



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

**EL ENFOQUE DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS
EN LA POLÍTICA FISCAL: CONSTRUCCIÓN DE UN
MARCO METODOLÓGICO PARA APLICARSE EN
MÉXICO Y PAÍSES SELECCIONADOS
DE CENTROAMÉRICA**

Francisco Alejandro Villagómez

Este documento fue preparado por Francisco Alejandro Villagómez, Consultor de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la CEPAL en México, en el marco de las actividades del Proyecto “Strengthening Government and Civil Society Capacity to Incorporate Economic and Social Rights into Macroeconomic Policy”, 7to. Tramo de Cuenta de Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	7
I. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.....	9
A. DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.....	9
1. Derecho al trabajo (Artículo 23).....	9
2. Derecho a la alimentación y salud (Artículo 25).....	9
3. Derecho a la alimentación (Artículo 11).....	10
4. Derecho al empleo (Artículo 6).....	10
5. Derecho a la salud (Artículo 12).....	11
6. Derecho al empleo (Artículo 6).....	11
7. Derecho a la salud (Artículo 10).....	11
8. Derecho a la alimentación (Artículo 12).....	12
B. DEBERES PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS DESC	12
1. El principio de realización progresiva	13
2. Uso máximo de los recursos disponibles	13
3. La no regresión de derechos adquiridos	13
4. La satisfacción de niveles mínimos de los derechos económicos y sociales	13
5. Igualdad y no discriminación.....	13
6. Participación, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad	14
C. LOS DESC EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL: EL CASO DE MÉXICO.....	14
1. Capítulo I. De los derechos humanos y sus garantías	14
II. MACROECONOMÍA Y DERECHOS HUMANOS.....	16
A. REVISIÓN DE LA LITERATURA	16
B. POLÍTICA FISCAL Y DERECHOS HUMANOS	18
1. Efectos agregados	19
2. Política fiscal y el uso de reglas fiscales.....	21
3. Efectos derivados de la estructura y composición del gasto público y de los impuestos.....	23
4. Análisis empírico de la política fiscal y los DESC	24
III. MARCO NORMATIVO Y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA	28
A. MARCO NORMATIVO	28
1. México	29
2. Guatemala	31
3. Honduras.....	31
4. El Salvador.....	32
5. Nicaragua.....	34
6. Costa Rica.....	35
B. INSTRUMENTOS Y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL.....	36
IV. MECANISMOS DE TRANSMISIÓN.....	44
A. CAMBIOS EN EL NIVEL DEL GASTO PÚBLICO.....	44
B. CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO.....	45

C. CAMBIOS EN LA INVERSIÓN PÚBLICA.....	45
D. CAMBIOS EN IMPUESTOS	45
E. CAMBIOS EN PRECIOS Y TARIFAS DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS.....	46
F. MECANISMO INFLACIONARIO	46
G. REGLAS DE BALANCE EQUILIBRADO Y TOPES DE DEUDA.....	46
V. MARCO METODOLÓGICO PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL BAJO UNA VISIÓN DE LOS DESC.....	47
VI. CONCLUSIONES	65
BIBLIOGRAFÍA	67

Índice de cuadros

CUADRO 1 CENTROAMÉRICA: GASTO PÚBLICO SOCIAL	42
CUADRO 2 SALUD.....	50
CUADRO 3 EMPLEO	55
CUADRO 4 ALIMENTACIÓN.....	59

Índice de gráficos

GRÁFICO 1 CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL INGRESO PÚBLICO	39
GRÁFICO 2 CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL INGRESO PÚBLICO	40
GRÁFICO 3 CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.....	40
GRÁFICO 4 CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.....	41

Índice de figuras

FIGURA 1 MÉXICO: CALENDARIO PRESUPUESTAL.....	30
FIGURA 2 HONDURAS: CALENDARIO PRESUPUESTAL	32
FIGURA 3 EL SALVADOR: PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTO.....	33
FIGURA 4 NICARAGUA: PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	34
FIGURA 5 COSTA RICA: PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	36
FIGURA 6 MARCO METODOLÓGICO PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL CON DERECHOS HUMANOS	49

RESUMEN

En este estudio se presenta una revisión de la vinculación entre las políticas macroeconómicas —con énfasis en la política fiscal— y la realización de los derechos económicos y sociales, en particular la alimentación, el trabajo y la salud, bajo los principios o estándares sugeridos por la legislación internacional. Se muestra que existen planteamientos alternativos que sugieren cómo diseñar e implementar políticas fiscales compatibles con la realización de los derechos humanos. Sin embargo, esto requiere de un mejor entendimiento de los diversos canales de transmisión por donde éstas afectan a dichos derechos, así como de un marco metodológico que permita una evaluación sistemática de estas políticas, bajo una perspectiva de los derechos humanos y que, a su vez, retroalimente a los responsables de política para su mejor diseño.

A partir del análisis realizado, se propone un marco metodológico de guía a los países incluidos en el estudio para el diseño y evaluación de la política fiscal desde una perspectiva de los derechos humanos. Dicho marco está en línea a la propuesta adelantada por Balakrishnan y Elson (2008, 2011), en donde el punto de partida es seleccionar un instrumento de política fiscal (gasto público, impuestos, balance presupuestal y deuda). Éste se vincula con un derecho económico y social con el que se asume existe una fuerte relación (empleo, salud y alimentación). El análisis se realiza bajo el contexto de algún principio (progresividad, no discriminación e igualdad, máximo de recursos disponibles) y desde una perspectiva de la obligación de conducta. En algunos casos (y si aplica) se realiza una comparación con indicadores vinculados a la obligación de resultados y una valoración integral. En este proceso se utilizan indicadores cuantitativos así como valoraciones o juicios cualitativos.

INTRODUCCIÓN

Desde hace ya algunos años existe una profunda preocupación entre académicos y activistas de derechos humanos por los impactos que la política macroeconómica que siguen los países —particularmente después del denominado Consenso de Washington—, tiene sobre la realización de los derechos económicos y sociales en muchos países. Estos derechos humanos corresponden a lo que se denomina de "segunda generación" y han sido reconocidos por diversos tratados y acuerdos internacionales y adoptados por varios países firmantes de estos documentos. Sin embargo, las políticas macroeconómicas que han implementado muchos países en las dos últimas décadas que privilegian el mecanismo de mercado, el control de la inflación, el equilibrio presupuestal y la estabilidad macroeconómica no necesariamente son favorables para alcanzar los objetivos propuestos para la realización de estos derechos humanos. Es decir, en muchas ocasiones las políticas macroeconómicas implementadas por muchos países terminan contraponiéndose a la obligación que tendría el estado de respetar, proteger y cumplir con la realización de los derechos económicos y sociales. No obstante, una valoración de esta situación no es un ejercicio trivial si no se tiene un mejor entendimiento de la vinculación que existe entre las políticas macroeconómicas y los derechos humanos, y en particular cuáles son los mecanismos de transmisión por los que las primeras afectan a estos derechos. Este mejor entendimiento permite construir marcos analíticos y metodológicos que faciliten la valoración de las políticas macroeconómicas bajo una perspectiva de los derechos humanos, lo que a su vez es un ingrediente fundamental para un mejor diseño de estas políticas en el marco de la realización de estos derechos. En consecuencia, es necesario desarrollar este marco conceptual que permita una valoración sistemática y proponga políticas públicas alternativas, que efectivamente conduzcan a la realización de estos derechos. Este debate se acentuó durante los últimos años en el contexto de la crisis financiera y económica mundial y la Gran Recesión que tuvo serios impactos negativos entre la población pobre y vulnerable, afectando sus derechos económicos y sociales.

El principal objetivo de este estudio es el de proponer un marco metodológico, susceptible de aplicación a países de la subregión, que por una parte identifique los canales de interacción relevantes entre la política fiscal y los derechos económicos y sociales referidos a la alimentación, la salud y el trabajo, y por otra parte apunte los instrumentos principales de la política macro en cuestión para fortalecer las sinergias positivas entre las medidas macro y los derechos señalados. Los países considerados en este estudio incluyen a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua.

El documento se estructura de la siguiente manera. En el capítulo I se presenta de manera breve el marco legal internacional que define las obligaciones que los Estados tienen en materia de derechos humanos, económicos y sociales y los principios que guían este actuar. En el capítulo II se discute la relación que existe entre la macroeconomía y los derechos humanos, se presenta una revisión de la literatura y se enfatiza el caso de la política fiscal. El marco normativo y la orientación de la política fiscal existente en los países de nuestro estudio se presentan en el capítulo III. En el capítulo IV se discuten los mecanismos de transmisión que existen en el proceso de implementación de una política fiscal y su efecto sobre el derecho económico y social relevante. En el capítulo V se presenta un marco metodológico para la evaluación de la política fiscal, bajo la perspectiva de derechos humanos que puede ser implementado en los países de nuestro estudio. Finalmente, en el capítulo VI se concluye con algunos comentarios, conclusiones y reflexiones.

I. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

A. DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

En este apartado se presenta una breve revisión de los conceptos y el marco legal de los Derechos Humanos Económicos y Sociales, y en particular sobre aquellos que son objeto de este estudio: alimentación, salud y trabajo. La revisión que se presenta no es exhaustiva, pero se considera que es necesaria y suficiente para comprender los planteamientos y discusión que se presentan más adelante.

Actualmente, muchas naciones han adoptado como parte de sus políticas de desarrollo y crecimiento la defensa de los derechos humanos. Existen diversos tratados y declaraciones internacionales que avalan el compromiso de los Estados hacia la protección de tales derechos. El documento inicial y más importante es la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta declaración se compone de 30 artículos relacionados con derechos de carácter civil, político, social, económico y cultural. A continuación se citaran los artículos que hacen referencia al derecho a la alimentación, al trabajo y a la salud:

1. Derecho al trabajo (Artículo 23)

1. *Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.*
2. *Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.*
3. *Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.*
4. *Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.*

2. Derecho a la alimentación y a la salud (Artículo 25)

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

En 1966 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), el cual compromete a las distintas partes a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales y propone mecanismos para garantizar su protección. En este pacto se hace referencia al derecho a la alimentación, a la salud y al empleo mediante los siguientes artículos:

3. Derecho a la alimentación (Artículo 11)

Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

4. Derecho al empleo (Artículo 6)

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

(Artículo 7)

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativa y satisfactoria que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

5. Derecho a la salud (Artículo 12)

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Otro de los documentos importantes en la protección de los derechos humanos es el Protocolo de San Salvador, aprobado el 17 de noviembre de 1988 por los Estados partes. Este protocolo obliga a los Estados miembros a cumplir con sus objetivos en materia de derechos humanos y surge como necesidad para regular los derechos económicos, sociales y culturales a nivel regional (Organización de Estados Americanos, OEA). A continuación se citan las obligaciones de los Estados miembros en materia de los derechos a la alimentación, la salud y el empleo.

6. Derecho al empleo (Artículo 6)

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

7. Derecho a la salud (Artículo 10)

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud, los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a) La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

- b) La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;*
- c) La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;*
- d) La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;*
- e) La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y*
- f) La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.*

8. Derecho a la alimentación (Artículo 12)

- 1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.*
- 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.*

Existen otros acuerdos internacionales que no se detallan por razones de espacio, pero que también hacen referencia a los DESC de los individuos. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece en el artículo 12 el derecho a la salud y el derecho al empleo. La Convención sobre los Derechos del Niño también hace referencia al derecho a la salud en el artículo 24 y en el 32 al derecho al empleo. En la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se hace referencia al derecho a la salud y al trabajo en el artículo 5. Referencias similares en torno al derecho al empleo se consignan en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (empleo) y en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Finalmente, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se hace referencia al derecho a la salud en el artículo 24 y al derecho al empleo en el artículo 17.

B. DEBERES PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS DESC

En acuerdos subsecuentes se establecen o definen un conjunto de deberes que los Estados miembros tienen que cumplir para garantizar la realización de los derechos humanos. La referencia utilizada en esta literatura hace mención a los deberes específicos que se establecen en Masstricht (1997) y son tres:

- 1) La obligación a respetar. Ésta requiere que el Estado se abstenga de interferir en el pleno goce de los DESC.*
- 2) La obligación a proteger. Requiere que el Estado prevenga la violación de estos derechos por terceros.*
- 3) La obligación de cumplir. Requiere que el Estado tome medidas apropiadas de orden legislativo, administrativo, presupuestales, judiciales, entre otras; hacia la completa realización de estos derechos.*

Estas obligaciones a su vez debe ser consideradas desde dos dimensiones: obligación de conducta y de resultados.

- 1) La obligación de conducta requiere acciones razonablemente calculadas para garantizar el pleno goce de un derecho.
- 2) La obligación de resultados requiere que el Estado logre objetivos específicos para satisfacer una determinada norma sustantiva.

Finalmente, aunque los Estados miembros disfrutan de margen de discreción para seleccionar los medios con los cuales van a llevar a cabo sus obligaciones en torno a los derechos económicos y sociales, siempre deben considerar los siguientes principios (CESCR, Artículo 2):

1. El principio de realización progresiva

...[Consiste en] adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Uso máximo de los recursos disponibles

Los gobiernos deben mostrar que están haciendo uso máximo de los recursos disponibles hacia el cumplimiento de los derechos humanos. La disponibilidad de los recursos no sólo depende del nivel de la riqueza de una economía y su tasa de crecimiento; esto además depende de cómo los estados movilizan los recursos de las personas que viven bajo su jurisdicción para financiar sus obligaciones en el cumplimiento de los derechos humanos.

3. La no regresión de derechos adquiridos

La no regresión consiste en que una vez que se ha alcanzado un nivel de satisfacción de los derechos, éste debe ser mantenido. Esto es, un gobierno no debe reducir el cumplimiento de un derecho con el fin de incrementar el cumplimiento de otro. Si el gobierno decide realizar la acción anterior, tendrá que justificarlo con el argumento del uso máximo de los recursos disponibles.

4. La satisfacción de niveles mínimos de los derechos económicos y sociales

El Estado debe poner como prioridad, por encima de otros objetivos, el garantizar un nivel mínimo de derechos a sus ciudadanos.

5. Igualdad y no discriminación

En el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se toma en cuenta el término de igualdad y no discriminación de la siguiente manera:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole,

origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometida a cualquier otra limitación de soberanía.

6. Participación, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad

Los gobiernos están obligados a proveer mecanismos mediante los cuales las personas puedan saber del gasto del Estado, puedan participar en asuntos políticos y puedan adquirir información acerca de las políticas públicas que realiza el Estado.

C. LOS DESC EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL: EL CASO DE MÉXICO

Como se ha mencionado, muchos países se han adherido a estos tratados internacionales sobre derechos humanos y éste es el caso de los países incluidos en este estudio. También es cierto que muchas de las constituciones incluyen de alguna forma artículos sobre derechos humanos, garantías individuales y protección a aspectos fundamentales como la educación, salud o el trabajo. Sin embargo, es necesario que los DESC sean incluidos de manera explícita y adecuada en el marco legal de estos países para garantizar su realización. Un caso interesante es el de México que se comenta a continuación.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, en México, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que permitió homologar el marco jurídico nacional en esta materia con el derecho internacional y los distintos tratados, en los que México forma parte. Fue una reforma trascendental, ya que permite cambiar de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar tales derechos en el país. La principal modificación está expresada en el Artículo 1º de la Constitución.

1. Capítulo I. De los derechos humanos y sus garantías

Denominación del Capítulo reformado DOF 10-06-2011

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Párrafo reformado DOF 10-06-2011

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá

prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Párrafo reformado DOF 04-12-2006, 10-06-2011

Artículo reformado DOF 14-08-2001

En el Capítulo I del Título Primero de la Constitución se introduce el concepto de “derechos humanos y sus garantías”, dejando atrás el concepto anticuado de “garantías individuales”. De igual forma se habla de un reconocimiento de estos derechos de los cuales goza toda persona, así como de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. Es decir, la Constitución refleja el marco legal existente en el derecho internacional. En este sentido, todas las normas relativas a derechos humanos se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. También se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero el principio de interpretación *pro personae*, el cual supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que proteja mayormente al titular de un derecho humano. Por otra parte, en el párrafo tercero de este artículo se señala la obligación de Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma, queda claro que todo derecho humano reconocido por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas. Éste es un avance fundamental en esta materia y resulta central al tema de este estudio en cuanto a la implementación de una política macroeconómica (fiscal) que garantice la realización de los DESC. Finalmente, hay que enfatizar que las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de DH se cumplirán de acuerdo con los principios señalados en el capítulo anterior: universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad de estos derechos.

II. MACROECONOMÍA Y DERECHOS HUMANOS

A. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La economía mundial ha registrado importantes cambios en las últimas décadas al observarse un proceso de creciente integración de las economías nacionales, así como importantes cambios estructurales en donde se ha privilegiado al mercado y se ha acotado el papel del Estado. Este proceso se ha caracterizado por una creciente desregulación de los mercados, privatizaciones de empresas públicas, apertura comercial y acuerdos de libre comercio y un empoderamiento del sector privado. En términos de políticas macroeconómicas, el énfasis ha sido en el control irrestricto de la inflación y la búsqueda por mantener un control férreo en el gasto público acorde con un presupuesto que tienda a un equilibrio, reduciendo los niveles de endeudamiento.

De manera paralela, se han registrado también importantes avances en el reconocimiento y defensa de los derechos humanos en materia económica, social y cultural, como son temas de salud, trabajo, educación, alimentación y otros componentes fundamentales para el bienestar mínimo de un individuo. Este avance ha tomado forma en la firma de diversos acuerdos, convenios y pactos internacionales en donde los países miembros se comprometen con la defensa de estos derechos. Sin embargo, el problema es que la creciente globalización económica mundial, en muchas ocasiones, ha entrado en conflicto con este compromiso de defensa de los DESC. Ante esta situación, no es suficiente la respuesta crítica y de denuncia por parte de los activistas, sino que se requiere de un mejor entendimiento de los procesos económicos y políticas públicas de los gobiernos que terminan afectando a los DESC. En otras palabras, la posibilidad de monitorear y evaluar las políticas públicas de los gobiernos requiere de entender cuáles son los mecanismos de transmisión mediante los cuales se afectan estos derechos humanos al implementar diversas políticas y acciones gubernamentales, al tiempo que este mejor entendimiento también permite la formulación de una política económica compatible con la realización de estos derechos humanos.

Durante la última década se han incrementado los esfuerzos por desarrollar planteamientos económicos que permitan una mejor comprensión de la vinculación entre las políticas económicas y los derechos económicos, sociales y culturales desde una perspectiva de la teoría económica y de la experiencia empírica, pero con la participación y retroalimentación de los activistas y teóricos de los derechos humanos. Como señala Seymour y Pincus (2008), existen importantes complementariedades entre ambas visiones. Los teóricos de los derechos humanos pueden aportar un marco normativo que abone a las deficiencias que puede presentar la teoría del bienestar en economía ofreciendo una guía ética al análisis. La perspectiva de los derechos humanos dirige los instrumentos económicos en una dirección que permite alinearlos con los principios que se encuentran articulados en el derecho internacional, y este entendimiento de los procesos económicos y sus instrumentos permite a aquellos que buscan defender los derechos humanos alcanzar su realización de una manera más efectiva.

Existen diversos esfuerzos por vincular a los derechos humanos con planteamientos microeconómicos o sectoriales, pero como señalan Balakrishnan y otros (2008), es necesario realizar el análisis desde una perspectiva macroeconómica en la medida en que el análisis a un nivel micro o individual generalmente no puede capturar los procesos macroeconómicos que tienen un mayor alcance. Es en este sentido en el que este reporte se hace referencia al campo de la macroeconomía. Las intersecciones que se presentan entre los derechos humanos y la política macroeconómica son amplias. Éstas últimas afectan el entorno que define la seguridad económica y social de los individuos y grupos en la sociedad y pueden promover u obstaculizar la agenda en derechos humanos, pero al mismo tiempo,

garantizar la provisión de estos derechos conlleva a costos económicos importantes y tienen implicaciones financieras. Es por esta razón que resulta particularmente importante tener un mejor entendimiento sobre la vinculación entre las políticas macroeconómicas y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos. También es pertinente aclarar que esta vinculación no es con toda la teoría macroeconómica, sino que se requiere de un enfoque particular y heterodoxo alternativo a la teoría económica dominante asociada con el paradigma neoclásico. La perspectiva dominante por mucho tiempo ha mantenido la idea de que existen claros efectos de derrame derivados de la estabilidad y el crecimiento económico en el desarrollo y en el bienestar de la población. Esta forma de ver el mundo, ligada al Consenso de Washington,¹ descansa en gran medida en la denominada curva de Kuznets, basada en el trabajo seminal de Simon Kuznets en 1995 sobre la relación entre la desigualdad económica y el crecimiento y en donde se postula que, en una primera etapa, la desigualdad crece para después disminuir y permear hacia toda la población. En este contexto, las políticas de ajuste y de reestructuración derivadas del Consenso buscaban mejorar la eficiencia de las economías, eliminando las restricciones estructurales para el desarrollo del libre mercado. Este planteamiento fue objeto de una amplia crítica en virtud de los resultados empíricos obtenidos en diversos países que las han aplicado. Como señala Cornia (1999), la norma durante la década de los noventa fue una creciente desigualdad más que una disminución en ésta y, en este contexto, la dificultad por proteger los derechos económicos y sociales de los individuos. En un documento posterior, Kuczynski y Williamson (2003) señalan que si bien es cierto que estas recomendaciones no fueron del todo exitosas, sí lograron generar períodos de crecimiento y disminución de la desigualdad. Sin embargo, reconocen que en una región en donde la disparidad de la riqueza es tan grande como sería el caso de América Latina, las políticas que se concentran sólo en generar crecimiento sin poner atención en una agenda social son equivocadas, por lo que propusieron una nueva agenda de reformas de segunda generación que mantienen el objetivo central de mayor eficiencia de los mercados, pero que tratan de capturar esta preocupación cuidando no caer en prácticas populistas que lleven a crecientes déficit fiscales y presiones inflacionarias. Sin embargo, es importante señalar que esta agenda sigue inscrita en la visión propuesta por la teoría económica dominante, en la cual se reconoce la existencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad, lo que conlleva a conflictos con el objetivo de alcanzar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos.

En este contexto, una alternativa más fructífera es aquella que plantea el desarrollo de una macroeconomía sustentada en una visión que integre el paradigma de los derechos humanos, atendiendo las estructuras de gobernanza y el marco legal, así como otros aspectos de la democracia y representación que tienda a dar una guía ética a la implementación de políticas económicas. Esta visión necesariamente diverge de los planteamientos de la teoría dominante y se sustenta en planteamientos de tipo heterodoxo, como serían los keynesianos, poskeynesianos, estructuralistas o formulación afines. Estos planteamientos argumentan en contra de las políticas estabilizadoras y restrictivas implementadas en las últimas dos décadas y llaman a un nuevo grupo de políticas basadas o con un sesgo en favor de la promoción y defensa de los DESC. Es decir, políticas que permitan crecimiento, pero que ubiquen como elemento central la realización de estos derechos. A diferencia de los planteamientos ortodoxos, en este enfoque es importante promover el gasto público permitiendo mayor flexibilidad en su financiamiento mediante déficit público. También señalan que la inflación debe dejar de ser el objetivo central de la política monetaria, de tal suerte que los objetivos inflacionarios no deben ser considerados rígidos. También se reconoce que la recaudación impositiva debe ser suficiente para generar los máximos recursos posibles compatibles con la realización de los derechos humanos, pero su estructura debe ser progresiva, favoreciendo el uso de impuestos al ingreso, en particular a los más altos.

¹ Para una discusión y presentación de las propuestas ligadas al Consenso de Washington puede consultarse a Williamson (1990).

La literatura que busca vincular a la macroeconomía y los derechos humanos es aún relativamente escasa, pero hay que destacar los trabajos de Balakrishnan (2004), Balakrishnan y Elson (2008, 2011) y Balakrishnan, Elson y Patel (2009). De acuerdo con estos autores, valorar la factibilidad de estrategias particulares de derechos humanos en contextos nacionales y económicos diversos y en donde tanto el alcance de los problemas que enfrentan estos derechos y los recursos necesarios para garantizarlos varían enormemente, requiere de un adecuado entendimiento de los aspectos económicos. Reconocen que los procesos económicos son inherentemente complejos y sus consecuencias son difíciles de predecir con gran precisión. Las políticas macroeconómicas se vinculan con agregados abstractos como producción o inflación, por lo que es potencialmente productivo aplicar los principios de los derechos humanos para dar un contenido más concreto a esta abstracción macroeconómica. En este sentido, la agenda para vincular a la macroeconomía y los derechos humanos es amplia, pero de manera fundamental tratan de definir un marco analítico que permita diseñar una política económica que descansa en los derechos humanos en el contexto de una economía globalizada y en donde este marco pueda ser útil para criticar las políticas de ajuste estructural y las políticas de estabilización, permitiendo una mejor valoración crítica de las políticas económicas neoliberales. Tanto el marco de los derechos humanos como el de la macroeconomía descansan en una construcción particular en donde la familia es la unidad de análisis y donde se busca la protección social y la preservación de la familia. En suma, el objetivo central es replantear las estrategias macroeconómicas desde una perspectiva de los derechos humanos y con énfasis en los DESC. Al mismo tiempo, se busca desarrollar un marco conceptual y metodológico que permita auditar a las políticas públicas desde una perspectiva de los derechos humanos. Como señalan Balakrishnan y otros (2009), “uno de los axiomas fundamentales de la política económica neoliberal es el supuesto de que la política económica debe enfocarse en la maximización de la satisfacción de las preferencias individuales. Los economistas heterodoxos cuestionan esto...” y retoman la idea sugerida por Amartya Sen, quien planea que el punto de partida debiera ser el de “capacidades” y no de “preferencias”.

La literatura a la que se hace referencia ha desarrollado planteamientos que vinculan a las principales políticas macroeconómicas, como son la fiscal, monetaria y presupuestal, así como a la política comercial y de regulación con los derechos económicos y sociales. En este reporte el énfasis está puesto en la política fiscal, la cual es uno de los principales instrumentos con los que cuenta un gobierno para la consecución de sus objetivos sobre crecimiento económico, pero también sus políticas redistributivas.

B. POLÍTICA FISCAL Y DERECHOS HUMANOS

La política fiscal forma parte de las políticas macroeconómicas de las que dispone un gobierno para afectar el nivel y la tasa de crecimiento de la demanda agregada, el producto, el empleo y los salarios reales, e involucra fundamentalmente el manejo de instrumentos como el gasto público, los impuestos y el endeudamiento. La política fiscal puede modificar los patrones de gasto en bienes y servicios; puede ser utilizada para intervenir y corregir fallas de mercado y es un instrumento mediante el cual se puede redistribuir el ingreso y la riqueza. Aunque el énfasis está puesto en sus efectos sobre la demanda agregada, esta política también puede afectar la oferta agregada. De manera general, se puede hablar de dos tipos básicos de intervenciones de política fiscal: cambios en el gasto público y cambio en los ingresos, principalmente impuestos netos (impuestos menos transferencias). En el primer caso, el gasto puede ser corriente o de inversión, mientras que en el segundo se puede pensar en impuestos tipo *lump sum* y otros impuestos, como son al trabajo, corporativos o impuesto al valor agregado.

Sin embargo, existen serios desacuerdos en la teoría económica sobre la magnitud y dirección de los efectos derivados de la política fiscal y en particular sobre los mecanismos de transmisión. Por desgracia, la evidencia empírica ayuda poco a resolver las diferencias debido a que los resultados

generalmente son mixtos. Este tema es fundamental si se desea dar a esta política macroeconómica una orientación sustentada en la realización de los derechos económicos y sociales. Es necesario identificar los instrumentos adecuados y los canales de transmisión que impactan las variables relevantes para alcanzar los objetivos con respecto a estos derechos humanos. Por ejemplo, en la teoría dominante el énfasis es en términos de eficiencia y existe un *trade off* con la equidad; este proceso no garantiza una redistribución equitativa de los frutos de este crecimiento, por lo que el gobierno puede recurrir al expediente de su política fiscal para compensar a los “perdedores” vía impuestos o el gasto público. Pero esto último debe realizarlo respetando su restricción presupuestal intertemporal por lo que el objetivo de finanzas públicas equilibradas y topes al endeudamiento es fundamental y estos elementos constituyen la guía de la política fiscal a implementar. Este planteamiento es cuestionado por la literatura que se fundamenta en la defensa de los derechos humanos y plantean otra visión de esta política macroeconómica. El punto de partida es el reconocimiento de que las políticas que descansan sólo en el funcionamiento del mercado y, por ende, en aspectos como la privatización y liberalización, no garantizan la reducción de la desigualdad debido a que esta actividad se desarrolla en un contexto de alta incertidumbre y riesgo, de tal manera que existe un importante papel del Estado para alcanzar el objetivo de máximo crecimiento y mayor igualdad. Más aún, como señalan Balakrishnan y Elson (2008), tampoco es adecuado separar la producción de la distribución, ya que la primera produce ganadores que posteriormente se resisten a cualquier redistribución de sus ganancias hacia los “perdedores”. En este sentido, la política fiscal puede ser un instrumento crucial en el camino de garantizar no sólo mayor crecimiento, sino la posibilidad de cumplir con los compromisos vinculados a respetar los derechos humanos económicos y sociales de los individuos y las familias.

A continuación se presenta una breve revisión de la literatura teórica y empírica sobre los principales efectos derivados de la política fiscal. La forma en que se aborda este tema es dividiendo estos efectos en tres grandes grupos. Aunque esta división es arbitraria, parece útil para los efectos de este estudio: 1) un primer bloque considera efectos agregados sobre variables clave, como son consumo privado, producto y salarios reales derivados de modificación en el gasto público o en los impuestos; 2) un segundo grupo considera el efecto de la política fiscal, entendida como la conjunción de gasto-ingreso sobre el nivel de actividad económica y el empleo. Aquí es importante incluir la existencia de reglas fiscales que afectan el balance presupuestal y/o la deuda, así como la existencia de estabilizadores fiscales automáticos, y 3) finalmente, un tercer bloque hace referencia a los efectos derivados de la estructura y composición del gasto y de los impuestos sobre variables relacionadas directamente con los derechos económicos y sociales considerados en este estudio. No obstante, hay que señalar que en este último caso los análisis de impacto e incidencia muestran un traslape con la microeconomía.

1. Efectos agregados

Actualmente, dentro de lo que se conoce como la teoría económica dominante, se puede identificar dos grupos de modelos ampliamente utilizados y que constituyen modelos de decisión intertemporal microfundamentados. Por un lado, se tiene el modelo neoclásico construido bajo el supuesto de que todos los mercados de bienes y factores son perfectamente competitivos, los precios son perfectamente flexibles, la función producción tiene rendimientos constantes a escala, y la función de utilidad es separable en consumo y ocio. También se asume que el individuo racional tiene acceso sin problemas a los mercados de capital, por lo que puede prestar o pedir prestado a la tasa de interés de mercado. En este tipo de modelos, un aumento en el gasto público producirá un incremento en el producto (aunque pequeño), pero una disminución en el consumo privado y en los salarios reales. Esto ocurre porque los individuos presentan un efecto riqueza negativo debido a los mayores impuestos que tendrían que pagar en el futuro, tal y como lo

postula el principio de la Equivalencia Ricardiana. El consumo disminuye y el desplazamiento en la curva de oferta de trabajo reduce el salario real en una curva de demanda de trabajo dada. Un segundo grupo de modelos es el denominado Nuevos Keynesianos. Éstos son similares a los neoclásicos, pero introducen rigideces nominales y competencia monopolística en el mercado de bienes. El efecto ricardiano persiste, por lo que el aumento en el gasto público financiado con deuda también genera un efecto de riqueza negativo que disminuye el consumo privado y provoca un desplazamiento hacia afuera de la oferta de trabajo. Sin embargo, la existencia de rigideces nominales en precios y el supuesto de competencia monopolística provocan un incremento en la producción de las empresas, elevando la demanda de trabajo, mientras que el costo marginal no exceda al nivel de precios dado. El efecto final es un alza en los salarios reales. También se puede producir un aumento en el consumo privado cuando se introducen individuos que enfrentan restricciones de liquidez por no tener acceso a los mercados de capital. En estos modelos el efecto neto total en el producto es positivo.²

En términos de prescripciones de política, dado que el efecto total sobre el producto en el modelo neoclásico es muy pequeño o incluso nulo y sólo se produce un desplazamiento del gasto privado por el público, no existe margen para que la política fiscal pueda ser utilizada como mecanismo estabilizador y, en este caso, su principal contribución es a la estabilidad macroeconómica que genere condiciones favorables a la inversión privada, y esto se logra en la medida en que se mantengan finanzas públicas sanas. En el caso del modelo Nuevo Keynesiano, la dirección del efecto es clara, ya que hay un incremento en el producto, pero la magnitud no es muy clara ya que depende mucho de los parámetros del modelo. En todo caso, en este modelo se abre la posibilidad de utilizar política fiscal con fines estabilizadores, mientras no se ponga en riesgo la estabilidad macroeconómica de largo plazo y se respete la restricción presupuestal gubernamental.

Un planteamiento alternativo se encuentra en el modelo keynesiano tradicional, en donde se argumenta que la política fiscal puede tener efectos importantes sobre la demanda agregada, la producción y el empleo cuando la economía está operando por debajo de capacidad productiva plena y se requieren estímulos a la demanda. En este caso, cambios en el gasto público, los impuestos y en el balance presupuestal pueden ser usados de manera contracíclica para ayudar a reducir la volatilidad del producto, particularmente frente a choques exógenos y durante fases recesivas del ciclo económico. Los mecanismos por los cuales actúa esta política fiscal pueden ser diversos. Por ejemplo, reducciones en impuestos al ingreso permiten aumentar el ingreso disponible, lo que afecta positivamente el consumo. Disminuciones en impuestos indirectos puede ayudar a bajar los precios, subiendo el ingreso real y, por ende, el consumo privado. Contracciones en impuestos corporativos conducirían a mayores ganancias después de impuestos en las empresas, favoreciendo un mayor gasto en capital o inversión, mientras que bajas en impuestos sobre intereses del ahorro podrían favorecer un mayor ingreso disponible para individuos ahorradores netos, y esto a su vez afectar positivamente su consumo. Con respecto al gasto, los aumentos en éste tendrían un efecto multiplicador al permitir mayor ingreso y mayor consumo privado, aunque la magnitud de este efecto depende del tamaño del multiplicador que es distinto para cada componente del gasto. De hecho, el tema de los multiplicadores y su magnitud es central en esta literatura sobre los impactos de la política fiscal, aun cuando existe un largo y complejo debate académico sobre ellos, quedó demostrado durante la reciente crisis mundial. En el fondo, la discusión es sobre la posibilidad de implementar la política fiscal contracíclica, que permita estimular a la demanda agregada y, de esta forma, mantener un mayor nivel de actividad económica y empleo. En este contexto, una política fiscal contracíclica puede tomar básicamente tres formas: reducir impuestos, aumentar el gasto público o una combinación de ambas. En un primer plano, la discusión es sobre cuál opción utilizar o qué elemento debe dominar. En un segundo plano, el debate se presenta sobre qué tipo de impuesto debe ser reducido y

² Una discusión de estos modelos y resultados empíricos pueden consultarse en Perotti (2008) y Fontana (2009).

de qué manera, así como en qué se debe gastar. Si bien, al final ambos elementos conducen a una expansión fiscal, técnicamente cada uno de estos componentes tiene impactos de distinta magnitud y el efecto neto expansivo en la economía es distinto, lo cual nos remite a la discusión de los multiplicadores, es decir, en cuánto responde la demanda agregada por cada peso gastado adicionalmente o de reducción de un impuesto. Si bien, un modelo simple keynesiano sugiere que el multiplicador del gasto es mayor que el del impuesto, como en muchos temas económicos, esto termina siendo un asunto empírico y aún poco claro. Por ejemplo, Mankiw cita algunos estudios que concluyen en que el mayor estímulo se deriva de un mayor déficit financiado vía reducción de impuestos. Señala que el multiplicador del gasto en los Estados Unidos es de aproximadamente 1,4, mientras que el derivado de una reducción en impuestos puede incluso llegar a tres (C. Romer y D. Romer, 2007). Aunque esto estaría en contraposición con lo sugerido por el modelo keynesiano, la intuición sugerida por Mankiw es que el efecto puede funcionar modificando los precios relativos a favor de la inversión de capital; por ejemplo, si la reducción de impuestos baja el costo del trabajo y si el capital y el trabajo son complementarios. Esta acción sería relevante si se piensa que el impacto de la inversión es inmediato, de lo contrario, el foco de la reducción en el impuesto debería ser el consumidor. Como señala Hall y Woodward, una contracción de impuestos para reducir el costo del trabajo tiene el problema de un sesgo, pues termina transfiriendo el apoyo a los productores y no a los consumidores, además de que para ser efectiva, el aumento en la inversión tendría que ser importante y traducirse en un incremento relevante en el empleo, para que su vez genere ingresos sustantivos, lo cual es poco probable en el corto plazo. Por esta razón, ellos favorecen una reducción de impuestos que afecta directamente al consumidor, como aquellos al consumo o a las ventas.

En cuanto a la opción de gasto público, se hace referencia, en general, a un multiplicador alrededor de 1,5 en promedio, sin menospreciar las posiciones que consideran que este multiplicador es mucho menor basados en experiencia empírica durante episodios de guerra en el pasado para la economía norteamericana. Al respecto, Krugman señala que estos estudios olvidan que en estos períodos bélicos se aplicaba un racionamiento, en particular al consumo, para dirigir los recursos a la industria militar, por lo que el impacto en el consumo está sesgado, además de que la economía se encontraba en pleno empleo. Desde una perspectiva más teórica, vale la pena hacer referencia al trabajo de Woodford (2010), quien utiliza una batería de modelos de corte nekeynesiano para analizar el impacto el gasto gubernamental sobre el producto y el empleo. Entre sus resultados, habría que destacar que bajo condiciones de una demanda agregada deprimida y con una tasa de interés de referencia restringida por una cota inferior a cero, este tipo de modelos arrojan multiplicadores para el gasto mayores a la unidad.

Una reseña de estos efectos se encuentra en Spilimbergo (2008). Dependiendo del modelo utilizado en las estimaciones y el país en cuestión, el rango de los multiplicadores puede ir de uno a cuatro. En este documento se presentan cuatro puntos que se consideran como las lecciones más generales de estos estudios: a) no existe evidencia de que los multiplicadores de la inversión gubernamental sean sustancialmente mayores que aquellos asociados con su consumo; b) mientras que los efectos de corto plazo de cambios en impuestos pueden ser menores que aquellos asociados a cambios en el gasto, esto no es necesariamente el caso en el mediano plazo; c) los multiplicadores tienden a variar considerablemente entre países, y d) los multiplicadores tienden a ser mayores en las economías grandes.

2. Política fiscal y el uso de reglas fiscales

En esta sección se hace referencia a la política fiscal derivada de la interacción del gasto e ingreso y, en consecuencia, sobre los niveles del déficit y su financiamiento. Como ya se ha mencionado, dentro del modelo neoclásico la prescripción para la política fiscal es la de contribuir a mantener finanzas públicas sanas y estabilidad macroeconómica, para lo cual se propone un balance presupuestal equilibrado. Durante

las dos últimas décadas esta recomendación ha tomado forma mediante la adopción de reglas fiscales que permitan eliminar la discrecionalidad en el gasto, los altos niveles de endeudamiento y el problema de inconsistencia dinámica planteada en la teoría. Estas reglas se pueden aplicar al balance presupuestal y/o a la deuda. En el primer caso, una regla muy utilizada es la conocida como “déficit cero”, que obliga al gobierno a mantener un presupuesto balanceado en cada ejercicio presupuestal anual. Si bien esta regla ha permitido resolver serios desequilibrios presupuestales que países en desarrollo han tenido en el pasado, tiene la enorme desventaja de que es procíclica, por lo que termina acentuando al ciclo económico. Esto es, durante una fase recesiva o baja actividad económica se registra una reducción (endógena) en los ingresos fiscales, principalmente tributarios, por lo que el apego a la regla de déficit cero requiere de reducir el gasto, acentuando la disminución en la actividad económica y sus efectos sobre el empleo. Además, generalmente la baja en el gasto ocurre en rubros “no irreductibles” como son la inversión y el gasto social, por lo que su impacto sobre los derechos económicos y sociales es mayor. El otro tipo de regla fiscal se aplica sobre la deuda, generalmente estableciendo algún tipo de tope, y en muchos casos ambas reglas se complementan, disminuyendo los márgenes de la política fiscal para hacer frente a choques negativos a la economía.

Una alternativa a la regla fiscal de “déficit cero” es la que se denomina “balance estructural”.³ Este concepto parte del supuesto de que el nivel de actividad económica de un país fluctúa en el tiempo alrededor de una trayectoria que describe el potencial de crecimiento de largo plazo o su tendencia. Esta trayectoria está sujeta a choques de diversa índole que pueden tener efectos permanentes o transitorios sobre la economía. Los impactos transitorios, positivos o negativos, provocan movimientos cíclicos en la producción actual con respecto a la tendencia de largo plazo. En este contexto, las variables fiscales, y en consecuencia el balance fiscal, se mueven en respuesta a estos choques, adicionalmente a los movimientos producto de decisiones discrecionales. En el primer caso se habla de respuestas o movimientos automáticos derivados del ciclo económico. Por ejemplo, durante una contracción económica se produce una reducción (endógena o automática) en diversos ingresos tributarios que están asociados al ingreso y al gasto de los consumidores, variables que usualmente disminuyen en estas circunstancias. También existen componentes del gasto público que responden a condiciones particulares del ciclo económico, como sería el seguro de desempleo. Por su parte, los movimientos discrecionales responden a decisiones explícitas de la autoridad. Conocer el origen de los movimientos de estas variables es información crucial para la autoridad pues le permite conocer su posición fiscal (expansiva, neutral o restrictiva), lo que a su vez coadyuva a tomar mejores decisiones de política. El problema es que los movimientos que se observan de estas variables no distinguen entre los originados por el ciclo económico y los discrecionales, por lo que es necesario estimarlos y separarlos. Esto es, se requiere descomponer al ingreso y al gasto públicos en sus componentes cíclico y estructural. El concepto de balance estructural corresponde a la diferencia entre el ingreso estructural y el gasto estructural, una vez que se eliminan los efectos del ciclo económico, por lo que también se conoce como balance ajustado por el ciclo económico. De manera general, el primer paso requiere estimar la brecha del producto o la diferencia entre el producto observado y el potencial o tendencial de la economía. Esta variable, junto con la estimación de las elasticidades-producto de los componentes del ingreso y gasto, permiten descomponer a estos últimos en sus componentes cíclico y estructural, para finalmente construir el balance estructural. La regla fiscal se puede establecer con respecto a este balance estructural como proporción del PIB tendencial, de tal forma que aunque disminuya el ingreso en el ciclo, dado que este último PIB no cambia (porque es la tendencia), puede aumentar el déficit no estructural (el observado), evitando una contracción en el gasto y respetando la nueva regla fijada sobre el déficit estructural. Es por eso que funciona de manera contracíclica. Finalmente, para que esta regla sea realmente relevante, es crucial que suceda lo contrario

³ Para una discusión más detallada de este concepto y su implementación para países como México y los de Centroamérica, puede consultarse Pastor y Villagómez (2007) y Villagómez (2011).

durante un auge, ya que el mayor déficit implica un aumento en deuda y es fundamental garantizar su repago para mantener la sustentabilidad fiscal de largo plazo. Esta regla fiscal permite que la política fiscal actúe de manera contracíclica y estabilizadora, minimizando los efectos negativos sobre el empleo y sobre el gasto social en particular. Este mecanismo se constituye como un estabilizador automático.

Pero existen otros estabilizadores automáticos que son relevantes en término de la protección de los derechos económicos y sociales de los individuos. Probablemente el más conocido es el seguro de desempleo, aunque algunos otros programas de protección al ingreso pueden funcionar de manera similar, siempre y cuando su diseño y operatividad permitan entrar en acción de manera expedita durante las fases descendentes del ciclo económico.

3. Efectos derivados de la estructura y composición del gasto público y de los impuestos

Un tercer grupo de políticas fiscales hace referencia a aspectos más específicos sobre la estructura y composición del gasto público y del sistema impositivo de una economía y sus efectos e incidencia sobre los derechos económicos sociales para grupos específicos de la población. Se sabe que el gasto público es clasificado de la siguiente forma: a) clasificación orgánica, que agrupa los recursos para gasto por órgano administrativo (servicio). En este caso, se puede responder la pregunta ¿quién gasta? La estructura orgánica más general es dividida en instituciones de servicio, organismos autónomos, organismos públicos y agencias estatales; b) clasificación funcional, que agrupa los recursos según la naturaleza de las actividades a realizar y es útil para responder ¿para qué finalidad se gasta? Para el análisis de la política fiscal relevante en este tercer grupo, resulta particularmente útil conocer el gasto en este tipo de clasificación, ya que ofrece información sobre el destino específico de los recursos. En ese caso, es importante valorar la existencia de una red de protección social que suplemente los ingresos de la población desfavorecida o transferencias en especie que garanticen la no retrogresión en los derechos económicos y sociales durante las fases descendentes del ciclo económico.

En cuanto a ingresos, no sólo es necesario saber si son suficientes para poder garantizar la realización de los derechos económicos y sociales en cuestión, sino que también es necesario conocer su composición y estructura para poder analizar los impactos e incidencias sobre los grupos de población relevantes a estos derechos humanos. Es conocido que los ingresos públicos se clasifican entre corrientes y de capital. En el caso de los primeros, éstos son particularmente útiles ya que incluyen a los impuestos (directos e indirectos) y los precios y tarifas del sector público e inciden de forma distinta sobre los individuos o diversos grupos de la sociedad.

En suma, pero para poder entender la vinculación de estos componentes de la política fiscal con los derechos humanos, es importante tener un buen entendimiento de los mecanismos de transmisión por los que la estructura, composición y evolución del gasto público y de los impuestos terminan afectando otras variables económicas que perjudican el bienestar de los individuos y las familias, entre ellas aquellas vinculadas con los derechos económicos y sociales. Algunos de los temas relevantes incluyen definir la participación del gasto social y los mecanismos de cómo se ejercerá o cuál es la estructura impositiva, si es progresiva o regresiva, y qué grupos gozan de privilegios o compensaciones. El entendimiento de estos temas es crucial para valorar si un gobierno está cumpliendo con su obligación con respecto a los derechos humanos económicos y sociales.

4. Análisis empírico de la política fiscal y los DESC

La literatura empírica que analiza la política fiscal en el marco de la realización de los DESC es aún limitada, aunque en los últimos años se han incrementado los esfuerzos en esta materia. Este análisis se aborda en la literatura usualmente en tres vertientes: a) política de ingresos que incluye a la política impositiva, la política de deuda, la generación de ingresos por otras fuentes como derechos, regalías y precios de bienes y servicios públicos, así como el aspecto de ayuda internacional; b) política de gasto o política presupuestal, y c) balance presupuestal, deuda y estabilidad macroeconómica. Por ejemplo, un tema relativamente abordado de manera amplia es el referido a la política impositiva y los impuestos como generadores de ingresos necesarios para financiar bienes y servicios para la realización de los derechos económicos y sociales acorde con algunos de los principios que guían las obligaciones de los gobiernos. Generalmente, los principios considerados en este tema son el de máxima disponibilidad de recursos, no discriminación e igualdad y el de participación, transparencia y rendición de cuentas. Balakrishnan y Elson (2011) y Balakrishnan, Elson y Patel (2009) presentan una discusión en este sentido, utilizando como referencias los casos de los Estados Unidos y México. Enfatizan que éste es un aspecto vital para la realización de los derechos en cuestión, y si bien señalan que existen otras fuentes de financiamiento incluyendo el endeudamiento, reconocen que estas últimas no necesariamente son sostenibles en el largo plazo. Sin embargo, estas autoras argumentan que, a diferencia de los planteamientos macroeconómicos ortodoxos, existe la posibilidad de un diseño adecuado del sistema impositivo que mitigue los posibles desincentivos al trabajo, ahorro e inversión y que sea consistente con la realización de los derechos económicos y sociales. Este análisis se realiza sólo en la vertiente de la obligación de conducta, ya que la valoración en términos de la obligación de resultados corresponde al aspecto del gasto público. En todo caso, los elementos que se destacan en este análisis es la necesidad de contar con suficientes ingresos fiscales que garanticen la disponibilidad máxima de recursos, pero es importante tener en cuenta sus efectos o su incidencia sobre los distintos grupos de la población para evitar la discriminación a grupos particulares por género, raza, orientación sexual, nacionalidad, grupos étnicos o estado civil. En este sentido, es importante la selección entre impuestos sobre el ingreso y aquellos sobre el consumo. Los primeros son progresivos en la medida en que gravan a los altos ingresos, mientras que los segundos son regresivos como lo ha mostrado una extensa literatura.

Dos estudios en esta línea son los de Colinas y Constantino (2011) y Balakrishnan (2011), en donde analizan la política impositiva y los derechos económicos y sociales en México y en los Estados Unidos, respectivamente. Lo relevante a destacar de estos trabajos es que de nueva cuenta sólo se aborda la obligación de conducta y no de resultado porque se argumenta que la relación entre los ingresos fiscales y la realización de los derechos económicos y sociales depende de la política de gasto. Tampoco se enfocan en algún derecho humano en particular porque los impuestos tienen un efecto mucho más amplio. Como se señala en el estudio para México, “en el caso de los impuestos, la obligación de conducta del Estado relacionada al principio de disponibilidad máxima de recursos consiste en introducir e implementar leyes impositivas y una administración fiscal capaz de generar ingresos suficientes para los derechos económicos y sociales de una manera que se cumplan con las obligaciones en derechos humanos.” En este punto, vale la pena profundizar más sobre el principio de disponibilidad máxima de recursos ya que existe un debate de cómo interpretarlo. En algunos casos se utiliza una interpretación restrictiva, refiriéndose sólo al ejercicio de los presupuestos asignados. Alternativamente, este principio debiera hacer referencia a la movilización máxima de recursos por parte del Estado en función de una recaudación óptima conforme a su grado de desarrollo, lo que determinaría los recursos disponibles. El problema es que como señalan Balakrishnan y Elson (2011), este concepto no ha sido elaborado de manera completa en el marco legal internacional y no se define de manera precisa lo que se considera como “recursos máximos disponibles”, limitándose a señalar que son aquellos recursos existentes en un Estado y los disponibles por la cooperación y asistencia internacional. Sin embargo, estas autoras argumentan que este concepto no debe depender sólo del nivel de

producto de la economía, su tasa de crecimiento y el nivel y crecimiento de los recursos provenientes de otras economías, sino que también debe depender de cómo moviliza el estado estos recursos para poder financiar sus obligaciones para la realización de los DESC. Esto incluye la necesidad de una recaudación óptima pero acorde con el cumplimiento de los estándares en derechos humanos. En este sentido, como se señala en el Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, este principio requiere que el Estado adopte las medidas necesarias, tanto internas como a través de la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, de acuerdo con sus recursos disponibles y tomando en cuenta su nivel de desarrollo, con el objetivo de alcanzar progresivamente la total observancia de los derechos reconocidos por el protocolo.

“La obligación de conducta relacionada al principio de no discriminación e igualdad requiere que la ley fiscal y las medidas de recaudación no discriminen en contra de algún grupo social en particular. Finalmente, con relación al principio de transparencia, rendición de cuentas y participación, la obligación de conducta es asegurar que la administración fiscal sea transparente y rinda cuentas y que existan oportunidades amplias para la participación del público en la discusión sobre la política impositiva apropiada”.

Otros estudios que abordan el tema de impuestos bajo una perspectiva de los derechos humanos han sido publicados por el Centro para el Liderazgo Global de las Mujeres (WGL, 2012) o el Centro para los Derechos Económicos y Sociales (CESR). Finalmente, Obenland (2013) aborda también este tema desde una perspectiva de los obstáculos y problemas que se encuentran los países para alcanzar la disponibilidad máxima de recursos en el contexto de la política de impuestos. Los factores que destaca son: a) sistemas fiscales regresivos, en donde predominan los impuestos indirectos que afectan en mayor proporción a los grupos de bajos ingresos; b) los incentivos del sistema fiscal generados por la existencia de exenciones y privilegios; c) la existencia de una autoridad fiscal débil; d) problemas de evasión y elusión, y e) la existencia de un sector informal. También hace referencia a factores a nivel internacional como son las prácticas corporativas de multinacionales que implican el pago de menos impuestos a los países huéspedes (por ejemplo, precios de transferencia); la existencia de paraísos fiscales o la falta de comunicación adecuada y transparente sobre información fiscal entre los gobiernos.

La otra vertiente de análisis es la que se refiere al gasto público o el presupuesto. Existen diversas organizaciones no gubernamentales que se han dedicado a monitorear y evaluar las políticas presupuestales de los gobiernos a la luz de los derechos humanos. Un caso a destacar es el de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, basada en México, quien ha desarrollado sus propias metodologías para dar seguimiento al proceso presupuestal y gasto de los gobiernos en América Latina, con un énfasis en la transparencia, y su incidencia sobre los derechos humanos de grupos específicos en función del género, grupos étnicos, y otros grupos vulnerables. Desde el año 2003 publica un índice de transparencia presupuestal que evalúa el proceso presupuestal y la composición e incidencia de este gasto público en el contexto de los derechos humanos. Pero de nueva cuenta, es en Balakrishnan y Elson (2011) y Balakrishnan, Elson y Patel (2009) en donde se da un tratamiento más detallado a la política del gasto con un énfasis en la vinculación de esta política macroeconómica particular y los derechos económicos y sociales. El punto de partida de su análisis es el reconocimiento que, a diferencia de la teoría ortodoxa, el crecimiento económico no garantiza una distribución equitativa de sus beneficios entre los distintos miembros de la sociedad, por lo que el Estado tiene un papel importante para resolver este problema vía su política de gasto público como es la provisión de bienes y servicios, el gasto en programas sociales, las transferencias y la inversión. En este sentido, este gasto no debe desplazar necesariamente al gasto privado y pueden complementarse siempre y cuando esta política esté bien diseñada y enfocada a garantizar la realización de los derechos económicos y sociales.

El análisis que proponen parte de la idea de que la valoración del cumplimiento de un gobierno de sus obligaciones con los derechos económicos y sociales debe centrarse en la obligación de conducta, por lo que el punto de partida es la selección de un instrumento, en este caso el gasto y no el disfrute de un derecho en específico. Es decir, cómo se ha conducido la política para realizar el disfrute de un derecho en particular, siempre y cuando este último mantenga una fuerte relación con el instrumento de política. Este análisis se realiza a la luz de algunos de los principios que guían a los derechos humanos, como son el de realización progresiva y no retrogresión, no discriminación e igualdad, así como el de transparencia, rendición de cuentas y participación. Los indicadores utilizados combinan datos macroeconómicos (agregados) y datos a nivel microeconómico sobre acceso a servicios públicos, programas de transparencia y al uso de infraestructura. Sin embargo, es importante complementar esta información con un análisis cualitativo. Finalmente, se analiza la obligación de resultados, de nuevo a la luz de alguno de los principios guía. En Balakrishnan, Elson y Patel (2009) se presenta un ejercicio de valoración de la política de gasto para los Estados Unidos considerando el derecho a la salud a la luz de la obligación de conducta, que posteriormente se compara con el análisis de la obligación de resultados. Los principios utilizados en el análisis son: a) realización progresiva y no retrogresión. En este caso se analiza el nivel y tendencia en el gasto público total, gasto social y el gasto dirigido a rubros de salud, considerando lo que debe cubrirse de acuerdo con lo sugerido por el contenido del derecho a la salud y se compara con países similares. En el análisis de obligación de resultados se recurre a indicadores sobre esperanza de vida por grupos de población, género, nivel de ingresos y su comparación con países similares; b) no discriminación e igualdad. En este caso se analiza la distribución del gasto público entre distintos grupos sociales estratificados por raza, etnicidad, sexo, ingreso y empleo y se enfatiza el caso del gasto público en seguro médico (Medicare y Medicaid). En la obligación de resultado se enfoca al análisis de la evolución de la brecha en el acceso a estos servicios entre los distintos grupos; c) niveles mínimos de derechos. La idea es verificar si la distribución de los recursos y su estructura están diseñadas para garantizar que la población disfrute de un mínimo esencial de derechos económicos y sociales. Utilizan el caso del derecho a la alimentación en el marco del programa de estampas para alimentos, y este análisis se contrasta con la obligación de resultados utilizando indicadores de la población que vive por debajo de la línea oficial de pobreza y con indicadores de inseguridad alimenticia; d) transparencia, rendición de cuentas y participación. En este caso el análisis de obligación de conducta considera si los procesos para definir y distribuir el presupuesto se realiza en un marco de transparencia, participación y rendición de cuentas. Acá son útiles algunos indicadores internacionales que producen organismos internacionales u ONG. En la obligación de resultados el tema central es verificar si los ciudadanos pueden usar su derecho a la información sobre el presupuesto y gasto público. Aydiner-Avisar y Elson (2011) realizan un estudio similar en el cual el instrumento es el gasto público en los Estados Unidos y los derechos seleccionados son salud y alimentación y los principios guía son los mencionados arriba. Por su parte, Ramírez Camacho (2001) realiza el análisis del gasto público para México, considerando los derechos de salud y alimentación, utilizando los mismos principios que los dos trabajos anteriores. En este caso, el análisis considera programas como el de Oportunidades y el Seguro Popular y los indicadores de referencia son aquellos publicados por FUNDAR y CONEVAL.

Finalmente, en otra vertiente de estudios se analiza la política fiscal en términos de la interacción entre ingresos y gastos, haciendo referencia al saldo fiscal y a la deuda. Éste constituye un efecto más de corte macroeconómico. La política fiscal en este sentido tiene efectos importantes sobre la producción y el empleo. Afecta los niveles de demanda agregada vía su impacto multiplicador sobre el consumo privado y también afecta a la oferta vía la creación de capital físico (infraestructura) y capital humano (gastos en educación, alimentación salud, etc.). Las divergencias sobre este punto con la teoría ortodoxa son importantes. Durante las últimas décadas el planteamiento ortodoxo ha sido favorecer una política fiscal que busque un equilibrio en el saldo fiscal. Muchos países han introducido reglas fiscales de balance fiscal cero y topes al endeudamiento del sector público. El punto central ha sido evitar un efecto

desplazamiento del gasto privado y generar expectativas favorables a la inversión privada. El problema es que este tipo de reglas tienen un carácter procíclico, por lo que durante las fases descendentes del ciclo económico, que van acompañadas de una contracción en la recaudación, el gobierno tiene que recurrir a reducciones en el gasto, lo que retroalimenta a la contracción en la actividad económica. En este contexto, los Estados terminan afectando varios de los derechos económicos y sociales de la población. En contrapartida, la literatura que vincula a la política macroeconómica con los derechos humanos sostiene que es una obligación del Estado el evitar que esto suceda y recurrir a políticas fiscales contracíclicas que permitan proteger un piso mínimo del ingreso, empleo y otros derechos económicos y sociales. En estos planteamientos, promover crecimiento económico en un entorno de estabilidad es importante, pero no puede estar por encima del objetivo fundamental establecido por la realización de los derechos económicos y sociales.

En Balakrishnan y Heinz (2011) se presenta un ejercicio en esta vertiente. El derecho a analizar es el del trabajo y los principios utilizados son realización progresiva y no regresión y transparencia, rendición de cuentas y participación para la obligación de conducta mientras que en el caso de la obligación de resultados el principio utilizado es el de realización progresiva. Su enfoque parte de la crítica a la teoría ortodoxa en lo que concierne al uso de la política fiscal como instrumento para estabilizar a la economía con atención a la llamada tasa natural de desempleo a fin de evitar generar presiones inflacionarias. Cabe señalar que, desde una perspectiva convencional, todo aumento de la demanda agregada por arriba del nivel de producto potencial que es compatible con la tasa natural de desempleo, tarde que temprano provoca un alza en los salarios y presiones inflacionarias y, como sigue dicho argumento, el mercado corregirá tal situación y conducirá nuevamente a un equilibrio sin desempleo involuntario. A diferencia de este planteamiento, los autores sugieren que la política fiscal y el uso del déficit público pueden ser instrumentos útiles de manejo de la demanda agregada que permitan la realización de los derechos económicos y sociales. Consideran que permitir la presencia de déficit públicos bajo ciertas condiciones es congruente con el uso contracíclico de la política fiscal para proteger el ingreso y el empleo en una economía. Pero también señalan que es importante la manera en que se expanda a la demanda agregada. En este sentido alegan que se puede privilegiar el gasto público en los rubros que protegen los derechos económicos y sociales y se pueden reducir los impuestos que afectan a estos últimos. Es decir, proponen utilizar a la política fiscal en congruencia con la realización de los derechos humanos.

Cuando se analiza a la política fiscal bajo el principio de realización progresiva y no regresión, es necesario analizar el marco legal que sustenta a la política fiscal, lo que ofrece información sobre la estructura y distribución del gasto e impuestos; la existencia de reglas fiscales que afectan al déficit y a la deuda, así como otro tipo de reglas que inciden sobre la implementación de la política y fiscal y la distribución de los recursos entre los distintos grupos de la sociedad, para luego complementar este análisis con información sobre cómo efectivamente se ha implementado esta política. En términos de obligación de resultados, un indicador sobre empleo y desempleo y su distribución entre los distintos grupos de la sociedad puede ser útil. En cuanto al análisis a la luz del principio de no discriminación e igualdad, es importante analizar la legislación y la implementación de esta política en función de aquellas disposiciones que terminan afectando a grupos específicos. Es importante reconocer que los objetivos de estabilidad macroeconómica y fiscal tienen consecuencias que son diferentes entre los diversos grupos de la sociedad y en muchas ocasiones terminan afectando los derechos económicos y sociales de grupos vulnerables o desfavorecidos. Este aspecto tiene que ser central en el análisis de la obligación de resultados. Finalmente, el análisis bajo el principio de transparencia, rendición de cuentas y participación requiere de analizar a la política fiscal en el marco legal e institucional en donde se inscribe el proceso presupuestal y la rendición de cuentas establecida por la legislación, así como el acceso efectivo de los ciudadanos a esta información.

III. MARCO NORMATIVO Y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

A. MARCO NORMATIVO

Los resultados que se pueden obtener de la política fiscal, en particular con el objetivo de promover y proteger los derechos económicos y sociales, dependen en parte del marco normativo e institucional que existe en una economía y que define el proceso para diseñar, discutir, implementar y evaluar dicha política. En este capítulo se realiza una breve revisión de este marco en los países incluidos en este estudio. Como ya se ha mencionado, la política fiscal actúa mediante el presupuesto de egresos y de la política de ingresos, por lo que es importante conocer el marco normativo e institucional que afecta el proceso de determinación de estos elementos. En general, los países incluidos en nuestro estudio utilizan un proceso llamado *Ciclo Presupuestal* para definir su política fiscal anual. Este ciclo es un conjunto de fases por el que pasa el diseño, la negociación, aprobación e implementación del gasto público y de la forma en cómo se va a financiar. También pueden incluirse otros elementos que acotan las decisiones de política fiscal del ejecutivo y que pueden tomar la forma de reglas fiscales. A continuación se explica brevemente cada una de las fases que componen este ciclo.

Elaboración

En esta etapa se realiza la planeación y la programación de los recursos presupuestarios con base en los objetivos establecidos en los instrumentos de planeación nacional y bajo la situación económica global. También en este paso se establece la estructura de la Ley de Ingresos y Egresos del país por medio de las solicitudes de las asignaciones presupuestarias por parte de las instituciones con base en la política y las normas presupuestarias, así como el nivel del techo de endeudamiento.

Discusión y aprobación

En esta etapa las instituciones encargadas de la elaboración, ejercicio y aprobación discuten los proyectos de ingresos y egresos y proponen cambios a éstos. Este proceso se realiza en el poder legislativo y es donde se aprueba el presupuesto, el ingreso y cualquier otra modificación a la ley fiscal. Cada país tiene su propio calendario de discusión y aprobación del presupuesto; en algunos casos este proceso dura un par de meses, mientras que en otros puede llegar a durar todo el año anterior a su ejercicio.

Ejecución

Después de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, cada organismo o institución de los distintos países ejerce el presupuesto que le fue asignado con base en las metas y objetivos programados. Estos recursos se ejercen a partir del 1º de enero hasta el 31 de diciembre del año siguiente de la elaboración presupuestal.

Control y evaluación

En esta etapa del ciclo presupuestario, a lo largo del año fiscal, se revisa, corrige y mejora las acciones que se están realizando en cada institución con el fin de alcanzar las metas y objetivos propuestos. La información sobre el ejercicio de los recursos es presentado a la institución administradora de los

recursos u órgano auditor con objeto de verificar que los recursos fueron asignados de manera correcta a los objetivos planteados por el gobierno central. Por medio de la evaluación se busca realizar un análisis sistemático y objetivo de los programas, así como medir su eficiencia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Aun cuando los países analizados en este trabajo comparten ciertas características en el ciclo presupuestal, existen ciertas diferencias en la elaboración, discusión y aprobación, ejecución y control, y evaluación del presupuesto. A continuación se describirán algunas características particulares que cada país tiene dentro de su ciclo presupuestal.

1. México

La planeación presupuestal se hace con base en los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, PND (plan sexenal), los planes que se derivan de éste (planes sectoriales, institucionales, regionales o especiales) y distintas leyes que son relevantes, en particular la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). En el PND se establecen los principales objetivos del programa de trabajo, las prioridades y las tareas a realizar por parte del Gobierno Federal en los seis años de su mandato. El marco legal del plan se encuentra establecido en el artículo 26 de la Constitución Política, en la Ley de Planeación y en los artículos 9 y del 27 al 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este punto es importante mencionar que existe un proceso de consulta pública previo a la elaboración del PND y en donde se recogen las propuestas ciudadanas. No obstante, existe una percepción por parte del público de que en este proceso existe simulación y la participación no es efectiva. Por su parte, la LFPRH tiene como objetivo reglamentar la programación, el presupuesto, la aprobación del ejercicio, el control y la evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. En este documento también se establecen las reglas de política fiscal y la conformación y uso de los fondos de acumulación de recursos excedentes petroleros.

El Paquete Económico consiste en cuatro apartados: los criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Miscelánea Fiscal. El primero establece las estrategias, objetivos y metas que la política económica llevará a cabo en la asignación de los ingresos, el gasto, la deuda y las tarifas públicas. La Miscelánea Fiscal es un conjunto de disposiciones fiscales de carácter anual que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de reformar o modificar las leyes fiscales y otros ordenamientos federales relativos a la captación de ingresos del gobierno federal. La discusión y aprobación del presupuesto federal se realiza en la Cámara de Diputados, mientras que en el caso de la Ley de Ingresos también participa el Senado. Durante este proceso existe la posibilidad de que distintos grupos de ciudadanos puedan realizar trabajo de cabildeo para incluir sus opiniones y peticiones en el presupuesto y en la ley de ingresos, o solicitar modificaciones que consideran atentan contra ellos. Sin embargo, éste no es un ejercicio transparente y democrático y generalmente los beneficiados son grupos de poder que pudieron ejercer suficiente presión. A continuación se presenta el calendario presupuestal en el cual se definen las fechas, los participantes y las actividades que se realizan durante este proceso.

Una vez aprobado el presupuesto, éste comienza a ser ejercido a partir del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año. A lo largo del año, las instituciones y organismos que ejercen el gasto público deben brindar información sobre el ejercicio de los recursos, la cual se presenta en Informes Trimestrales que la SHCP envía a la Cámara de Diputados el último día del mes de enero, abril, julio y octubre. De igual forma, las entidades federativas y municipios deben informar sobre el ejercicio y resultados de los recursos de gasto federalizado. Para obtener una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo la verificación del cumplimiento de las metas y los objetivos, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) realiza una evaluación con base en los indicadores estratégicos y de gestión. A través de la Cuenta

Pública de la Hacienda Pública Federal y los Informes de Labores anuales se controla la ejecución del gasto. En estos documentos se genera la información necesaria para monitorear el ejercicio de los recursos durante todo el año. La Cámara de Diputados es la que se encarga de revisar la Cuenta Pública mediante la Auditoría Superior de la Federación.

FIGURA 1
MÉXICO: CALENDARIO PRESUPUESTAL

Agosto	Todas las instancias del Estado	Definición de necesidades
	Ejecutivo Federal	Diseño del Proyecto de Presupuesto
8 de septiembre	Ejecutivo Federal	Envío del Paquete Económico a la Cámara de Diputados
Septiembre/octubre	Cámara de Diputados/Senadores	Análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos
20 de octubre	Cámara de Diputados	Aprobación de la Iniciativa de Ley de Ingresos
31 de octubre	Cámara de Senadores	
15 de noviembre	Cámara de Diputados	Aprobación del Proyecto de Presupuesto
Hasta 20 días hábiles posteriores a la aprobación	Ejecutivo Federal	Publicación en el Diario Oficial de la Federación
1º de enero	Todas las instancias del Estado	Inicio del ejercicio del gasto

Fuente: Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Sección I, Art. 22.

Después de pasar cada una de las etapas del ciclo presupuestal, el gobierno mexicano continúa con la fase de rendición de cuentas. Esta etapa incluye los siguientes puntos:

- a) Dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos a las instancias fiscalizadoras.
- b) Dar cuenta de tales resultados a la ciudadanía.
- c) Corregir deficiencias en la ejecución y orientar los recursos a donde tengan un mayor impacto para los ciudadanos.

2. Guatemala

Para la formulación del presupuesto de Guatemala, el artículo 171, literal b, y el artículo 183, literal j de la Constitución de la República de Guatemala, mencionan que las instituciones solicitan sus asignaciones presupuestarias de acuerdo con la política y normas presupuestarias, así como el nivel del techo del gasto, poniendo como prioridad aquellos programas y proyectos que van acorde con sus objetivos y metas institucionales.⁴ Además, el presupuesto anual se basa en el Presupuesto Multianual que ha sido formulado en función del Plan Estratégico de Gobierno y desde la perspectiva de la gestión por resultados.

La discusión y aprobación del presupuesto de acuerdo con el Artículo 171, literal b de la Constitución Política de la República de Guatemala, comienza en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República en donde se emite un dictamen y posteriormente se traslada al pleno del Congreso para su aprobación o modificación. Después de la discusión en el pleno, el Congreso emite el Decreto que aprueba el presupuesto. Esta etapa comprende del 2 de septiembre al 30 de noviembre. En el caso en que éste no se apruebe, entrará en vigor el presupuesto del año anterior.

Después de la aprobación del presupuesto, el artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el ejercicio del presupuesto se debe realizar a partir del 1º de enero al 31 de diciembre. A lo largo del período de ejecución del presupuesto se realiza la evaluación y el control del gasto de acuerdo con el Artículo 183, literal w, we7 y 241.

3. Honduras

El ciclo presupuesto y las obligaciones de los distintos poderes e instituciones se encuentran normados por medio de los siguientes documentos (República de Honduras, 2013; Secretaría de Finanzas de la República de Honduras, 2011, 2012a y 2012b):

- a) La Constitución de la República de Honduras
- b) La Ley Orgánica del Presupuesto
- c) Las Normas Técnicas del Subsistema de Presupuesto
- d) El Presupuesto General de la República aprobado cada año por el Congreso

La elaboración del presupuesto le corresponde al Poder Ejecutivo. El Proyecto de Presupuesto de Honduras se vincula con objetivos, metas e indicadores, así como la distribución de los recursos de dicho presupuesto en las regiones de desarrollo que contempla la Ley para el Establecimiento de una Visión de País (plan a 28 años), el Plan de Nación (plan a 12 años), el Plan de Gobierno (plan de cuatro años) y el Plan Operativo Anual (POA). La aprobación del presupuesto, tomando como base el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, es tarea del Congreso Nacional. A continuación se presentan el calendario presupuestal.

⁴ Véase Ministerio de Finanzas Públicas del Gobierno de Guatemala (2012a y 2012b).

FIGURA 2
HONDURAS: CALENDARIO PRESUPUESTAL

Mayo a junio	Todas las instancias del sector público	Definición de necesidades
	Poder Ejecutivo	Presentación de los Anteproyectos de Presupuesto
Julio a agosto	Poder Ejecutivo	Formulación del Proyecto de Presupuesto
	Congreso Nacional: Comisiones de Presupuesto I y II	Análisis del Proyecto de Presupuesto
15 de septiembre	Congreso Nacional	Discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto
1° de enero	Todas las instancias del sector público	Inicio del ejercicio fiscal de Ingresos y Egresos

Fuente: Secretaría de Finanzas de la República de Honduras.

4. El Salvador

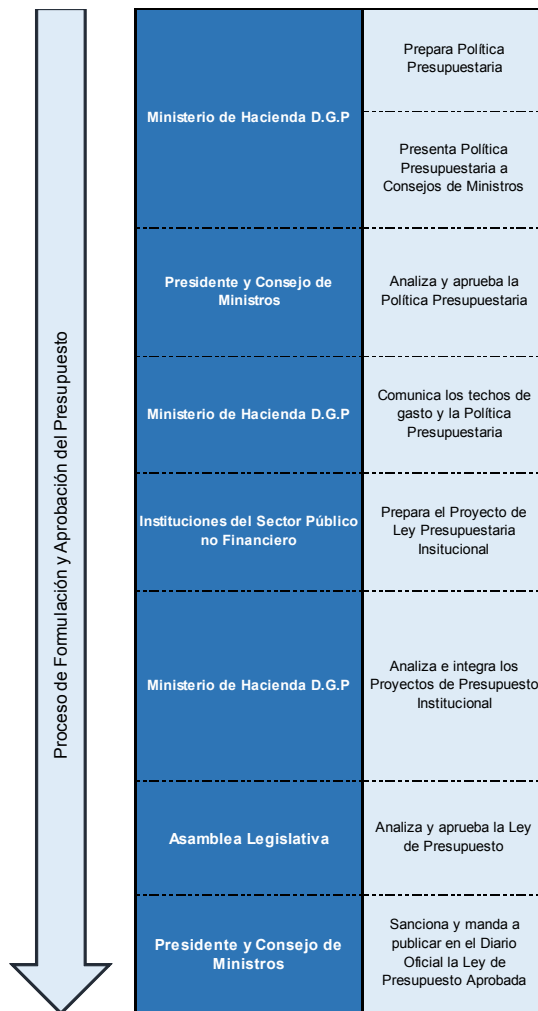
La base legal del presupuesto de El Salvador, la metodología para su formulación, la ejecución y el control, están reglamentados en los artículos 167 y 226 al 229 de la Constitución de la República, así como en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y su Reglamento (Dirección General del Presupuesto de El Salvador, 2012). De acuerdo con el artículo 28, es obligación del Ministro de Hacienda elaborar la Política Presupuestaria. Además, este artículo señala que el proceso de formulación del presupuesto gubernamental se inicia cuando el Consejo de Ministros aprueba la Política Presupuestaria.

El Presupuesto del Sector Público se basa en la Política Presupuestaria. Este presupuesto se realiza bajo el enfoque de Presupuesto por Áreas de Gestión, las cuales sirven para dar un mejor cumplimiento a los propósitos en la prestación de los servicios públicos y en la producción de ciertos bienes. Las Áreas de Gestión que conforman la Ley de Presupuesto General del Estado son:

- a) Conducción Administrativa
- b) Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana
- c) Desarrollo Social
- d) Apoyo al Desarrollo Económico
- e) Deuda Pública
- f) Obligaciones Generales del Estado
- g) Producción Empresarial Pública

En la figura 3 se presenta el proceso de formulación y aprobación de la Ley de Presupuesto.

**FIGURA 3
EL SALVADOR: PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN
DE LA LEY DE PRESUPUESTO**



Fuente: Dirección General del Presupuesto de El Salvador.

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, si la Asamblea Legislativa no aprueba el proyecto de Ley de Presupuesto y de Salarios en el plazo establecido, entonces el nuevo ejercicio fiscal se ejercerá con el presupuesto del año anterior.

5. Nicaragua

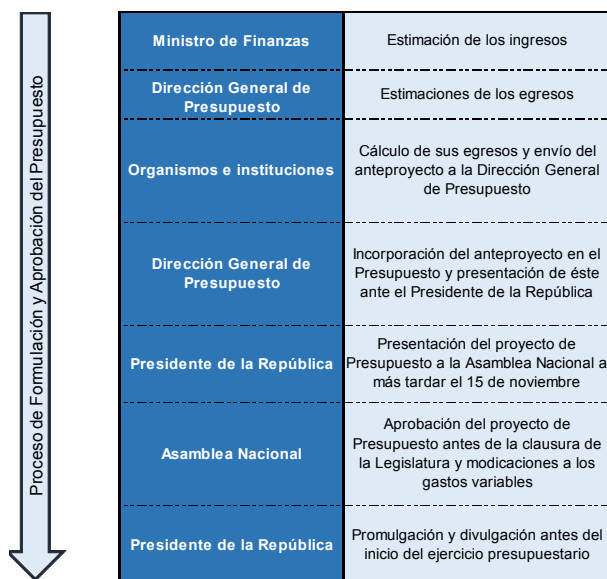
El Presupuesto General de la República determina dos aspectos económicos nacionales esenciales conforme a lo establecido en el artículo 112 de la Constitución Política (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1988):

- a) La forma en que se van a captar los ingresos nacionales
- b) La forma en que se han estructurado los gasto nacionales

El Presupuesto Nacional de Nicaragua es un presupuesto con perspectivas a corto plazo, aunque considera ciertos aspectos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (plan quinquenal). La Ley del Régimen Presupuestario es la encargada de establecer los procedimientos que regulan la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto General de la República.

El Ministerio de Finanzas tiene por objetivo formular y preparar, en conjunto con la Secretaría de Planificación y Presupuesto, la política presupuestaria de cada año. En esta etapa se incluye la formulación de los ingresos que el Estado percibirá en el siguiente año fiscal y el gasto que ejercerá. Los organismos son los encargados de presentar un anteproyecto de presupuesto ante el Ministerio de Finanzas. Este anteproyecto debe incluir una partida denominada “imprevistos” para financiar los posibles gastos que se pudieran hacer en el año del ejercicio fiscal. Esta partida no debe superar el 10% del gasto total. La Dirección General de Presupuesto hará la estimación global de los egresos con el fin de distribuirlos en el orden de prioridad a lo establecido.

FIGURA 4
NICARAGUA: PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO



Fuente: Ley del Régimen Presupuestario de Nicaragua.

La ejecución del presupuesto comienza el 1º de enero al 31 diciembre de cada año. El gobierno, por conducto de cada ministerio, debe garantizar las metas y objetivos planteados en el Órgano Ejecutivo. Cada organismo es responsable de la ejecución de su respectivo presupuesto. El Presidente está facultado para autorizar toda modificación al presupuesto por motivo de guerra, desastre natural o donaciones destinadas a financiar proyectos específicos. Los gastos extraordinarios que son financiados con recursos provenientes de créditos externos son sometidos a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Todos los ministerios y organismos deben llevar los registros y aplicar las normas de Contabilidad Presupuestaria. La centralización y consolidación contable es deber del Ministerio de Finanzas, el cual controla y evalúa el grado del cumplimiento en la ejecución del presupuesto por los organismos con relación a sus objetivos y metas. Al término del ejercicio fiscal, el Ministerio de Finanzas elaborará el informe de Liquidación del Presupuesto, que es enviado al Presidente para que posteriormente él lo envíe a la Contraloría General de la República.⁵

6. Costa Rica

El Presupuestario de Costa Rica comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública por mandato constitucional y conforme a lo dispuesto en el artículo 177 de este cuerpo normativo. Este presupuesto es un proceso en el que se programa, formula, discute y aprueba, ejecuta, controla y evalúa la actividad del Gobierno Central. La Ley Presupuestaria Ordinaria y Extraordinaria contiene exclusivamente los ingresos y gastos para el gobierno central, los cuales representan alrededor del 50% de los gastos totales del sector público, mientras que el resto queda fuera del control político, lo que crea una gran deficiencia en el proceso presupuestario.

La planificación del presupuesto inicia con la alineación de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. Con base en las estrategias y las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, todas las instituciones públicas deben elaborar un Plan Anual Operativo (PAO). En este plan se especifican las políticas, los programas, los proyectos, los objetivos, la gestión institucional y los resultados esperados.

La ejecución de los recursos presupuestales queda a cargo de las instituciones u organismos, de quienes dependerá el resultado del presupuesto en el nivel de ejecución, en el cual es posible asignar un régimen de responsabilidad especial. La ejecución del presupuesto se rige por los lineamientos definidos por el Presidente de la República a propuesta de la Autoridad Presupuestaria.

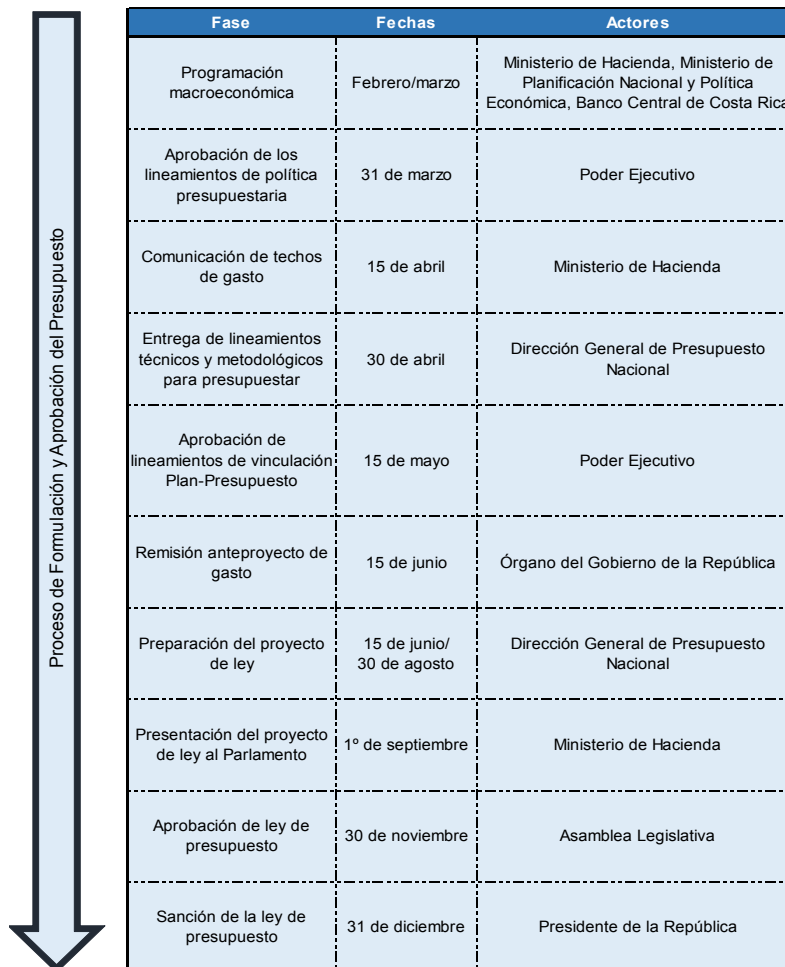
En los últimos años la gestión presupuestaria ha estado orientada a los resultados mediante el establecimiento de una metodología que homogeniza los elementos de la programación presupuestaria. La evaluación presupuestaria de la gestión se realiza con una periodicidad semestral. Esto obliga a todos los órganos del sector público a rendir un informe de avance semestral y anual de su gestión institucional, de sus resultados y la rendición de cuentas del período dentro del marco de las metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. El informe semestral debe presentarse a más tardar el 31 de julio y el anual a más tardar el 31 de enero del siguiente año.

Con base en los informe remitidos por los organismos, el Ministerio de Hacienda debe remitir un Informe Anual de Evaluación de la Gestión Presupuestaria, física y financiera ante la Contraloría General de la República y a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público de la Asamblea Legislativa (Fallas y Quiroz, 2007).

⁵ Ley del Régimen Presupuestario de Nicaragua.

Dado que cerca del 50% de los gastos del sector público están sujetos al control político, esto compromete sustancialmente la claridad y transparencia del proceso de asignación de los recursos junto con los márgenes de gobernabilidad fiscal. Además, la ausencia de un marco de programación macroeconómica multianual incide negativamente en el proceso de la legitimidad y gobernabilidad fiscal.

FIGURA 5
COSTA RICA: PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO



Fase	Fechas	Actores
Programación macroeconómica	Febrero/marzo	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Banco Central de Costa Rica
Aprobación de los lineamientos de política presupuestaria	31 de marzo	Poder Ejecutivo
Comunicación de techos de gasto	15 de abril	Ministerio de Hacienda
Entrega de lineamientos técnicos y metodológicos para presupuestar	30 de abril	Dirección General de Presupuesto Nacional
Aprobación de lineamientos de vinculación: Plan-Presupuesto	15 de mayo	Poder Ejecutivo
Remisión anteproyecto de gasto	15 de junio	Órgano del Gobierno de la República
Preparación del proyecto de ley	15 de junio/ 30 de agosto	Dirección General de Presupuesto Nacional
Presentación del proyecto de ley al Parlamento	1º de septiembre	Ministerio de Hacienda
Aprobación de ley de presupuesto	30 de noviembre	Asamblea Legislativa
Sanción de la ley de presupuesto	31 de diciembre	Presidente de la República

Fuente: Fallas y Quiroz (2007).

B. INSTRUMENTOS Y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

En este capítulo se presenta una breve revisión de los principales instrumentos de política fiscal utilizados por los países incluidos en este estudio, así como las principales líneas que la orientan, lo que permite complementar la revisión del marco legal e institucional que enmarca esta política, expuesto arriba.

De manera muy general, se puede pensar que el Estado usa su política fiscal para alcanzar cuatro grandes objetivos: asignación de recursos, estabilización de la economía, redistribución del ingreso y

crecimiento económico. Para tal efecto, utiliza diversos instrumentos, siendo los tradicionales el gasto y los impuestos, definidos de la siguiente forma:

- 1) Gasto de gobierno: Es el instrumento más utilizado por los gobiernos. El nivel de gasto público puede dividirse en cuatro categorías: gasto de consumo, gasto de capital, gasto de transferencias y los intereses de la deuda pública. Estas subcategorías pueden clasificarse como instrumentos separados de la política fiscal.
- 2) Impuestos. Los impuestos abarcan por lo menos cuatro instrumentos potenciales y separables: el nivel impositivo, las estructuras de los impuestos, el gasto en impuestos y los incentivos impositivos.

En una perspectiva más amplia, Tanzi (2008) sugiere considerar otros elementos que pueden jugar el papel de instrumentos de la política fiscal, y que serían: a) nacionalización y privatización de empresas, que en algunos países han sido utilizados para promover los objetivos del gobierno; b) expropiación de activos, que consiste en transferir la propiedad privada desde su titular al Estado mediante indemnización. Puede expropiarse un bien para que éste sea explotado por el Estado o por un tercero. Este instrumento fue muy poderoso en el siglo pasado; actualmente es menos utilizado; c) servicio militar obligatorio. El gobierno puede cargar impuestos mediante el proceso de forzar a los jóvenes por medio del servicio militar u otro servicio sin —o con una pequeña— compensación. Este tipo de instrumentos de política fiscal fue muy importante en el pasado para construir carreteras, edificios públicos, combatir en guerras, entre otros. Hoy en día, este tipo de instrumento es utilizado con menor frecuencia; d) certificación. El gobierno puede requerir que agentes económicos sean certificados por el mismo o por agencias autorizadas por éste, con el fin de poder ejercer distintas actividades económicas; e) regulación, instrumento que ha reemplazado fácilmente los gastos y los ingresos del gobierno. La regulación puede ser perseguida por medio de instrumentos, como tasas de cambio múltiples, represión monetaria y política de préstamos, precios y control de salarios, contrataciones preferenciales, entre otras. En todos los casos, el resultado neto es cobrar impuestos (implícitamente) a algunas actividades y subsidiar a otras. La regulación ha desempeñado en los últimos años un papel muy importante en América Latina. Si bien es cierto que estos elementos pueden considerarse instrumentos, su uso es menos regular y la información disponible es limitada, por lo que en este trabajo se enfocará en los instrumentos tradicionales del gasto y los impuestos. Adicionalmente, esta información se complementa con una revisión sobre la existencia de posibles reglas fiscales que contribuyen a definir la orientación de esta política fiscal.

Si se quisiera establecer un marco paraguas que permita definir la orientación de la política fiscal en los países incluidos en este estudio, seguramente los principales elementos se pueden encontrar en el denominado "Pacto Fiscal", convocado por la CEPAL en mayo de 1998 en Aruba, definido como "el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social". Este pacto establece cinco objetivos fundamentales: la consolidación del ajuste fiscal, elevar la productividad del gasto público, hacer las actividades fiscales más transparentes, la promoción de la equidad, y apoyar el desarrollo de instituciones democráticas. Cabe enfatizar el tema de equidad, aspecto relevante en este estudio. Al respecto, en CEPAL (1998) se señala que "resultan de importancia las tareas de promoción de la igualdad de oportunidades, con sus expresiones, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo, y tareas de protección a poblaciones vulnerables; y no puede quedar descuidada la equidad con que se recaudan los recursos que el Fisco emplea para éstas y para sus demás tareas".

En términos de la consolidación del ajuste fiscal, el pacto recomendó privilegiar cuatro áreas para fortalecer los ingresos: lucha contra la evasión, fortalecimiento de la tributación directa, impuestos verdes y gravámenes a algunas actividades financieras en la economía global, así como continuar con los esfuerzos por simplificar el régimen y la administración tributaria para minimizar la evasión o la elusión. Pero también enfatiza la necesidad de reducir el carácter procíclico de la política fiscal, incluso sugiriendo la adopción de criterios basados en el balance estructural. En cuanto al tema de equidad, relevante en este estudio, el pacto reconoce que la necesidad de otorgar una alta prioridad a los objetivos de estabilización macroeconómica se tradujo en las últimas décadas en una relativa postergación de otros objetivos de la política fiscal, en especial el de contribuir a mejorar la equidad. En este sentido, el pacto propone incentivar los estudios y estimaciones regulares de la incidencia distributiva de la política fiscal; consolidar la recuperación del gasto social, mejorar su focalización y estabilizar su financiamiento; reconocer nuevamente, también por razones de equidad, la importancia de la tributación directa, especialmente de las personas, vigilar los efectos de la descentralización en términos de la equidad e incluir claros mecanismos de solidaridad en el diseño de esquemas de participación privada en servicios sociales.

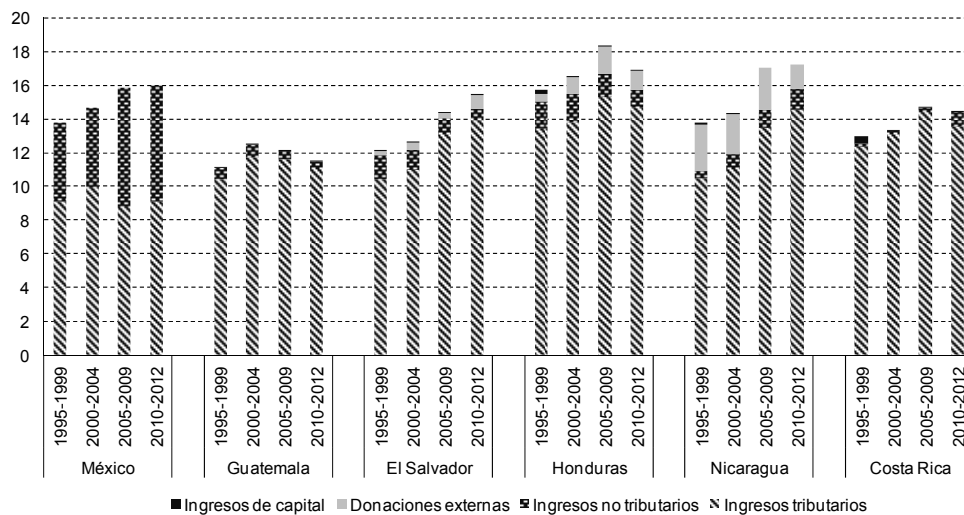
En CEPAL (2008) se hace una revisión a algunos de los puntos establecidos en el Pacto Fiscal, y si bien se reconocen algunos avances en la región, también se mencionan algunas limitaciones. En particular, Lerda (2008) destaca el tema de la fragilidad estructural de las finanzas públicas en América Latina, la cual refleja la debilidad del pacto fiscal que legitima políticamente el papel del Estado y el campo de responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En todo caso, se destaca el tema de equidad como un objetivo que ha ganado terreno en la política fiscal de los países de la región. Este mismo autor sugiere que dos megatendencias en la última década han facilitado la incorporación del concepto de equidad en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas, en especial la social y a fiscal: la gradual ampliación y reconocimiento de los derechos individuales y la creciente concentración del ingreso y la riqueza a escala mundial. Sin embargo, es importante reconocer que la obtención del objetivo de equidad, más preciso, de la realización de los DESC, enfrenta algunas fricciones con otros objetivos, en particular con la necesidad de la consolidación fiscal, de tal forma que usualmente se plantea que la vigencia de estos DESC debe ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y con el pacto fiscal que prevalezca en cada sociedad, evitando que se traduzcan en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales que se busca proteger. Pero la misma debilidad estructural de las finanzas públicas de los países en la región limita los márgenes de acción, particularmente frente a choques negativos importantes, tal y como sucedió durante la reciente crisis y recesión mundial, acotando el alcance de políticas fiscales contracíclicas. En ese punto hay que destacar la enorme complejidad y dificultad para realizar reformas fiscales profundas que permitan realinear los instrumentos fiscales disponibles para la realización de los DESC y reducir la debilidad estructural de las finanzas públicas.

Un punto a destacar, ya que ha definido la orientación de la política fiscal de nuestros países en algunos análisis durante la última década, es el esfuerzo por mejorar la situación de sus finanzas públicas mediante la implementación de reglas fiscales que afectan al gasto, a la deuda o al balance presupuestal. Costa Rica introdujo una regla de presupuesto balanceado en el 2001, afectando al gobierno central, pero sin la existencia de un procedimiento formal para que se cumpla. También existe una especie de regla de oro que establece que el endeudamiento puede ser usado solamente para financiar inversión. México también introdujo una regla de presupuesto balanceado conocida como “déficit cero” en el 2006, que afecta al sector público federal y con algunos mecanismos para hacerla válida. Cuenta con una cláusula de escape cuando se reducen los ingresos no petroleros por debajo de su potencial debido a una brecha negativa de producto, lo que permite tener un déficit temporal equivalente a esta reducción. En el caso de Honduras se establece que el nivel de sostenibilidad de la deuda debe estar alrededor del 33% del PIB. Aunque no tiene una ley de responsabilidad fiscal, sí establece metas para el déficit en su programa fiscal,

que para el 2012-2013 se fijó un máximo de 2,8% del PIB. Nicaragua también fija límites anuales a su endeudamiento interno y externo, mientras que en Guatemala se señala que no se podrán realizar operaciones de crédito para financiar gasto corriente u operativo. En todo caso, se están proponiendo leyes de responsabilidad fiscal en varios de estos países, que se encuentran actualmente en discusión, como sería el caso de Costa Rica o El Salvador.

Como ya se ha mencionado, los principales instrumentos utilizados en la implementación de la política fiscal en estos países son los impuestos (y transferencias) y el gasto. En el gráfico 1 se muestra la composición y evolución del ingreso público como proporción del PIB y se observa en general un aumento de éstos en la última década. Sin embargo, entre 2010 y 2012 se registran estancamientos o algunas disminuciones, lo que seguramente está asociado al menor crecimiento económico, producto de la debilidad económica mundial. También hay que destacar que Guatemala es el país con el menor ingreso público como proporción del PIB. Existen ciertas similitudes en cuanto a su origen, destacando el componente tributario, aunque en México el ingreso no tributario es más importante que en los otros países, mientras que las donaciones tienen un papel importante en Nicaragua. En el gráfico 2 se puede observar que el componente tributario supera el 90% del ingreso total en el caso de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, y sólo en el caso de México es menor al 60% del ingreso total debido a la mayor participación de los ingresos no tributarios.

GRÁFICO 1
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL INGRESO PÚBLICO

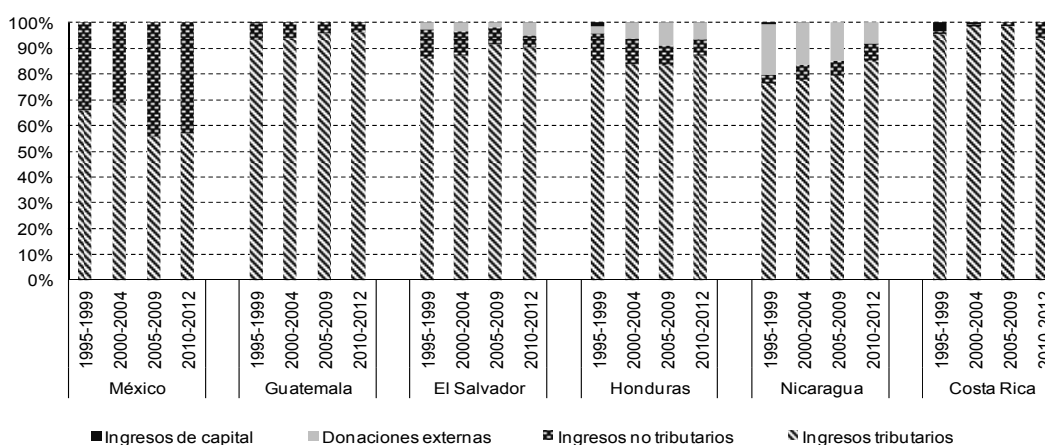


Fuente: Elaboración propia con base en información de la CEPAL.

Cuando se revisa en particular la estructura y composición del ingreso tributario (véase el gráfico 3) hay que destacar que los países de Centroamérica y México se caracterizan por una baja proporción de estos ingresos con respecto al PIB, alrededor del 13% en promedio para el período 1995-2012, comparado con el promedio registrado para América Latina (16%), el cual por cierto es bajo con relación a los países de la OECD. México y Guatemala reportan el nivel más bajo de recaudación (11,4% y 10,8% del PIB, respectivamente), mientras que Honduras y El Salvador reportan cifras alrededor del 15% del PIB. La estructura impositiva en Centroamérica es similar a la observada en otros países de América Latina, pero muy diferente a la que se observa en países de la OECD, en donde el impuesto al ingreso representa más del 40% de la recaudación. En nuestros países este impuesto significa aproximadamente una cuarta parte del total de los

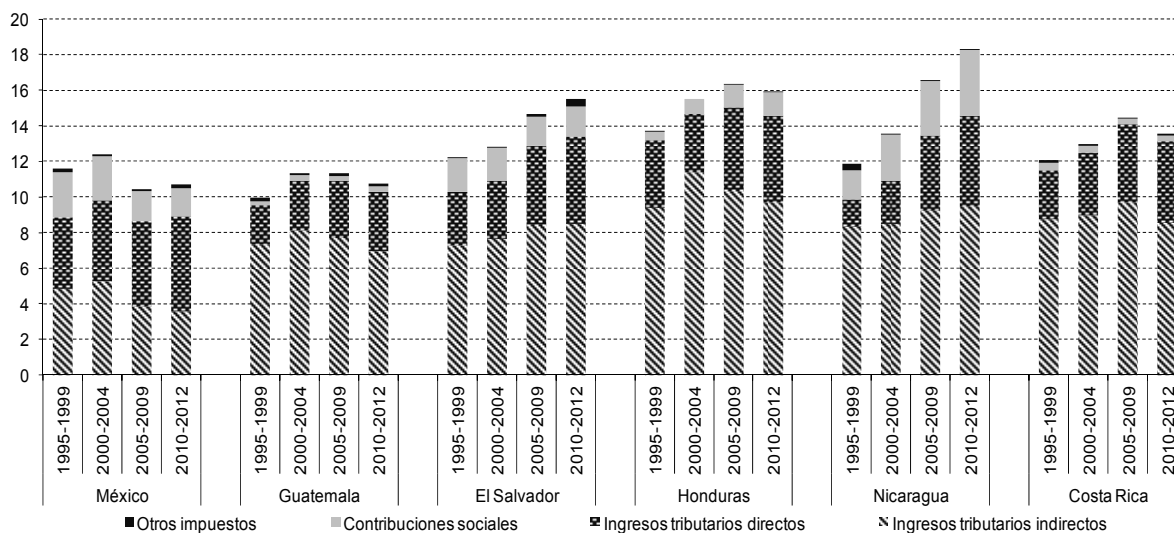
ingresos tributarios en promedio, en tanto que los impuestos generales a bienes y servicios constituyen alrededor de dos terceras partes de los ingresos tributarios totales (véase el gráfico 4). México es la excepción, en donde ambos grupos de impuestos aportan alrededor de un 40% del total en cada caso. En la literatura se ha documentado que esta creciente participación de los impuestos indirectos ha sido una respuesta a la continua disminución en los impuestos al comercio exterior, producto de la creciente liberalización comercial en estos países en las últimas dos décadas. En el contexto del presente estudio, esta estructura de ingresos tributarios en estos países, en donde hay un predominio de impuestos indirectos, resulta de interés, ya que este tipo de gravámenes tienden a ser regresivos, afectando en mayor medida a los grupos de población de menor ingreso y en posición vulnerable. Es decir, estos impuestos tienden a perjudicar la realización de los derechos humanos para segmentos importantes de la población.

GRÁFICO 2
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL INGRESO PÚBLICO



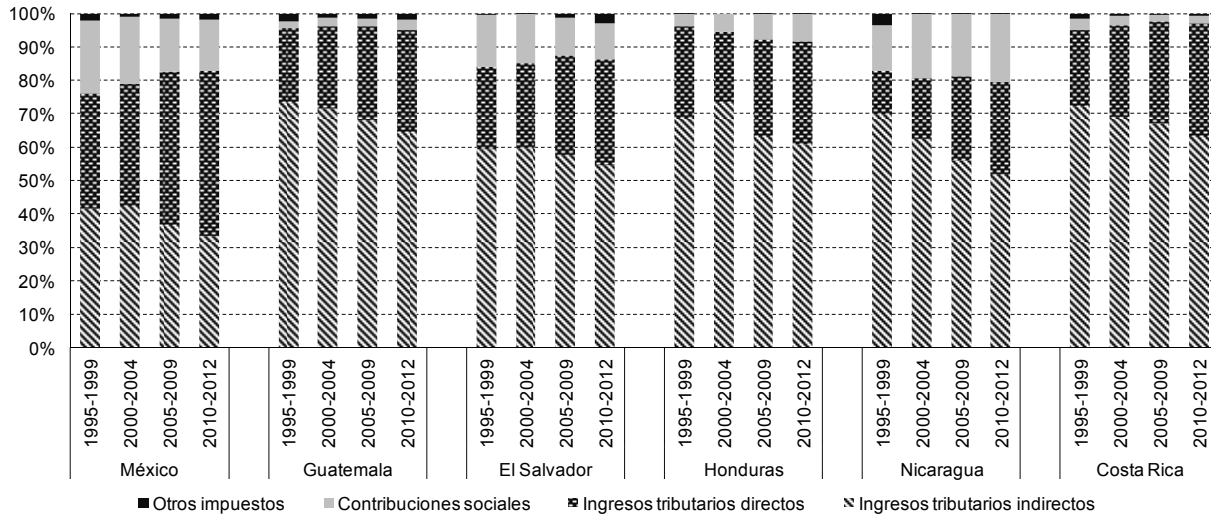
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

GRÁFICO 3
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS



Fuente: Elaboración propia con base en información de la CEPAL.

GRÁFICO 4
CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
(En porcentajes del total)



Fuente: CEPAL.

En cuanto al gasto público total como proporción del PIB de estos países, como se observa en el cuadro 1, éste ha venido aumentando desde hace una década y en algunos casos de manera acelerada hace unos años. Esto se explica en parte por las acciones contracíclicas durante la reciente crisis mundial, pero en mayor medida debido al comportamiento observado por el gasto social. Honduras y Costa Rica son los países que actualmente tienen el mayor gasto como proporción del PIB, mientras que Guatemala es el más rezagado.

Considerando a este instrumento de política fiscal en el contexto de los derechos humanos discutidos en este estudio, el gasto social es el componente más importante del gasto. Cabe mencionar que el aspecto social se ha convertido desde hace ya algunos años en la mayor preocupación y tema prioritario para los países de la región debido a los enormes rezagos presentes en la mayoría de ellos y que se han reflejado en altos niveles de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad. Parte de este problema se explica por el volátil comportamiento del crecimiento económico, la alta inestabilidad política hace un par de décadas, un marco institucional inadecuado y el pobre manejo de la política macroeconómica. Pero también se explica por la falta de una red de protección social adecuada que permita mitigar los efectos del volátil crecimiento y de las crisis económicas. Es en este contexto en el que se observa una aceleración en el gasto social de los países de la región, aunque el comportamiento individual ha sido desigual.

Como se observa en el cuadro 1, en todos los países se advierte un incremento en este gasto, como proporción del PIB, en los últimos 15 años, representando actualmente alrededor del 12% en promedio. Sin embargo existen diferencias importantes entre ellos. En algunos casos, como Honduras o El Salvador, este gasto se ha duplicado. Por su parte, Costa Rica es el que reporta el mayor nivel, representando 19,4% del PIB mientras que Guatemala es el que registra el menor nivel, 7,5% del PIB. En términos de su participación en el gasto público total, el gasto social representa en promedio el 50% con excepción de Costa Rica, en donde representa el 37% y El Salvador, con 44,5%. En todo caso, en la mayoría de estos países el aumento en los últimos 15 años supera se acerca a los 10 puntos porcentuales.

Otro aspecto a destacar es que en estos países (excepto El Salvador), el componente en educación es el de mayor peso en el gasto social, representando en Guatemala, Honduras, México y Nicaragua más de una quinta parte de este gasto. El gasto en salud representa alrededor del 14% del gasto social (10,7% en Costa Rica).

CUADRO 1
CENTROAMÉRICA: GASTO PÚBLICO SOCIAL
(En porcentajes)

País	Período	Total		Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda y otros		Gasto público % PIB
		PIB	Gasto público total	PIB	Gasto público total	PIB	Gasto público total	PIB	Gasto público total	PIB	Gasto público total	
Costa Rica	1995-1999	16,32	40,67	4,39	10,93	4,71	11,73	5,60	13,93	1,63	4,08	40,14
	2005-2010	19,38	36,83	6,03	11,43	5,64	10,71	5,71	10,89	2,00	3,80	52,61
El Salvador	1995-1999	6,86	29,39	2,59	11,18	2,92	12,69	0,92	3,91	0,42	1,62	23,34
	2005-2010	12,20	44,53	3,26	11,88	3,87	14,13	4,16	15,17	0,91	3,35	27,40
Guatemala	1995-1999	5,48	43,62	2,14	17,12	1,00	7,93	0,86	6,91	1,49	11,66	12,57
	2005-2010	7,53	53,41	3,04	21,57	1,23	8,75	1,12	7,91	2,14	15,17	14,11
Honduras	1995-1999	5,80	40,28	3,45	23,90	2,02	14,05	0,34	2,33	0,00	0,00	14,40
	2005-2010	10,78	51,63	7,13	34,20	3,03	14,52	0,57	2,70	0,29	1,25	20,89
México	1995-1999	7,99	55,94	3,44	24,09	2,04	14,30	1,68	11,72	0,83	5,84	14,29
	2005-2010	10,18	56,54	3,61	20,12	2,56	14,10	2,60	14,38	1,43	7,94	18,00
Nicaragua	1995-1999	7,04	37,56	3,06	16,42	2,61	14,01	0,00	0,00	1,36	7,13	18,73
	2005-2010	11,89	51,78	5,34	23,20	3,68	16,02	0,00	0,00	2,88	12,55	22,96

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

Otro grupo de instrumentos fiscales es el referido al manejo del balance presupuestal y la deuda. Éstos reflejan la interacción del gasto público e ingreso público y, por ende, la implementación de política fiscal desde una perspectiva integral. Se ha mencionado con anterioridad que la política fiscal en estos países ha colocado como un objetivo la consolidación de las cuentas fiscales, en concordancia con los objetivos del Pacto Fiscal de 1998. Esto se ha reflejado en una reducción tendiente del diferencial entre el ingreso y el gasto en la mayoría de estos países en la última década. Es decir, una disminución gradual del déficit público y de los niveles de deuda, proceso que sólo fue revertido en 2009 en el contexto de la crisis mundial y la Gran Recesión. Sin embargo, como ya se ha mencionado, sólo México y Costa Rica cuentan con una regla de presupuesto balanceado, pero sólo en México se estipulan mecanismos para hacerla valer. En los otros países la principal regla fiscal toma la forma de límites al endeudamiento público y/o acotando en qué se puede gastar los recursos obtenidos por esta vía. En todo caso, el punto a destacar es

que a pesar de este tipo de reglas, prácticamente todos los países de la región actuaron de manera contracíclica durante los últimos años, aunque en el caso de aquellos con mayor endeudamiento, como Guatemala, estos márgenes son mucho más acotados y necesariamente inciden en las posibilidades del gobierno de cumplir con su obligación en cuanto a la realización de los derechos humanos.

IV. MECANISMOS DE TRANSMISIÓN

La posibilidad de implementar políticas fiscales alternativas requiere de un mayor entendimiento de cómo los efectos indeseados de este tipo de acciones se propagan al interior de la estructura económica y social, afectando la realización de los derechos económicos y sociales. Se hace referencia a los mecanismos de transmisión específicos existentes que permiten las transferencias de las acciones de política fiscal hacia la realización de los derechos humanos en alimentación, salud y trabajo. A pesar de que este tema es crucial en la discusión sobre la vinculación de la macroeconomía y los DESC, su entendimiento es aún parcial. La literatura sobre este tema es relativamente nueva y su estudio teórico y empírico aún no presenta un compendio claro y preciso de estos mecanismos. En la reseña de la literatura que se presentó antes se discuten algunos de estos mecanismos a la luz de diversos trabajos empíricos recientes, pero en este capítulo se busca sistematizar estos planteamientos, tratando de clarificar los canales y efectos relevantes más significativos. Es importante destacar que una de las mayores dificultades en el proceso de detectar estos mecanismos de transmisión es la sistemática interacción de aspectos microeconómicos y macroeconómicos. También es común que al intentar detectar el efecto particular de un evento macroeconómico, como lo es una determinada política fiscal, el análisis se complica debido a la dificultad de poder aislar satisfactoriamente dichos efectos y su transmisión en un contexto en que diversas políticas son implementadas de manera simultánea. Por otro lado, es importante tener presente que las acciones de política macroeconómica provocan diferentes impactos en distintos grupos de la población, y la dirección y magnitud de estos efectos dependen de las características particulares de la estructura o sector económico relevante, del marco institucional existente y de la red de protección social disponible para la población, así como de elementos particulares y específicos a cada economía. Finalmente, es importante señalar que muchas de las acciones de política fiscal suelen afectar de manera simultánea a los derechos económicos motivo de este estudio (alimentación, trabajo y salud), por lo que no necesariamente existe un mecanismo de transmisión específico para cada uno de estos derechos.

Es importante tener en mente, de manera conceptual general, el tipo de proceso que se pretende identificar. El punto de partida es la ejecución de una política fiscal y el punto final es una modificación en los niveles de acceso a los derechos económicos y sociales objetivo de este estudio: alimentación, salud y empleo, lo cual se produce generalmente debido a impactos negativos en sus flujos de ingreso (incluyendo transferencias); cambios en sus oportunidades laborales o modificaciones en su consumo, en un contexto en donde los mecanismos de aseguramiento y la red de protección social son limitados. Entre el punto inicial y el punto final existe un mecanismo de transmisión, que sería el proceso mediante el cual las variables activadas por la política fiscal en cuestión terminan por afectar la realización del derecho humano objetivo. Algunos de los principales mecanismos propuestos son los siguientes, los cuales se analizan bajo los principios de progresividad, no discriminación e igualdad y uso de los recursos máximos disponibles, como se discutieron en el capítulo II de este documento.

A. CAMBIOS EN EL NIVEL DEL GASTO PÚBLICO

Generalmente, ante una crisis o una fase recesiva, y considerando la debilidad de la recaudación en los países de la muestra estudiada, los gobiernos recurren usualmente a recortes en el gasto público para mantener equilibrio en finanzas. Esta reducción afecta directamente la demanda agregada, la actividad económica y por lo tanto el empleo y se traduce en impactos negativos en el ingreso, particularmente cuando no existen mecanismos de protección como seguro de desempleo. El menor ingreso conduce a menor consumo, lo cual es particularmente relevante en los grupos de población en pobreza, bajos ingresos o en posición vulnerable, y en donde el gasto en alimento constituye una porción importante de su consumo

en bienes y servicios. En este tipo de eventos es importante la existencia de reglas fiscales que obligan a un mandato de presupuesto equilibrado, acotando el déficit y/o el nivel de endeudamiento.

Adicionalmente, otro aspecto importante se refiere al impacto que se puede generar sobre el gasto social, en la medida en que esta reducción del gasto afecte en mayor proporción el gasto social, reduciendo transferencias vía programas de apoyo a la alimentación para grupos desfavorecidos o programas de apoyo al empleo temporal. También afectan la reducción en la provisión, en cantidad y calidad, de los servicios proporcionados por el Estado, como es el caso de la salud o programas de capacitación para reincorporación al sector laboral. Este proceso refleja un debilitamiento del papel redistributivo del Estado, lo que va en contra de los principios de universalidad y de progresividad, así como de no retrogresión en la realización de estos derechos económicos y sociales.

B. CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Esta vía se refiere a modificaciones de corte más estructural enmarcadas en la redefinición del papel del Estado y su tamaño. En las últimas décadas se ha buscado disminuir el tamaño del Estado y su involucramiento en las actividades económicas, recurriendo a políticas de privatización, desincorporación o reducción de su papel en la actividad económica. Estas políticas de corte estructural, a diferencia de los choques cíclicos, conllevan a impactos negativos sobre el empleo de mayor duración. Los efectos no sólo son en los niveles de empleo, sino también en su composición debido a modificaciones en la estructura sectorial. Por ejemplo, las políticas de privatización que buscan reducir el tamaño del Estado actúan en contra de sectores que pasan a manos del sector privado. Pero también pueden conllevar a una contracción en el gasto social, afectando la provisión de apoyos para salud y alimentación. Sin embargo, muchos de los efectos de estas políticas son similares a los discutidos en el apartado anterior.

C. CAMBIOS EN LA INVERSIÓN PÚBLICA

En este caso se hace referencia a cambios en el nivel de la inversión pública, la cual es muy volátil, ya que obedece a criterios político-administrativos y usualmente es uno de los principales rubros de gasto público para buscar equilibrar las cuentas públicas ante choques negativos. En este caso, las disminuciones en la inversión pueden afectar a los DESC relevantes en este estudio mediante dos vías: la primera es una reducción en el empleo (directo e indirecto) asociado a una menor inversión pública, y la segunda vía, un menor crecimiento de la demanda agregada, lo que a su vez afecta el empleo y obliga a un menor gasto público, menor ingreso y normalmente menor gasto social, lo que incluye programas de apoyo a la salud y la alimentación.

D. CAMBIOS EN IMPUESTOS

La política impositiva puede tener al menos dos canales relevantes que terminan afectando a los DESC. El primero es modificando precios relativos relevantes que afectan ingresos, consumo o decisiones laborales. Por ejemplo, aumento en impuestos a la nómina que afectan el precio real del factor trabajo para el empleador, induciendo una contracción en la demanda laboral y un mayor desempleo. El segundo canal es la afectación del ingreso después de impuestos, lo que a su vez perjudica el consumo, la progresividad en el acceso a alimentos y los servicios básicos. En este caso, es importante considerar la composición entre impuestos al ingreso y su progresividad, así como impuestos generales al consumo. Estructuras impositivas que descansan fuertemente en estos últimos y no consideran excluir a alimentos básicos tienden a ser

regresivas y afectan en mayor medida a la población de bajos ingresos, cuya estructura de consumo está dominada por este tipo de bienes. Por otra parte, estructuras impositivas en donde los impuestos al ingreso presentan baja progresividad limitan la capacidad del gobierno para implementar políticas fiscales redistributivas mediante un mayor gasto social.

E. CAMBIOS EN PRECIOS Y TARIFAS DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Este tipo de acciones, generalmente asociadas a la búsqueda de equilibrar cuentas públicas, afectan en mayor medida a la población de menor ingreso. En este estudio, este canal es particularmente relevante en aquellos países en los que existen bienes (alimentos) de la canasta básica que se encuentren subsidiados y que al aumentar de precio significa un menor acceso a éstos. También es relevante en el caso de que existan cuotas mínimas para acceder a los servicios públicos básicos de salud.

F. MECANISMO INFLACIONARIO

Producto de una política fiscal que busque financiar el gasto público de manera inadecuada. Aunado a los efectos negativos en el ingreso real de la población, particularmente de bajos ingresos, también se observan otros efectos adicionales, como sería el deterioro en los niveles nutricionales de la población más desfavorecida debido a una recomposición de su canasta de consumo ante el aumento de precios y la sustitución de alimentos de mayor calidad por otros de menor calidad nutricional. Esto implica una retrogresión en el derecho a la alimentación. Adicionalmente, existe amplia evidencia empírica de la redistribución involuntaria de ingreso en detrimento de la población de más bajos ingresos como consecuencia de un acentuado proceso inflacionario.

G. REGLAS DE BALANCE EQUILIBRADO Y TOPES DE DEUDA

Este tipo de políticas fiscales son útiles para evitar desequilibrios fiscales que terminan afectando en mayor medida a la población de bajos ingresos y en posición vulnerable. Sin embargo, privilegiar reglas restrictivas y procíclicas tiene serios impactos en la actividad económica y en el empleo, así como en el gasto público, usualmente en el gasto social. Esto conduce a una retrogresión en la realización de los DESC, como alimentación y salud.

V. MARCO METODOLÓGICO PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL BAJO UNA VISIÓN DE LOS DESC

En este capítulo se discute un marco metodológico que sirva como guía a nuestros países de referencia para la evaluación de la política fiscal en el contexto de la realización de los derechos económicos y sociales objeto de este estudio; alimentación, trabajo y salud, y bajo los principios o estándares sugeridos por la legislación internacional en la materia. Cabe señalar que estos principios no aplican necesariamente en todos los casos, sino que deben responder a la relación específica entre el instrumento de política fiscal analizado y el derecho humano relevante. En este sentido, en algunos casos se hace referencia a los principios de progresividad (realización progresiva) y no discriminación e igualdad, pero en otros casos el principio relevante es el de uso máximo de los recursos disponibles. Es importante señalar que se ha avanzado de manera importante en la discusión y entendimiento de los DESC, así como en la inclusión oficial de un creciente número de países en diversos tratados y convenios, para comprometerse a la obligación de realizarlos y defenderlos. También se ha avanzado en la evaluación del cumplimiento de estas obligaciones por diversas organizaciones de la sociedad y por académicos, pero el desarrollo de metodologías más amplias y sistemáticas para este fin se ha rezagado. En gran parte, esto es resultado de lo complejo de esta tarea. Por una parte, se tienen políticas macroeconómicas cuyos efectos en el agregado suelen traslaparse y mezclarse, dificultando la posibilidad de precisar el mecanismo de transmisión y aislar sus efectos sobre el derecho en análisis. Por otra parte, cada uno de los derechos debe ser analizado en dos dimensiones: conducta y resultados, y bajo la perspectiva de diversos principios. Finalmente, la evaluación en función de indicadores cuantitativos es insuficiente, por lo que debe complementarse con juicios cualitativos, lo que termina siendo un trabajo muy engorroso y poco claro.

Varios organismos han propuesto algunas metodologías para realizar la evaluación de diversas políticas macroeconómicas en este contexto. Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. propone un marco metodológico para el diseño y evaluación de políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos, aunque su énfasis en materia fiscal es sobre el ciclo presupuestal. El esquema se basa en una matriz, conocida como Marco Lógico, revisando todo el ciclo de vida presupuestal y presupuesto por resultados. Por su parte, el Centro para los Derechos Económicos y Sociales también ha sugerido un marco conocido como OPERA (Outcomes, Policy Efforts, Resources and Assessment), OPERA Framework (2012), para evaluar el cumplimiento de las políticas públicas con respecto a su cumplimiento con las obligaciones para realizar los DESC. En este caso, el punto de partida es un derecho específico, vinculado a uno o varios principios o estándares de estos derechos y finalmente vinculado a alguna técnica para el tipo de evaluación que se requiera. Esta metodología sigue cuatro pasos iniciando con los resultados, los esfuerzos de política, los recursos utilizados y una evaluación integral de todo el proceso.

Balakrishnan y Elson (2008, 2011) proponen otro esquema o marco alternativo en donde un elemento distintivo es que el punto de partida del ejercicio es la selección de un instrumento de política particular y no el disfrute de un derecho en específico. Con esto, las autoras coinciden con aquellos que postulan que en la evaluación del cumplimiento que los estados tienen de sus obligaciones con respecto a los derechos económicos y sociales se debe poner particular atención a la obligación de conducta. Adicionalmente, las autoras enfatizan que este ejercicio consiste en realizar una evaluación o una auditoría de la política pública en cuestión y no un estudio de impacto. La primera es menos ambiciosa y su foco central es examinar cómo se ha conducido dicha política en cuanto a si han sido acciones razonablemente calculadas para la realización de un derecho en particular, seleccionando derechos que se piensa pueden tener razonablemente una fuerte relación con el instrumento de política. En este sentido, es importante utilizar, junto con indicadores cuantitativos, valoraciones cualitativas del marco legal y el

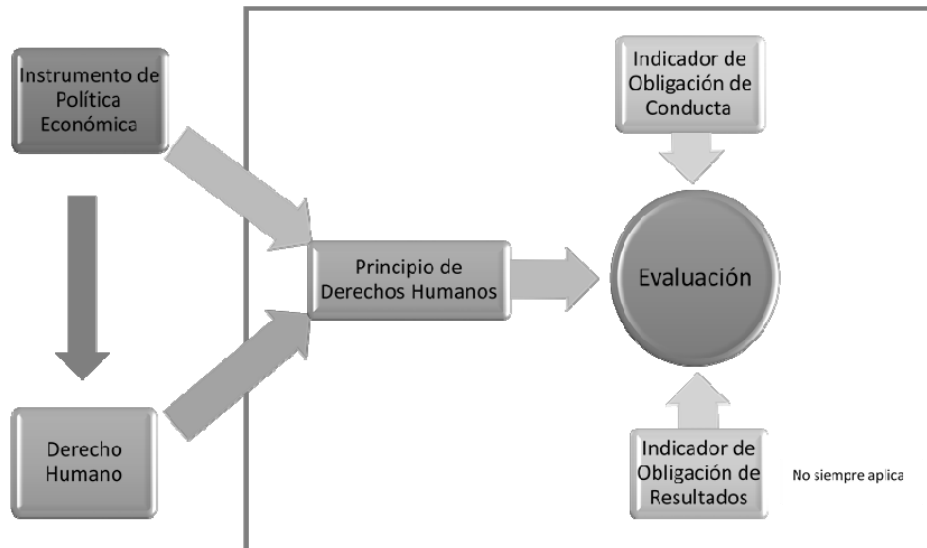
proceso de política. Sin embargo, esto no significa que no sea útil, cuando sea apropiado, complementar el análisis con los resultados obtenidos para un derecho en específico.

En nuestro estudio se adopta un enfoque como el sugerido por Balakrishnan y Elson, en parte porque se considera más práctico iniciar el análisis a partir de un instrumento o acción de política, pero porque adicionalmente ofrece mayor flexibilidad y simplicidad para el análisis en un contexto en donde pueden existir carencias o limitaciones importantes de información para construir indicadores muy específicos y que sería el caso de la mayoría de los países objeto de este estudio.

En términos del diseño de la política fiscal con una perspectiva de derechos humanos, es importante retomar el criterio más general sugerido por la literatura y que coloca como su principal objetivo el cumplimiento de los derechos de todas las personas y que éstas lo puedan ejercer de manera efectiva. Estas políticas deben diseñarse de acuerdo con las obligaciones estipuladas por el derecho internacional de los derechos humanos y debe ser congruente con los principios o estándares que hacen referencia al uso máximo de recursos disponibles, la realización progresiva de los derechos y no retroceso y la no discriminación e igualdad. Sin embargo, para el caso particular de los países considerados en este estudio, se estima que es importante compatibilizar estos criterios con los objetivos establecidos en el Pacto Fiscal promovido por la CEPAL en 1998 y que aún puede considerarse vigente y relevante para los países de la región. Como lo discutimos en el capítulo IV.B, este pacto establece 5 objetivos, cuatro de los cuales son perfectamente compatibles con una política fiscal con una perspectiva de derechos humanos. Se comenta de elevar la productividad del gasto público, hacer las actividades fiscales más transparentes, apoyar el desarrollo de instituciones democráticas y promover la equidad. Todos estos objetivos, y en particular el último, pueden compatibilizarse con el objetivo y obligación de cumplir con los derechos humanos para toda la población. Sin embargo, el quinto objetivo puede generar algunas fricciones, ya que estipula la necesidad de consolidar el ajuste fiscal. Esto último generalmente implica la aplicación de ajustes que conduzcan a equilibrar el balance presupuestal y a una reducción de la deuda pública a niveles manejables. En muchas ocasiones, este objetivo es utilizado como una justificación para reducciones en el gasto público, muchas veces el social y/o para aumentos en impuestos, generalmente indirectos o al consumo. Estas acciones juegan en contra de los principios de progresividad y no retrogresión, por lo que es importante buscar mecanismos que ayuden a evitar estas acciones y sus impactos sobre los DESC. Por ejemplo, una regla de balance estructural puede ser compatible simultáneamente con la realización de derechos humanos y con equilibrios en las cuentas fiscales en un horizonte de largo plazo, que implica respetar la restricción presupuestal intertemporal del gobierno. Esto significa mantener niveles de deuda aceptables y compatibles con esta restricción, pero con mayor volatilidad, actuando como un colchón durante el ciclo económico.

El esquema que se está proponiendo se resume en la figura 6. Como ya se señaló, el punto de partida es seleccionar un instrumento de política fiscal (gasto público, impuestos, balance presupuestal y deuda). Éste se vincula con un derecho económico y social con el que se asume existe una fuerte relación (empleo, salud y alimentación). El análisis se realiza bajo el contexto de algún principio (progresividad, no discriminación e igualdad, máximo de recursos disponibles) y desde una perspectiva de la obligación de conducta. En caso necesario (y si aplica) se realiza una comparación con indicadores vinculados a la obligación de resultados, y finalmente se realiza una valoración integral. Siguiendo a Balakrishnan y Elson, en el caso del análisis relacionado con el instrumento fiscal "impuestos", no se considera la obligación de resultados, ya que la relación entre los ingresos tributarios y la realización de los derechos económicos y sociales depende fundamentalmente de la política de gasto. En este proceso se utilizan indicadores cuantitativos, así como valoraciones o juicios cualitativos.

FIGURA 6
MARCO METODOLÓGICO PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL
CON DERECHOS HUMANOS



Fuente: Elaboración propia.

La propuesta de este esquema se presenta a un nivel relativamente agregado con la finalidad de que constituya un piso mínimo de referencia aplicable en todos los países incluidos en este estudio y puedan realizarse comparaciones. Sin embargo, hay que señalar que en la literatura se ha enfatizado por distintos autores que este tipo de marcos metodológicos deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a las condiciones particulares económicas e institucionales de cada país. En nuestro caso, es probable que en México se pueda ampliar el esquema en virtud de que existe mayor información sobre estos temas y se ha avanzado más en procesos y mecanismos de evaluación de la política social con la creación del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Éste no necesariamente es el caso de algunos de los otros países de la muestra.

A continuación se presenta este marco de manera sintética en cuadros resúmenes, siguiendo la secuencia expuesta en la figura 6. Cada cuadro incluye los tres principales instrumentos de la política fiscal: gasto, impuestos y manejo de balance presupuestal, deuda y política contracíclica. Estos cuadros se presentan para cada uno de los derechos humanos señalados y bajo los principios guía, realizando el análisis de la obligación de conducta, obligación de resultado (cuando proceda) y un comentario sobre la evaluación integral en cada caso.

**CUADRO 2
SALUD**

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Evaluación general
Gasto público	Realización progresiva y no regresión de los derechos adquiridos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comparar la participación del gasto público en salud como porcentaje del PIB con países similares. 2. Examinar la evolución del gasto público en salud (% PIB) en el tiempo. 3. Analizar la relación entre crecimiento económico y cobertura de salud en los últimos años. 4. Investigar el monto de recursos destinado a servicios de salud, mejoramiento en el suministro de agua, instalaciones sanitarias, hospitales públicos, clínicas, personal de salud. 5. Analizar la evolución de programas específicos de salud para población en pobreza, población rural o población marginada. 	<p>Verificar si ha aumentado el bienestar social en términos de salud a través del tiempo por medio del análisis de distintos indicadores, por ejemplo partos atendidos por personal de salud calificado, uso de anticonceptivos, prevalencia de VIH/SIDA y ETS, tasa de fertilidad en la adolescencia, madres adolescentes (% de mujeres entre la edad de 15 y 19 años que han tenido niños o están actualmente embarazadas), número de personas infectadas con el virus del dengue, mujeres embarazadas que reciben atención prenatal por lo menos 4 veces, esperanza de vida al nacer, tasa de fertilidad total, supervivencia a 65 años de edad (% de cohorte), tasa de mortalidad maternal, tasa de mortalidad infantil (menor de 5 años), porcentaje de bebés con bajo peso al nacer, tasa de mortalidad en general, esperanza de vida a los 60 años, esperanza de vida al nacer.</p>	<p>Una evaluación negativa ocurre cuando el gasto en salud es bajo comparado con el de otros países similares durante el mismo período de tiempo y además si los indicadores que miden los avances en salud también son bajos. La violación de esta obligación del Estado es más grave si adicionalmente se observa una reducción del gasto en salud y sus programas y los indicadores de resultados son bajo o incluso menores que los registrados en el pasado. Claramente existe una regresión.</p>

(continúa)

CUADRO 2 (Continuación)

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Evaluación general
Gasto público	Igualdad y no discriminación	<p>1. Examinar la distribución del gasto en salud entre diferentes grupos sociales (urbano, rural, comunidades indígenas, niños menores de 5 años, adultos mayores). En algunos casos, la división del gasto en salud en partes iguales por conducto de los grupos será apropiada, pero se deben considerar las necesidades, la privación y las preferencias de cada individuo, por ejemplo tasa de cobertura de vacunas, medicinas y medicamentos, cobertura de atención prenatal y posnatal, número de médicos y parteras en comunidades rurales., personas cubiertas por el seguro público.</p> <p>2. Analizar si el gasto en salud y la existencia de programas específicos está limitada a grupos en particular (focalización vs. programas universales).</p> <p>3. Analizar el marco legal en términos de otorgar protección a grupos específicos o la población en general (universal).</p>	<p>Evaluar mediante los indicadores de bienestar señalados arriba si los niveles de disfrute del derecho a la salud es diferencial entre los distintos grupos de población, considerando el acceso a esos servicios establecidos por la política pública. Indicadores de cobertura son relevantes.</p>	<p>La evaluación central debe enfocarse a detectar si la discriminación del gasto (focalización) privilegia a aquellas personas que no necesitan ayuda. Si esto sucede, entonces el gobierno no está cumpliendo con el principio de no discriminación e igualdad.</p>

(continúa)

CUADRO 2 (Continuación)

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Evaluación general
Impuestos, precios y subsidios públicos	El uso máximo de los recursos disponibles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar la evolución de los ingresos públicos (% PIB), en particular derivados de la recaudación impositiva y compararla con países similares. 2. Analizar la magnitud de los recursos que se pierden por evasión, elusión o privilegios fiscales a grupos de altos ingresos o empresas, o como resultado de deficiencias administrativas en la recaudación. 3. Analizar la estructura de tasas impositivas y compararla con países similares. 4. Analizar si la tasa de imposición al ingreso, utilidades y ganancias de capital es adecuada en comparación con países similares y con estándares internacionales. 5. Analizar la evolución de los impuestos generales y al consumo y su peso relativo en la estructura fiscal, en comparación con países similares y estándares internacionales. 		Si los niveles del ingreso impositivo son relativamente bajos y están disminuyendo a lo largo del tiempo, el país no está maximizando adecuadamente los recursos fiscales para el cumplimiento de los derechos económicos y sociales.

(continúa)

CUADRO 2 (Continuación)

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Evaluación general
Impuestos, precios y subsidios públicos	Igualdad y no discriminación	<p>1. Analizar la contribución al ingreso fiscal por los distintos grupos en función de su ingreso (déciles de ingreso)</p> <p>2. Analizar la estructura impositiva en impuestos directos (al ingreso) discrimina a grupos específicos de la población (por sexo, raza, orientación sexual, tipo de hogar, estatus civil). Analizar si durante el período en análisis se han realizado esfuerzos para modificar el marco legal y contar con una estructura impositiva que sea progresiva.</p> <p>3. Analizar la incidencia impositiva derivada de los impuestos indirectos entre distintos grupos de la población. Analizar si durante el período en análisis se han realizado esfuerzos por modificar el marco legal con un enfoque menos regresivo.</p> <p>4. Revisar si la política de precios y subsidios en bienes y servicios públicos en salud favorece a los grupos de menores ingresos y en posición vulnerable y si no discrimina por algún motivo como sexo, orientación sexual, religión, ideología o raza.</p>		<p>La evaluación debe enfocarse a detectar privilegios fiscales a grupos de altos ingresos o grandes empresas. Si existe una estructura impositiva dominada por impuestos indirectos y no existen mecanismos de compensación a los grupos de menores ingresos. Si la incidencia negativa es mayor en grupos de menores ingresos. Si existe algún tipo de discriminación en grupos específicos derivada de la aplicación de la ley fiscal. Si la política de precios y subsidios favorecen en mayor proporción a grupos de altos ingresos.</p>

(continúa)

CUADRO 2 (Conclusión)

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Evaluación general
Déficit, deuda y política contracíclica	Realización progresiva y no regresión de derechos adquiridos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar si el marco legal establece reglas fiscales que propicien políticas fiscales procíclicas. 2. Analizar la evolución del ingreso, gasto y déficit y balance primario. Detectar si durante fases recesivas, mantener el balance presupuestal obliga a disminuir el gasto. 3. Analizar si existen aumentos o reducciones en el gasto en salud y en programas específicos de salud. 	<p>Revisar el crecimiento económico comparado con países similares.</p> <p>Revisar indicadores de cobertura en Seguridad Social y Programas de Salud.</p>	<p>La evaluación en esta fase incluye revisar si las acciones de política fiscal efectivamente han contribuido a un mayor crecimiento económico y han permitido un mayor gasto en salud.</p>
	Igualdad y no discriminación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar si durante recortes al gasto público y en salud, existe mayor afectación en el gasto dirigido a grupos de bajos ingresos. 	<p>Revisar indicadores de cobertura en salud por grupo específico de población (género, raza, urbano vs. rural).</p>	<p>Evaluar si las acciones fiscales han provocado un mayor acceso a salud a grupos de población de bajos ingresos y permitido una mayor cobertura en los distintos programas de salud.</p>

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 3
EMPLEO**

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Conclusiones y comentarios
Gasto público	Realización progresiva y no regresión de derechos adquiridos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comparar la evolución del empleo y desempleo con países similares. 2. Analizar el gasto en programas específicos de apoyo al empleo como porcentaje del PIB. 3. Analizar la evolución del empleo formal y del informal. 4. Analizar el marco legal y posibles cambios que impliquen protección al empleo, existencia de seguro de desempleo o programas de capacitación durante el desempleo; otros apoyos al ingreso durante el período de desempleo. 	Indicadores de crecimiento y desempleo, indicadores de empleo formal e informal, de empleo permanente y temporal; indicadores de empleo en pequeñas empresas; cobertura en programas de seguro de desempleo; indicadores de cobertura en programas de apoyo al empleo temporal; indicadores de apoyo a programas de capacitación laboral durante desempleo; indicadores de programas como bolsas de trabajo.	Una evaluación negativa ocurre cuando el gasto en protección al empleo es bajo comparado con el de otros países similares durante el mismo período de tiempo y además si los indicadores que miden los niveles de desempleo y protección al empleo también son bajos. La violación de esta obligación del Estado es más grave si adicionalmente se observa una reducción del gasto en estos programas y los indicadores de resultados son bajos o incluso menores que los registrados en el pasado. Claramente existe una regresión.
	Igualdad y no discriminación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Examinar la distribución del gasto en programas de protección al empleo por conducto de diferentes grupos sociales. 2. Analizar el monto de recursos y evolución para programas específicos de protección al empleo o de apoyo al ingreso durante el desempleo y cómo afecta a grupos específicos de la población. 	Evaluar indicadores de desempleo por grupo específico de población, como son género, grupos indígenas, grupos con bajos niveles de educación e ingreso.	La evaluación central debe enfocarse a detectar si la discriminación del gasto (focalización) privilegia a aquellas personas que no necesitan ayuda. Si esto sucede, entonces el gobierno no está cumpliendo con el principio de no discriminación e igualdad.

(continúa)

CUADRO 3 (Continuación)

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Conclusiones y comentarios
		3. Analizar el marco legal y la posibilidad de discriminación laboral a grupos específicos por género, ideología política, preferencia sexual, agrupo étnico.		
Impuestos, precios y subsidios públicos	El uso máximo de los recursos disponibles	<p>1. Analizar la evolución de los ingresos públicos (% PIB), en particular derivados de la recaudación impositiva y compararla con países similares.</p> <p>2. Analizar la magnitud de los recursos que se pierden por evasión, elusión o privilegios fiscales a grupos de altos ingresos o empresas, o como resultado de deficiencias administrativas en la recaudación.</p> <p>3. Analizar la estructura de tasas impositivas y compararla con países similares.</p> <p>4. Analizar la tasa de imposición al ingreso, utilidades y si las ganancias de capital son adecuadas en comparación con países similares y con estándares internacionales.</p>		Si los niveles del ingreso impositivo son relativamente bajos y están disminuyendo a lo largo del tiempo, el país no está maximizando adecuadamente los recursos fiscales para el cumplimiento de los derechos económicos y sociales. También hay que considerar que una recaudación inadecuada puede obligar a menor gasto, menor crecimiento y menor empleo.

(continúa)

CUADRO 3 (Continuación)

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Conclusiones y comentarios
Impuestos, precios y subsidios públicos		5. Analizar la evolución de los impuestos generales y al consumo, y su peso relativo en la estructura fiscal, en comparación con países similares y estándares internacionales.		
	Igualdad y no discriminación	<p>1. Analizar la contribución al ingreso fiscal por los distintos grupos en función de su ingreso (deciles de ingreso).</p> <p>2. Analizar si la estructura impositiva en impuestos directos (al ingreso) discrimina a grupos específicos de la población (por sexo, raza, orientación sexual, tipo de hogar, estatus).</p> <p>3. Analizar la incidencia impositiva derivada de los impuestos indirectos entre distintos grupos de la población. Examinar si durante el período de análisis se han realizado esfuerzos por modificar el marco legal con un enfoque menos regresivo.</p> <p>4. Revisar si la política de precios y subsidios en bienes y servicios públicos establece apoyos adicionales a los grupos de menores</p>		La evaluación debe enfocarse a detectar privilegios fiscales a grupos de altos ingresos o grandes empresas. Si existe una estructura impositiva dominada por impuestos indirectos y no existen mecanismos de compensación a los grupos de menores ingresos. Si la incidencia negativa es mayor en grupos de menores ingresos. Si existe algún tipo de discriminación en grupos específicos derivada de la aplicación de la ley fiscal. Si la política de precios y subsidios favorecen en mayor proporción a grupos de altos ingresos. Si la estructura fiscal afecta en mayor proporción a pequeñas empresas, lo que puede conducir a su cierre y a mayor desempleo para este tipo de trabajador.

(continúa)

CUADRO 3 (Conclusión)

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Conclusiones y comentarios
		<p>ingresos y en posición vulnerable que enfrenten desempleo y si no discrimina por algún motivo como sexo, orientación sexual, religión, ideología o raza.</p>		
<p>Déficit, deuda y política contracíclica</p>	<p>Realización progresiva y no regresión de derechos adquiridos</p>	<p>1. Analizar si el marco legal establece reglas fiscales que propicien políticas fiscales procíclicas. 2. Analizar la evolución del ingreso, gasto y déficit y balance primario. Detectar si durante fases recesivas, mantener balance presupuestal obliga a disminuir el gasto. 3. Analizar si existen aumentos o reducciones en el gasto público en rubros que afecten en mayor medida el empleo, como puede ser la reducción en inversión y en programas específicos de apoyo al empleo.</p>	<p>Indicadores sobre crecimiento de la economía. Indicadores de empleo y desempleo permanente y temporal. Si existe alguna protección para desempleo como un seguro.</p>	<p>La evaluación de esta fase incluye revisar si las acciones de política fiscal efectivamente han contribuido a un mayor crecimiento económico y han permitido mayor protección al empleo y si se ha recurrido a políticas contracíclicas que impliquen protección al empleo.</p>
	<p>Igualdad y no discriminación</p>	<p>1. Analizar si durante recortes al gasto público, el recorte existe en gasto a rubros que generan mayor empleo en grupos de bajos ingresos o en otros grupos específicos de población como son las mujeres.</p>	<p>Revisar indicadores de empleo y desempleo por grupos específicos de población (género, raza, rural vs. urbano). Comportamiento del desempleo por tipo de empresa, en particular las pequeñas.</p>	<p>Evaluar si las acciones fiscales han provocado mayor empleo temporal y si éste afecta en mayor medida a ciertos grupos, como puede ser a las mujeres, jóvenes o grupos indígenas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 4
ALIMENTACIÓN**

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Conclusiones y comentarios
Gasto público	Realización progresiva y no regresión de derechos adquiridos	<p>Participación del PIB agropecuario en el PIB nacional, comparar la razón de gasto en programas públicos enfocados a la alimentación como porcentaje de PIB con países que cuenten con un PIB per cápita similar.</p> <p>1. Comparar la participación del gasto público en programas de apoyo a la alimentación como porcentaje del PIB en países similares.</p> <p>2. Examinar la evolución del gasto en programas de apoyo a la alimentación (% PIB) en el tiempo.</p> <p>3. Investigar el monto de recursos gastado en programas que apoyen la lactancia materna, gasto en suministro de complementos y suplementos alimentarios (vitaminas, minerales), recursos destinados al ministerio que combate a la pobreza alimentaria, recursos destinados a los programas que garanticen la seguridad alimentaria, recursos destinados a programas de apoyo al sector agrícola.</p>	<p>Verificar si ha aumentado el bienestar social en términos de alimentación a través del tiempo por medio del análisis de distintos indicadores, por ejemplo prevalencia de desnutrición (talla por edad, peso por edad), profundidad del déficit de alimentos (kilocalorías por persona), bajo peso en recién nacidos, prevalencia de anemia entre niños, prevalencia de anemia entre mujeres embarazadas, prevalencia de sobrepeso, prevalencia de desnutrición, consumo de calorías per cápita, peso y talla de los individuos.</p>	<p>Una evaluación negativa ocurre cuando el gasto en programas de apoyo a la alimentación es bajo comparado con el de otros países similares durante el mismo período de tiempo y además si los indicadores que miden los avances en alimentación y nutrición también son bajos. La violación de esta obligación del estado es más grave si adicionalmente se observa una reducción del gasto en estos programas y los indicadores de resultados son bajos o incluso menores que los registrados en el pasado. Claramente existe una regresión.</p>

(continúa)

CUADRO 4 (Continuación)

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Conclusiones y comentarios
Gasto público		4. Analizar la relación entre crecimiento económico y niveles nutricionales; población por debajo de la línea de pobreza alimentaria.		
	Igualdad y no discriminación	<p>1. Examinar la distribución del gasto en programas de apoyo a la alimentación entre diferentes grupos sociales (urbano, rural, comunidad indígenas, niños menores a 5 años, adultos mayores).</p> <p>2. Analizar el marco legal en términos de otorgar protección a grupos específicos o la población en general (universal).</p> <p>3. Analizar si el gasto en programas de apoyo a la alimentación y la existencia de programas específicos está limitada a grupos en particular (focalización vs. programas universales).</p>	<p>Evaluar mediante indicadores de bienestar si los diferentes grupos dentro de una población (desagregados por raza, género, etnia, localidad, entre otros) gozan de los mismos derechos a la alimentación, por ejemplo prevalencia de desnutrición (talla por edad, peso por edad), profundidad del déficit de alimentos (kilocalorías por persona), bajo peso en recién nacidos, prevalencia de anemia entre niños, prevalencia de anemia entre mujeres embarazadas, prevalencia de sobrepeso, prevalencia de desnutrición, consumo de calorías per cápita, peso y talla de los individuos.</p> <p>Nota: todos los indicadores antes mencionados categorizados por raza, sexo, género, etnia, localidad.</p>	Si la discriminación del gasto privilegia a aquellas personas que no necesitan ayuda, el gobierno no está cumpliendo con el principio de no discriminación e igualdad.

(continúa)

CUADRO 4 (Continuación)

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Conclusiones y comentarios
Impuestos, precios y subsidios públicos	El uso máximo de los recursos disponibles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar la evolución de los ingresos públicos (% PIB), en particular derivados de la recaudación impositiva, y compararla con países similares. 2. Analizar la magnitud de los recursos que se pierden por evasión, elusión o privilegios fiscales a grupos de altos ingresos o empresas, o como resultado de deficiencias administrativas en la recaudación. 3. Analizar la estructura de tasas impositivas y compararla con países similares. 4. Analizar si la tasa de imposición al ingreso, utilidades y ganancias de capital es adecuada en comparación con países similares y con estándares internacionales. 5. Analizar la evolución de los impuestos generales y al consumo y su peso relativo en la estructura fiscal, en comparación con países similares y estándares internacionales. 		Si los niveles del ingreso impositivo son relativamente bajos y están disminuyendo a lo largo del tiempo, el país no está maximizando adecuadamente los recursos fiscales para el cumplimiento de los derechos económicos y sociales.

(continúa)

CUADRO 4 (Continuación)

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Conclusiones y comentarios
Impuestos, precios y subsidios públicos	Igualdad y no discriminación	<p>1. Analizar la contribución al ingreso fiscal por los distintos grupos en función de su ingreso (deciles de ingreso).</p> <p>2. Analizar la estructura impositiva en impuestos directos (al ingreso) discrimina a grupos específicos de la población (por sexo, raza, orientación sexual, tipo de hogar, estado civil). Analizar si durante el período de análisis se han realizado esfuerzos para modificar el marco legal y contar con una estructura impositiva que sea progresiva.</p> <p>3. Analizar la incidencia impositiva derivada de los impuestos indirectos entre distintos grupos de la población. Revisar si durante el período en análisis se han realizado esfuerzos por modificar el marco legal con un enfoque menos regresivo.</p> <p>4. Examinar si la política de precios y subsidios en bienes y servicios públicos en alimentación favorece a los grupos de menores ingresos y en posición</p>		<p>La evaluación debe enfocarse a detectar privilegios fiscales a grupos de altos ingresos o grandes empresas. Si existe una estructura impositiva dominada por impuestos indirectos y no existen mecanismos de compensación a los grupos de menores ingresos. Si la incidencia negativa es mayor en grupos de menores ingresos. Si existe algún tipo de discriminación en grupos específicos derivada de la aplicación de la ley fiscal. Si la existencia de un predominio de impuestos indirectos afecta negativamente la alimentación de grupos específicos. Si la política de precios y subsidios favorece en mayor proporción a grupos de altos ingresos y no contribuye a promover mayores niveles de alimentación y nutricionales en la población de bajos ingresos.</p>

(continúa)

CUADRO 4 (Conclusión)

Instrumento de política económica	Principio de derechos humanos	Indicador de conducta	Indicador de resultados	Conclusiones y comentarios
		vulnerable y si no discrimina por algún motivo, como sexo, orientación sexual, religión ideología o raza.		
Déficit, deuda y política contracíclica	Realización progresiva y no regresión de derechos adquiridos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar si el marco legal establece reglas fiscales que propicien políticas fiscales procíclicas. 2. Analizar le evolución de ingreso, gasto y déficit y balance primario. Detectar si durante fases recesivas, mantener balance presupuestal obliga a disminuir el gasto. 3. Analizar si existen aumentos o reducciones en el gasto en programas de apoyo a la alimentación y en programas específicos para apoyo en alimentación. 	Revisar crecimiento económico comparado con países similares. Indicadores sobre niveles de nutrición en indicadores de gasto en programas de alimentación específicos.	La evaluación en esta fase incluye revisar si las acciones de política fiscal efectivamente han contribuido a un mayor crecimiento económico y han permitido un mayor gasto en programas de apoyo a la alimentación.
	Igualdad y no discriminación	1. Analizar si durante recortes al gasto público y de programas de apoyo a la alimentación existe mayor afectación en el gasto dirigido a grupos de bajos ingresos o a grupos específicos, como son mujeres, niños o adultos mayores.	Revisar indicadores de niveles nutricionales por grupo específico de población (género, raza, urbano vs. rural).	Evaluar si las acciones fiscales han provocado un mayor apoyo a la población en pobreza alimentaria y a grupos de población de bajos ingresos, y han permitido mayores niveles nutricionales en grupos específicos de población, como son por género, niños menores de 5 años y lactancia y grupos indígenas.

Fuente: Elaboración propia.

Antes de concluir, es importante mencionar algunos señalamientos sobre el marco propuesto. La mayoría de los indicadores planteados son cuantitativos, pero durante la evaluación integral es importante incorporar indicadores o juicios cualitativos que permitan enriquecer el análisis y la evaluación del instrumento. Estos últimos en muchas ocasiones están asociados a elementos políticos o de economía política durante el proceso de implementación de algún instrumento de política fiscal y que pueden explicar el impacto del instrumento en la realización de los derechos humanos. Como se ha señalado, este marco es general y puede considerarse como un piso mínimo para el análisis, lo que permite la comparación entre estos países. Esto es importante, ya que en la mayoría de los instrumentos utilizados, un componente importante es la comparación con países similares, y por distintas razones estos países tienen muchas similitudes, con excepción de México. Sin embargo, como recomendación, sería deseable realizar estudios piloto más detallados para cada país, aplicando el marco propuesto, lo que ofrecería información útil para realizar los ajustes necesarios y mejorar su aplicabilidad.

VI. CONCLUSIONES

En este estudio se presenta una revisión de la vinculación entre las políticas macroeconómicas, en particular la política fiscal y la realización de los derechos económicos y sociales, en especial la alimentación, el trabajo y la salud bajo los principios o estándares sugeridos por la legislación internacional. A pesar de que muchos países se han adherido a distintos convenios y tratados internacionales que los obligan a respetar y proteger estos derechos, el predominio de políticas fiscales ortodoxas que buscan equilibrar las finanzas públicas y lograr una estabilidad macroeconómica han tenido efectos indeseados sobre el acceso a los derechos humanos de los individuos, en particular aquellos con bajos ingresos, en pobreza o en posición vulnerable. En este trabajo se ha mostrado que existen planteamientos alternativos, progresistas, que sugieren cómo es posible diseñar e implementar políticas fiscales que sean compatibles con la realización de los derechos humanos. Sin embargo, esto requiere de un mejor entendimiento de los diversos canales de transmisión por donde éstas actúan y afectan a dichos derechos, así como de un marco metodológico que permita una evaluación sistemática de estas políticas bajo una perspectiva de los derechos humanos, y que a su vez permita retroalimentar a los responsables de las políticas para su mejor diseño.

En este documento se ha realizado una revisión del marco legal internacional que establece y define a los derechos humanos económicos y sociales, destacando el Protocolo de San Salvador en 1988, que tiene relevancia a nivel regional. También se realizó una revisión de la literatura sobre la relación entre la macroeconomía y los DESC, con particular énfasis en la política fiscal. En este punto es importante recuperar los planteamientos teóricos de la macroeconomía alternativa y progresista que cuestionan los planteamientos ortodoxos que privilegian el equilibrio presupuestal y la estabilidad macroeconómica, afectando en muchos casos los DESC. El objetivo central es lograr el diseño de políticas fiscales que conduzcan a la realización satisfactoria de los DESC. Pese a que se ha avanzado en esta materia, aún existe un largo camino por recorrer, en el que se requiere de mayores estudios y discusión para poder entender con mayor claridad y precisión esta vinculación. No obstante, en este documento se realiza un esfuerzo adicional por definir los distintos canales y mecanismos de transmisión mediante los cuales se produce el impacto de una política fiscal determinada sobre los distintos derechos económicos y sociales. Éste constituye un ejercicio inicial y se está consciente de que debe profundizarse en la discusión de estos mecanismos y lograr mayor precisión. Se identificaron los siguientes mecanismos: a) cambios en el nivel del gasto público; b) cambios en la composición del gasto público; c) cambios en la inversión pública; d) cambios en los impuestos; e) cambios en precios y tarifas de bienes y servicios del sector público; f) mecanismo inflacionario, y g) reglas de balance equilibrado y topes a la deuda.

A partir del análisis realizado se propone un marco metodológico que sirva de guía a los países incluidos en el presente estudio para el diseño y evaluación de la política fiscal desde una perspectiva de los derechos humanos. El marco presentado está en línea con la propuesta adelantada por Balakrishnan y Elson (2008, 2011), en donde el punto de partida es seleccionar un instrumento de política fiscal (gasto público, impuestos, balance presupuestal y deuda). Éste se vincula con un derecho económico y social con el que se asume existe una fuerte relación (empleo, salud y alimentación). El análisis se realiza bajo el contexto de algún principio (progresividad, no discriminación e igualdad, máximo de recursos disponibles) y desde una perspectiva de la obligación de conducta. En caso necesario (y si aplica) se realiza una comparación con indicadores vinculados a la obligación de resultados, y finalmente se realiza una valoración integral. En este proceso se utilizan indicadores cuantitativos, así como valoraciones o juicios cualitativos.

Es importante señalar que este marco es sólo una guía mínima para este proceso, ya que un aspecto ampliamente enfatizado en la literatura sobre esta materia es que cualquier marco metodológico

para la evaluación de una política macroeconómica bajo la perspectiva de los derechos humanos debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las condiciones de la estructura económica, el marco institucional y la disponibilidad de información existente en cada país. De hecho, esta es una de las razones por la que en este estudio se optó por seguir la propuesta de las autoras antes señaladas.

Vinculado con lo anterior, en la medida en que el marco metodológico sea lo suficientemente flexible, pero contenga un mínimo de elementos, facilita su adopción por los diversos países de la subregión e incluidos en este estudio, y facilita la comparación de avances. Sin embargo, aún existe el reto por seguir debatiendo estos temas para alcanzar una mayor comprensión, así como para ir depurando el marco metodológico propuesto. En este sentido, una recomendación que se deriva de este estudio es la necesidad de realizar estudios preliminares y pilotos en los países de nuestra muestra, aplicando el marco propuesto y poder determinar su operatividad y realizar los ajustes necesarios para su mejoramiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (1988), *Ley del régimen presupuestario*, “La gaceta N° 242”, *Ley N° 51*, 22 de diciembre de 1988.
- Aydiner-Avisar, N. y D. Elson (2011), “Human rights and public expenditure in the U.S.A.”, en Balakrishnan y Elson (2011), *Economic Policy and Human Rights*, Zed Books, capítulo 4.
- Balakrishnan, R. (2004), *Why MES with Human Rights? Integrating Macro Economic Strategies with Human Rights*, Marymount Manhattan College.
- _____ (2011), “Taxation and economic and social rights in the U.S.A.”, en Balakrishnan y Elson (2011), *Economic Policy and Human Rights*, Zed Books, capítulo 6.
- Balakrishnan, R. y D. Elson (2008), “Auditing economic policy in the light of obligations on economic and social rights”, *Essex Human Rights Review*, Vol. 5, N° 1, julio.
- _____ (2011) *Economic Policy and Human Rights*, Zed Books.
- Balakrishnan, R. y J. Heinz (2011), “Human rights dimensions of fiscal and monetary policies: United States” en Balakrishnan y Elson (2011), *Economic Policy and Human Rights*, Zed Books, capítulo 2.
- Balakrishnan, R., D. Elson y R. Patel (2009), “Rethinking macro economic strategies from a human rights perspectives”, *Why MES with human rights II*.
- Banco Central de Honduras (2012), *Memoria Anual 2011*, febrero.
- Center for Women’s Global Leadership (2012), *How apply a human rights framework to macroeconomic strategies*, “Brief N° 3”, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), “Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina, *Serie Seminarios y Conferencias N° 54*.”
- _____ (1998), “El pacto fiscal-Fortalezas, debilidades, desafíos”, *documento institucional presentado al vigésimo séptimo período de sesiones de la Comisión*, Aruba, mayo.
- CESCR (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (2009), “Human rights instruments, Volume I”, *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, consultado en: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/35/PDF/G0842235.pdf?OpenElement>>, mayo.
- Colinas, L. y R. Constantino (2011), “Taxation and economic and social rights in México”, en Balakrishnan y Elson (2011), *Economic Policy and Human Rights*, Zed Books, capítulo 5.
- Cornia, G. A. (1999), “Liberalization, globalization and income distribution”, *Working Paper N° 157*, WIDER, marzo.
- Da Costa, M. y H. Juan-Ramón (2011), *Programación financiera, fundamentos teóricos y aplicación práctica al caso de Costa Rica*, Banco Interamericano Desarrollo y Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., febrero.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), consultado en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml>, diciembre.
- Dirección General del Presupuesto de El Salvador (2012), *Guía del presupuesto general del Estado para el ciudadano, ejercicio fiscal 2013*, Ministro de Hacienda, San Salvador, El Salvador.
- Fallas, R. y F. Quiroz (2007), *Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario*, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, febrero.
- Fontana, G. (2009), “The transmission mechanism of fiscal policy: a critical assessment of current theories and empirical methodologies”, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 31, N° 4, verano.
- Hall, R. y S. E. (2009), *The financial crisis and the recession*, inédito, febrero.
- Kuczynski, Pedro P. y John Williamson (eds.) (2003), *After the Washington consensus: Restarting growth and reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Lerda, Juan Carlos (2008), “El pacto fiscal visto a sus 10 años”, en CEPAL (2008).
- Lora, E. (2012), *La realidad fiscal: Una introducción a los problemas y políticas fiscales en América Latina, Introducción*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., marzo.
- Martner, R. (2008), “Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina”, *documentos y ponencias presentados en el XX Seminario internacional de política fiscal*, Santiago de Chile, enero.
- Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights (1997), párrafo 7, Maastrich, en <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html>, 22-26 de enero.

- Ministro de Hacienda de la República de Costa Rica (2011), *Presentación de proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2012*, San José.
- Ministro de Finanzas Públicas del Gobierno de Guatemala (2012a), “Presupuesto Multianual 2013-2015”, *Sexta parte del Proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2013*.
- Ministro de Finanzas Públicas del Gobierno de Guatemala (2012b), *Presupuesto ciudadano 2012*, enero.
- Obenland, W. (2013), *Taxes and human rights, tax justice networks Germany*, Info Steuergerichtigkeit, #08e, febrero.
- Opera Framework (2012), “Center for economic and social rights”.
- Pastor, J. y A. Villagómez (2007), “The structural budget balance: A preliminary estimation for Mexico”, *Applied Economics*, N° 39.
- Perotti, R. (2008), “In search of the transmission mechanism of fiscal policy”, en *NBER Macroeconomics Annual 2007*, Volume 22, Daron Acemoglu, Kenneth Rogoff and Michael Woodford (eds.), págs. 169-226.
- Protocolo de San Salvador (1998), *Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, San Salvador, El Salvador, consultado en: <<http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/3-B-5.pdf>>, noviembre.
- Ramírez Camacho, D. (2011), “Human rights and public expenditure in México”, en *Balakrishnan y Elson (2011), Economic Policy and Human Rights*, Zed Books, capítulo 3.
- República de Honduras (2013), *Plan de gobierno 2010-2014, Informe de Avance*, marzo.
- Romer, Christina and David Romer, (2007), “The macroeconomic effects of tax changes: Estimates based on a new measure of fiscal shocks”, *NBER WP N° 13264*.
- Sandino, A. (2012), “Presupuesto ciudadano”, en *Presupuesto General de la República 2012: reto compartido en la transparencia y lo social*, 1ª ed., Managua, abril.
- Secretaría de Finanzas de la República de Honduras (2012a), *Política presupuestaria ejercicio fiscal 2013 y política presupuestaria plurianual 2014-2015*, Tegucigalpa, Honduras, septiembre.
- _____ (2012b), *II Seminario de la red de sistemas nacionales de inversión pública Honduras: Reglas fiscales e inversión pública* [diapositivas de PowerPoint], Puebla México, consultado en <http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacidades/comun_estrat/seminario_regional_ip_mexico/S_Mierc_28_marzo/Panel_2/HONDURAS_Reglas_Fiscales_RED_SNIP.pdf>.
- Secretaría de Finanzas de Honduras (2011), “Presupuesto ciudadano ejercicio fiscal 2012”, en *Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la república para el ejercicio fiscal del año 2012*.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2012), “Presupuesto ciudadano 2013”, en *Presupuesto de egresos de la federación*, México.
- Seymour, D, y J. Pincus (2008), “Human rights and economics: The conceptual basis for their complementarity”, *Development Policy Review*, 26 (4).
- Spilimbergo, A., S. Symansky, O. Blanchard y C. Cottarelli (2008), *Fiscal policy for the crisis*, IMF Fiscal Affairs and Research Departments, diciembre.
- Tanzi, Vito (2008), “The rol of the State and public finance in the next generation”, CEPAL (2008).
- Villagómez, A. (2011), *Centroamérica y república Dominicana: Estudio sobre la posibilidad de implementar un indicador de balance estructural como instrumento de política fiscal*, Documento de Desarrollo Económico, CEPAL, Sede Subregional en México.
- Williamson, John (1990), “The progress of policy reform in Latin America”, Institute for International Economics, 28.
- Woodford, M. (2010), *Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier*, Columbia University.