tributarios u otros tratos diferenciales (ver **Cuadro 5**), ya que se trata de información necesaria para el control sobre la gestión estatal de estos beneficios.

Para la efectividad de estas medidas, es importante que los Estados trabajen en la promoción y fortalecimiento de instituciones que garanticen el acceso a la información pública y al escrutinio ciudadano, como agencias especializadas en temas de transparencia o defensorías del pueblo.

### **B. Fortalecer el papel de los Consejos Fiscales Independientes (recomendación n° 8)**

En esta recomendación la CEPAL insta a los países a adoptar y consolidar instituciones robustas e independientes. En particular, aboga por que los Consejos Fiscales cuenten con herramientas de monitoreo del funcionamiento de las reglas fiscales para evaluar la coherencia de estas reglas en el marco fiscal y presupuestario más amplio. Para la CEPAL, el fortalecimiento de los Consejo Fiscales debería apuntalar su capacidad técnica y contribuir a la consolidación de garantías legales que protejan su independencia y la objetividad de sus recomendaciones y proyecciones fiscales respecto de los ciclos políticos y distintos grupos de presión.

Las Directrices ofrecen pautas adicionales para materializar estas recomendaciones. Con el objetivo de “incorporar un enfoque de derechos humanos en los Consejos Fiscales, otras instituciones fiscales independientes, e instituciones auditoras” (directriz 1 del principio 1), señalan que los Estados deberían asegurar que los organismos que intervengan en la política fiscal tengan en cuenta las obligaciones de derechos humanos en sus mandatos, y actúen de forma coherente para garantizarlas, con base en la mejor evidencia disponible y la necesaria consideración del interés de quienes no cuentan con representación adecuada. Con el mismo objetivo, será necesario “garantizar la coherencia entre políticas y la cooperación entre instituciones” (directriz 2 del principio 1), asegurando que todas sus instituciones cooperen para que la política fiscal priorice la realización de los derechos, y que las metas fiscales se subordinen a este objetivo.

A su vez, para asegurar la independencia de los Consejos Fiscales, será

---

<sup>33</sup> Ver, al respecto, Israel Santos Flores (2020): “Secreto fiscal, producción y acceso a la información pública en materia tributaria”. Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 8.



imprescindible fortalecer el rol y las capacidades del Estado y prevenir la captura de la política fiscal por grupos de interés (directriz 1 del principio 2). Para ello, se debería fortalecer los sistemas de información, la planificación participativa basada en objetivos, las facultades recaudatorias y otras capacidades institucionales para implementar una política fiscal que contribuya a garantizar derechos. Asimismo, estos organismos deberían contar con facultades para sancionar la influencia indebida de intereses privados en la toma de decisiones sobre temas fiscales.

**C. Cuidar la transición y apuntalar las reglas fiscales a partir del consenso y el compromiso político (recomendación n° 9)**

Advirtiendo los riesgos de las modificaciones abruptas, la CEPAL recomienda una transición cuidadosa de las reglas fiscales para evitar efectos adversos. Asimismo, señala como fundamental que las reformas de las reglas, y de la política fiscal en su conjunto, surjan como producto de consensos y acuerdos políticos cuyos horizontes vayan más allá de los tiempos electorales.

A esta recomendación debería agregarse que es imprescindible la participación social en la revisión de las reglas y de la política fiscal en su conjunto, como señalan los Principios y Directrices. De forma prioritaria, y como supuesto para asegurar que los procesos de toma de decisiones en materia fiscal se basen en un diálogo amplio y plural, los Estados deberían promover la educación, cultura y democracia fiscal (directriz 3 del principio 7). De esta manera, se espera que los Estados puedan garantizar que los procesos de toma de decisiones en materia fiscal se basen en el diálogo nacional más amplio posible, con participación significativa y escrutinio de la población –incluyendo la de comunidades indígenas, rurales y campesinas– durante las etapas de diseño, implementación y evaluación.

# IV. Conclusiones

Como se demostró en este documento de trabajo, en América Latina y el Caribe es crucial promover discusiones sustantivas sobre las políticas fiscales, tanto por los problemas históricos de la región –como la inaceptable desigualdad y la persistente pobreza–, como por el contexto actual de crisis concurrentes que apremia a la resignificación de los objetivos de la política fiscal. En especial, es urgente explicitar de forma clara y sistemática que la política fiscal está inescindiblemente conectada con los derechos humanos que todos los Estados de la región se han obligado a asegurar en condiciones de igualdad para sus habitantes.

Las reglas fiscales, por su extendido uso y los impactos que algunas de ellas pueden tener sobre el goce efectivo de los derechos humanos, son un ejemplo claro de un aspecto de la política fiscal que requiere serio escrutinio y debate público. En tanto algunas de ellas establecen límites al modo en que los Estados gastan recursos públicos, deben estar sintonizadas con los compromisos estatales de proteger las personas y el planeta.

Afortunadamente, la CEPAL ha avanzado a partir de diversos instrumentos en realizar un análisis holístico de las reglas fiscales, que evalúa el diseño e implementación de aquellas en un marco político y normativo más amplio. Sin embargo, los análisis existentes omiten considerar de forma explícita cómo las obligaciones de derechos humanos deberían impactar en las reglas fiscales (aunque estén, de forma implícita, alineados con esas obligaciones). El derecho internacional de los derechos humanos provee un marco vinculante con el que las reglas fiscales también deben compatibilizarse explícitamente. Por ejemplo, deberes como la movilización del máximo

de recursos disponibles, el cumplimiento de los niveles esenciales de derechos o la prohibición de retrocesos injustificados plantean la necesidad de incorporar cláusulas de salvaguardia a las reglas fiscales u otros mecanismos para proteger los gastos sociales destinados a grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente en periodos de crisis.

En ese marco, este documento de trabajo se propuso ampliar el debate sobre las reglas fiscales en la región, complementando las recomendaciones de la CEPAL con un enfoque de derechos humanos. Para ello, el aporte de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal mostró de forma concreta que los abundantes estándares existentes de derechos humanos permiten matizar, refinar y complementar los análisis sobre reglas fiscales hechos hasta la fecha, además de darles fuerza normativa y, por ende, una fuente adicional de legitimidad. Además, ha permitido sugerir medidas concretas que los Estados podrían adoptar para materializar y dar efectividad a las recomendaciones.

Este ejercicio enseña la viabilidad y el enorme potencial que tiene conectar las discusiones sobre finanzas públicas con las de derechos humanos. Para promover y difundir esta buena práctica, a continuación se presenta un listado de preguntas orientadoras, útiles al momento de evaluar y reorientar las reglas fiscales desde una perspectiva de derechos humanos.

# V. Pautas para evaluar las reglas fiscales desde una perspectiva de derechos humanos

Esas pautas pueden ser tomadas en cuenta en los momentos de elaboración, reforma, implementación y evaluación de las reglas fiscales. Pueden ser de utilidad para los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales, y las instituciones multilaterales, entre otros actores interesados.

## Para las recomendaciones 1, 7 y 12 de la CEPAL y los Principios 1, 2, 6, 9 y 12

- » ¿Se consideran de manera explícita las obligaciones de derechos humanos en el diseño y aplicación de la regla fiscal?
- » ¿Se establecieron sistemas de alerta para flexibilizar las reglas fiscales, tales como indicadores de sostenibilidad fiscal e indicadores de derechos humanos?
- » Además de los indicadores económicos, ¿fueron considerados indicadores sociales y ambientales en los momentos de elaboración y de evaluación de la regla fiscal?
- » ¿La regla protege el núcleo de gasto social, o promueve sistemas de protección social dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad?
- » ¿La regla promueve la generación de recursos suficientes para financiar la educación, la salud y otros derechos, y para asegurar las políticas de igualdad de género y en general compensar las situaciones de desigualdad estructural de grupos en situación de desven-

taja tales como las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas?

## Para la recomendación 6 de la CEPAL y el Principio 11

- » La normativa que regula los fondos soberanos, ¿indica con claridad su destino y las circunstancias de excepción que habilitan su implementación?
- » Para la regulación de fondos soberanos, ¿se prevé la adopción de medidas contracíclicas destinadas a asegurar la protección de los derechos en contextos de crisis, así como la sostenibilidad social, ambiental e intergeneracional de las finanzas públicas?

## Para las recomendaciones 2, 4, 5 y 11 de la CEPAL y los Principios 5, 8, 9, 11

- » ¿La regla fiscal, incluso en períodos de consolidación fiscal, tiene previsto proteger el gasto social y la inversión pública?
- » Si la regla fiscal habilita la consolidación fiscal, ¿prevé excepciones en materias como la salud esencial, la seguridad básica de ingresos para la infancia, para personas mayores o que presenten una enfermedad, desempleo, tengan licencia por maternidad o discapacidad?
- » Cuando se estableció la regla fiscal, ¿se evaluaron sus potenciales impactos en los niveles vigentes de acceso a derechos?, ¿se aseguró

que la regla no genera retrocesos en la garantía de derechos?

- » Cuando se estableció la regla fiscal, ¿se consideraron los compromisos existentes, tanto explícitos como implícitos, de financiar ciertos derechos?
  - ¿Se consideró el financiamiento de pisos mínimos de derechos como parte de las rigideces existentes?
  - ¿Se consideró el financiamiento de derechos y de acciones afirmativas derivadas de las protecciones legales especiales a ciertos grupos, como la niñez?

» Cuando se estableció la regla fiscal, ¿se definieron con precisión los agregados fiscales a ser regulados?

» En el momento de elegir el agregado fiscal, ¿se consideró que una regla de gasto puede no ser la mejor opción por tener mayor relación con el rol y tamaño del Estado que con la sustentabilidad fiscal, y en su caso se justificó la decisión adecuadamente?

» ¿La regla fiscal imposibilita el aumento del presupuesto público para sectores sociales más allá de la inflación?

### En el caso de introducir una regla restrictiva del gasto:

» ¿La regla establece criterios de selección sobre el tipo de gasto a limitar y excluye aquél directamente destinado al cumplimiento de derechos, en especial si existieran indicadores de un incumplimiento de los niveles esenciales de aquéllos?

» ¿Se consideró la exclusión de las inversiones públicas de las reglas de gasto o de los objetivos de equilibrio presupuestario? ¿Se lo hizo bajo ciertas pautas que, entre otras cosas, garanticen la calidad de esas inversiones?

» ¿La regla fiscal prevé cláusulas de escape que consideren la necesidad de flexibilizar la regla cuando se incumplen niveles esenciales de los derechos humanos o el principio de proporcionalidad y de progresividad?

» Si la regla fiscal tiene previsto garantizar los pisos mínimos gasto social u otras “rigideces” del presupuesto, ¿se evaluó si la regla puede

afectar a otros derechos por fuera de los alcanzados por esas protecciones?

### Para la recomendación 10 de la CEPAL y el Principio 10

» En caso de tratarse de una regla que condiciona el gasto social, ¿se prevé para su aplicación la evaluación previa de alternativas para aprovechar el máximo de los recursos socialmente disponibles (tales como reformas tributarias progresivas, revisión de gastos tributarios o mecanismos de control de la evasión y la elusión fiscal)? En caso afirmativo, ¿por qué razón no se optó por esas alternativas?

### Para la recomendación 3 de la CEPAL y Principios 5, 7 y 10

» ¿Se prevén indicadores de seguimiento de la regla fiscal? ¿Son estos indicadores accesibles al público?

» ¿Se prevén mecanismos de evaluación de los resultados o impactos de la regla fiscal en la prestación de bienes y servicios destinados a la realización de los derechos humanos de la población en general y de grupos en situación de vulnerabilidad?

» ¿Se prevé evaluar periódicamente si la regla fiscal condiciona el deber de ampliar el financiamiento para promover la realización progresiva de los derechos?

» Cuando se estableció la regla fiscal, ¿se previó la implementación de mecanismos participativos y accesibles que permitan tener debidamente en cuenta la opinión de la ciudadanía y/o potenciales personas afectadas por la aplicación de la regla?

# VI. Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021). *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.

CEPAL (2022a). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.

CEPAL (2022b). *Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores* (LC/CRE.5/3), Santiago.

ILO (International Labour Organization) (2014-15). *World Social Protection Report*, Geneva.

Oxfam en LAC (2022). *La sombra de la austeridad. Quién paga la cuenta del Covid-19 en América Latina y el Caribe*.

O. Cetrángolo, D. Morán y F. Calligaro (2022). *El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe: respuestas de los países ante la pandemia de COVID-19 y propuestas para su reformulación* (LC/TS.2022/189), Santiago.



Con el apoyo de:

