

JUSTICIA FISCAL FEMINISTA PARA EL FINANCIAMIENTO DE LOS CUIDADOS

Volumen III



© Alianza Global para la Justicia Fiscal 2026 (GATJ)

Cualquier parte de esta publicación puede ser copiada, reproducida o adaptada para cualquier propósito, siempre que dicho material se distribuya gratuitamente y se cite adecuadamente a la Alianza Global para la Justicia Fiscal (GATJ). Esta obra no debe utilizarse con fines comerciales.

Dirija cualquier correspondencia a:

info@globaltaxjustice.org

Citación: Alianza Global para la Justicia Fiscal. 2026. Enmarcando la tributación feminista – Volumen III. Bruselas, Bélgica: Alianza Global para la Justicia Fiscal.

Índice

Lista de tablas	iv
Lista de figuras	iv
Lista de abreviaturas	v
Enfoque colaborativo y agradecimientos.....	ix
1. Introducción.....	1
1.1 Acerca de este volumen.....	4
2 Marco conceptual y metodológico	7
2.1 Conceptualizando el cuidado.....	8
2.2 Organización social del cuidado.....	10
2.3 El trabajo de cuidado como eje ordenador de la vida cotidiana y de la sociedad	12
2.4 Financiación del cuidado y el sistema fiscal.....	19
2.5 Esquemas de financiación pública del cuidado	23
2.6 Enfoque metodológico de FFTG3.....	26
2.7 Referencias	30
3 Financiamiento de las políticas de cuidado y la organización social del cuidado en Argentina.....	33
3.1 Introducción	33
3.2 Características del sistema fiscal y su sesgo de género	34
3.3 Estructura de los sistemas de cuidado y financiación pública	44
3.4 Políticas de cuidado para el trabajo de cuidado no remunerado y su financiación.....	48
3.5 Políticas de financiamiento para infraestructuras de cuidado.....	61
3.6 Trabajo de cuidado remunerado y financiamiento público del cuidado en Argentina.....	64
3.7 Conclusión y recomendaciones	73
3.8 Referencias	79
4 Dentro de la experiencia de Ecuador.....	87
4.1 Introducción	87
4.2 Características del sistema fiscal.....	88
4.3 Análisis del cuidado de género en el sistema fiscal	93
4.4 Gasto fiscal relacionado con el cuidado	97
4.5 Estructura de la organización social, papel de la provisión pública	97
4.6 Tipos de políticas relacionadas con el cuidado.....	100
4.7 Justificación de las políticas y la financiación relacionadas con el cuidado	102

4.8	Análisis del esquema de financiación del cuidado y su relación con el sistema fiscal.....	103
4.9	Conclusión y recomendaciones.....	106
4.10	Referencias	108
5	Financiamiento del cuidado y los servicios sociales en Paraguay: un estudio de caso	111
5.1	Introducción.....	111
5.2	Características del sistema fiscal.....	112
5.3	La organización social del cuidado y el papel del Estado.....	114
5.4	Análisis de la financiación del cuidado y su conexión con el sistema fiscal	116
5.5	Conclusión y recomendaciones.....	119
5.6	Referencias	121
6	Reconocimiento y financiación del trabajo de cuidado en Filipinas.....	125
6.1	Introducción.....	125
6.2	Características del sistema fiscal.....	126
6.3	Estructura del sistema de cuidados y financiación pública.....	133
6.4	Conclusión y recomendaciones.....	139
6.5	Referencias	140
7	La protección social en Senegal: brechas de género y la necesidad de una financiación sostenible	143
7.1	Introducción.....	143
7.2	Metodología	144
7.3	Características del sistema fiscal senegalés.....	146
7.4	CSU: una herramienta de protección social de la salud para las mujeres en la economía informal.....	150
7.5	Implementación de SEN-CSU y la dimensión de género	154
7.6	La carga fiscal de las mujeres y las brechas de seguridad social en el sector informal de Dakar.....	155
7.7	Financiar la protección social de las mujeres en el sector informal mediante impuestos	159
7.8	Conclusión y recomendaciones.....	163
7.9	Referencias	165
8	Análisis.....	167
9	Conclusión y recomendaciones.....	173
9.1	Gobiernos y responsables de políticas	174
9.2	Movimientos feministas y de justicia fiscal	175
	Glosario – Impuestos y género	176

Lista de tablas

Tabla 1: Estructura tributaria de Argentina en 2021 como porcentaje del PIB.....	35
Tabla 2: Financiamiento del sistema de seguridad social por tipo de impuesto, 2021 (% del PIB).....	51
Tabla 3: Estructura del sistema de seguridad social en 2021 como porcentaje del gasto total.....	53
Tabla 4: Composición de la FISU por fuente entre 2021 y 2024.....	64
Tabla 5: Gastos fiscales con principales ingresos no percibidos por el Ecuador (como porcentaje del PIB).....	93
Tabla 6: Contribución estimada del trabajo no remunerado al PIB del Ecuador	98
Tabla 7: Condicionales que describen las categorías de beneficiarios de las 4P, las subvenciones en efectivo y los objetivos del programa.....	135
Tabla 8: Gasto del gobierno nacional por sector (año fiscal 2021-23).....	137
Tabla 9: Programa de gasto del gobierno nacional por sector (año fiscal 2021-23)	138

Lista de figuras

Figura 1: Políticas de cuidado y mecanismos de prestación de cuidado.....	18
Figura 2: Recursos fiscales y financiación para planes de cuidado.....	20
Figura 3: Enfoque metodológico de FFTG3	29
Figura 4: Estructura del gasto de las provincias en 2021 como porcentaje del gasto total	69
Figura 5: Evolución de la relación impuestos/PIB ecuatoriano.....	88
Figura 6: Composición de los ingresos públicos ecuatorianos (en millones de dólares y porcentaje del total).....	89
Figura 7: Composición de la contribución del trabajo no remunerado al PIB, según las cuentas nacionales (2017)	100
Figura 8: Marco conceptual para políticas sensibles al cuidado y diferenciadas por género	125
Figura 9: Gasto en salud y proporción de fuentes de financiación en Filipinas, 2005-2018, en millones de pesos filipinos (PSA 2019).....	129
Figura 10: Presupuesto del Departamento de Salud, 2013-2018, en miles de millones de pesos filipinos (DOH 2019).....	130
Figura 11: Programas de protección social en Filipinas	133
Figura 12: Gasto de protección social en Filipinas	136
Figura 13: Evolución de la fiscalidad senegalesa (2023-2025)	147

Lista de abreviaturas

4Ps	Programa Pantawid Pamilyang Pilipino
ADB	Banco Asiático de Desarrollo
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ALMP	Programas de Mercado Laboral Activo
ANDIS	Agencia Nacional de Discapacidad
ANSD	Agence Nationale de la Statistique du Sénégal
ANSES	Administración Nacional del Seguro Social
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ASEP	Solidaridad y Aporte Extraordinario para ayudar a mitigar los efectos de la pandemia
AU	Unión Africana
AUE	Subsidio Universal por Embarazo
AUH	Asignación Universal por Hijo
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIT	Tratado Bilateral de Inversiones
BPfA	Declaración y Plataforma de Acción de Beijing
CDI	Centros de Desarrollo Infantil
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL	La Comisión Económica para América Latina
CF	Comite des Femmes
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CIPPEC	Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CIPRES	Conferencia Inter africana sobre Seguridad Social
CIT	Impuesto sobre la Renta de Sociedades
CMU	Agencia de Cobertura Sanitaria Universal
COVID	Enfermedad del coronavirus
CRS	Estándar común de información
CSU	Couverture Sanitaire Universelle
DEIyG	Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género
DOH	Departamento de Salud
DOLE	Departamento de Trabajo y Empleo
DSWD	Departamento de Bienestar Social y Desarrollo
DTA	Convenio de Doble Imposición Economically Active Population

EAP	Población económicamente activa
ECE	Educación de la primera infancia
ECEC	Educación y cuidado de la primera infancia
ECLAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
EEP	Planes de Igualdad en el Empleo
EnCaViAM	Encuesta Nacional sobre la Calidad de Vida de los Adultos Mayores
EPZ	Zona de procesamiento de exportaciones
ESCAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
UE	Unión Europea
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FDI	Inversión Extranjera Directa
FEOT	Impuesto a la salida de divisas
FFTG	Guía para enmarcar la tributación feminista
FISU	Fondo de Integración Sociourbana
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FSAPH	Fédération Sénégalaise des Personnes Handicapées
FSH	Fédération Sénégalaise des Habitants
FY	Año financiero
GATJ	Alianza Global para la Justicia Fiscal
GDP	Producto Interno Bruto
GNI	Ingreso Nacional Bruto
GNP	Producto Nacional Bruto
GRB	Presupuestos con perspectiva de género
GST	Impuesto general sobre las ventas/Impuesto sobre bienes y servicios
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
HNWI	Personas con un alto patrimonio neto
RR. HH.	Recursos Humanos
IBIG	Ikaw, Bangko, Industria at Gobyerno
IBP	Asociación Internacional de Presupuesto
ICT	Tecnologías de la información y la comunicación
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IFF	Flujos financieros ilícitos
IFI	Instituciones financieras internacionales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina

INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IRPP	Impuesto sobre la Renta de Sociedades e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
TI	Impuesto sobre la renta
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LAC	América Latina y el Caribe
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MMGyD	Ministerio de la Mujer, Género y Diversidad
MMP	Productos para el control menstrual
MNC	Corporaciones multinacionales
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NCGE	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
NFSSP	Programa Nacional de Becas de Seguridad Familiar
ONG	Organización no gubernamental
NNRR	Explotación de recursos naturales
NSPS	Estrategia Nacional de Protección Social
NTUS	Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODA	Asistencia oficial para el desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OFW	Trabajador extranjero en el extranjero
OOP	Gastos de bolsillo
OPC	Oficina de Presupuesto del Congreso
OTG	Observatorio de Tributación y Género
PAG	Pagtutulungan sa Kinabukasan
PAIS	Impuestos para una Argentina Inclusiva y Solidaria
PAMI	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
PEG	Proyecto Ejecutivo General
PFI	Iniciativas de financiación privada
PHP	Pesos filipinos
PISA	Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes
PIT	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
PNCD	Pensiones de invalidez no contributivas
POT	Proyecto de Obras Tempranas
PPP	Asociaciones público-privadas
PTLAC	Plataforma de Cooperación Tributaria de América Latina y el Caribe
PUAM	Pensión Universal para Adultos Mayores
REDCUDI	Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil

RISE	Régimen Tributario Simplificado
SAP	Programa de Ajuste Estructural
SCT	Impuesto sobre el Consumo Especial
SDG	Objetivos de Desarrollo Sostenible
SET	Estado de Impuestos
SEZ	Zona Económica Especial
	Small and Medium-sized Enterprises
SIEMPRO	Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento de Programas Sociales
SISU	Secretaría de Integración Sociourbana
SME	Pequeñas y medianas empresas
SNAEF	Estrategia Nacional para el Empoderamiento Económico de las Mujeres
SNEEG	Estrategia Nacional para la Equidad e Igualdad de Género
SRI	Servicio de Rentas Internas del Ecuador
SRMT	Estrategia de movilización de ingresos a mediano plazo
SSST	Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes
STP	Secretaría de Planificación Técnica para el Desarrollo Económico y Social
UCW	Trabajo de cuidado no remunerado
UHC	Cobertura sanitaria universal
UK	Reino Unido
UN	Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UOTS	Encuesta sobre el uso del tiempo
USD	Dólar estadounidense
IVA	Impuesto al Valor Agregado
VSE	Empresas muy pequeñas
WAEMU	Unión Económica y Monetaria de África Occidental
WB	Banco Mundial
WEF	Foro Económico Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMC	Organización Mundial del Comercio

Enfoque colaborativo y agradecimientos

Esta guía refleja la dedicación y el esfuerzo colectivo de un grupo excepcional, que incluye a integrantes del Grupo de Trabajo sobre Fiscalidad y Género, las redes regionales de GATJ, las personas autoras de los estudios de caso y el Grupo Central de la Guía de Enmarque de la Fiscalidad Feminista. Todas ellas contribuyeron generosamente con su tiempo, energía y compromiso, compartiendo sus conocimientos, experiencia, vivencias y paciencia a lo largo de todo el proceso. La guía es el resultado de un enfoque verdaderamente colaborativo — tanto en su elaboración como en su contenido— que reúne perspectivas de la sociedad civil, el gobierno, la academia, los medios de comunicación y otros ámbitos. Esperamos con interés su continuo crecimiento y evolución, y expresamos nuestro sincero agradecimiento a todas las personas que contribuyeron.

En particular, deseamos expresar nuestro más sincero reconocimiento a las siguientes personas por sus valiosas contribuciones a la elaboración de esta publicación:

- El equipo central de FFTG 3: Aminata Tooli Fall; Fariya Mohiuddin; Hazel Birungi; Kathleen Lahey; Matti Kohonen; Nii Amanquah Addo; Ommey Nahida; Roos Saalbrink; Sokhna Assiatou Diop; Verónica Montúfar; y Yamina Ouldali.
- GATJ Equipo de coordinación, integrado por Maureen Mburu y Alexandra Wenzel, así como por las coordinadoras anteriores Âurea Mouzinho y Valery Valencia.
- María Julia Eliosoff y Noelia Méndez Santolaria, autoras del estudio de caso de Argentina. Noelia Santolaria también fue coautora del marco conceptual y metodológico.
- Klelia Guerrero García, especialista e investigadora en justicia fiscal y de género de la Coalición por la Transparencia Financiera (FTC), quien elaboró el estudio de caso de Ecuador. También formó parte del grupo que redactó la introducción, la conclusión y las recomendaciones.
- Veronica Serafini Geoghegan y LATINDADD, autoras del estudio de caso de Paraguay.
- Riva Jalipa, investigadora en fiscalidad y derechos humanos de Amnistía Internacional, autora del estudio de caso de Filipinas.

Asimismo, deseamos reconocer a NAWI Afrifem Collective por su apoyo financiero para la publicación de esta guía.



Capituro 1

Introducción

El trabajo de cuidado sostiene nuestras sociedades, aunque rara vez sea reconocido o financiado adecuadamente. El cuidado debe ser reconocido como un bien público y un derecho humano.

Maureen Mburu, Alianza Global para la Justicia Fiscal (GATJ)

Los sistemas fiscales no son neutros: reflejan decisiones políticas sobre qué y a quién se protege. En todo el mundo, la política fiscal determina la distribución de la riqueza, la forma de nuestros servicios públicos y la arquitectura del cuidado. Sin embargo, durante décadas, los modelos fiscales dominantes han sido diseñados con un sesgo hacia el capital y la extracción, ignorando las realidades diferenciadas de las mujeres, las niñas y las personas de género diverso, particularmente en el Sur Global.

Este tercer volumen de Enmarcando la tributación feminista surge de una creciente demanda de centrar el cuidado en la política fiscal. Tras el trabajo pionero del *Volumen I*, que introdujo los principios feministas de la justicia fiscal, y el *Volumen II*, que analizó cómo el abuso fiscal corporativo exacerba las desigualdades de género, esta edición se centra en las dimensiones fiscales del cuidado, tanto lo que es visible como lo que se oculta deliberadamente.

Pero ¿qué entendemos exactamente por cuidado? ¿Y por qué es tan difícil de comprender y financiar?

El cuidado no es un único sector o programa. Es un conjunto de sistemas, instituciones, servicios públicos y responsabilidades que abarcan la educación, la salud, la protección social, el bienestar, el agua y el saneamiento, la vivienda, el uso del tiempo y el trabajo emocional y reproductivo. Se encarna tanto en el trabajo remunerado como en el no remunerado y sus límites son porosos. La complejidad del cuidado hace que sea difícil rastrear con precisión dónde comienza y termina dentro de los sistemas de finanzas públicas. A menudo, sus componentes están dispersos entre ministerios y presupuestos. Si bien el trabajo de cuidados está profundamente arraigado en la vida económica y social, las arquitecturas fiscales rara vez lo nombran o priorizan directamente.

En otras palabras, El cuidado atraviesa múltiples políticas públicas, pero rara vez es reconocido como eje central. Esto exige repensar: ¿cómo identificamos, valoramos y financiamos el cuidado cuando está entrelazada con sistemas que no fueron contruidos para centrarla? La fragmentación de las políticas de cuidado y la invisibilidad del trabajo de cuidado—en particular el trabajo no remunerado o mal remunerado que realizan las mujeres y las personas de género diverso— no son descuidos técnicos. Son resultados de sistemas sesgados. Los regímenes tributarios reflejan decisiones sobre quién contribuye, quién se beneficia y de quién es el trabajo que se contabiliza.

Reorientar los sistemas fiscales hacia el cuidado es una condición estructural para garantizar derechos. Invertir en sistemas de cuidado es uno de los usos más eficaces y transformadores de las finanzas públicas. Sin embargo, los gobiernos subfinancian el cuidado sanitario mientras ofrecen exenciones fiscales a las corporaciones y a los ricos. Esta desinversión socava tanto los derechos humanos como la sostenibilidad económica.

El reconocimiento del cuidado como un derecho humano autónomo por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituye un avance histórico. Tiene implicaciones de largo alcance para el diseño y la implementación de los sistemas tributarios y las políticas fiscales de los Estados, más allá de su estatus bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al enmarcar el cuidado —tanto remunerado como no remunerado— como un derecho en sí mismo, la reciente opinión consultiva del Tribunal marca una evolución significativa en la jurisprudencia internacional de derechos humanos.

Este reconocimiento afirma que una serie de obligaciones vinculan a los Estados, entre ellas:

- Organizar el Estado para garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho al cuidado;
- Adoptar o derogar las normas internas necesarias para garantizar la efectividad y el alcance de este derecho, incluido el reconocimiento explícito del derecho de cada individuo tanto a proporcionar como a recibir cuidado; y
- Abstenerse de actos o políticas que infrinjan o socaven la realización de este derecho.

Este volumen se basa en estudios de casos nacionales de Argentina, Ecuador, Paraguay, Filipinas y Senegal para analizar cómo se trata —o se descuida— el cuidado dentro de las estructuras impositivas y de gasto. Cada capítulo busca responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las condiciones fiscales que configuran el cuidado en este contexto? ¿Cómo afectan las cargas fiscales y las exenciones a los recursos disponibles para el cuidado? ¿Qué normas políticas, institucionales y sociales influyen en estos resultados?

Aunque los contextos difieren, surgen patrones comunes: espacio fiscal limitado, dependencia excesiva de los impuestos indirectos, presupuestos sin perspectiva de género y marginación del cuidado en las narrativas macroeconómicas. Y aun así, los movimientos están interviniendo. Organizaciones feministas, defensoras de la justicia fiscal y comunitarias están forjando nuevas coaliciones para exigir una tributación justa y una inversión sostenida en el cuidado.

Este volumen tiene como objetivo apoyar el trabajo de los movimientos: defensores, académicos, organizadores y formuladores de políticas que creen que otro futuro fiscal es posible. Se publica en un momento geopolítico crucial. La ONU está impulsando un *Convenio Marco sobre Cooperación Fiscal Internacional*, y espacios regionales como el *XVI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* están colocando el cuidado en el centro de las agendas feministas y económicas. Campañas como los *Días Globales de Acción por la justicia fiscal para los derechos* de las mujeres siguen movilizándonos en torno a la intersección del cuidado, los impuestos y la justicia.

Escribimos este volumen no para simplificar la complejidad del cuidado, sino para hacer visibles sus contornos políticos. Nuestro objetivo es dotar a los movimientos de herramientas analíticas y conocimientos políticos necesarios para vincular el cuidado, los impuestos y la justicia de maneras que sean específicas del contexto y globalmente relevantes.

Gravar de manera diferente significa atender de manera diferente. Y atender de manera diferente es la base para construir economías feministas, redistributivas y sostenibles.

1.1 Acerca de este volumen

Enmarcando la Tributación Feminista – Volumen III: Financiando el Cuidado a través de la Justicia Fiscal es una publicación colaborativa liderada por miembros de la *Alianza Global para la Justicia Fiscal (GATJ)*, con contribuciones clave de Latindadd, International Budget Partnership, International Women’s Rights Action Watch (IWRAW) Asia Pacífico, DAWN Feminist, Action Aid International, Gender and Development Network, Christian Aid, Financial Transparency Coalition, Queens University, la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y organizaciones feministas nacionales de cinco países. Se basa en el camino trazado por el *Volumen I*, que articuló los principios fundamentales de la justicia fiscal feminista, y el *Volumen II*, que exploró las intersecciones de género, desigualdad e impuestos corporativos.

Este volumen amplía el marco analítico hacia los cuidados y las estructuras fiscales que los sustentan. Fue desarrollado mediante un proceso de co-creación que incluyó investigaciones de estudios de caso, diálogos de incidencia y encuadres políticos feministas. Su objetivo es contribuir al esfuerzo colectivo por lograr que los sistemas fiscales respondan a las necesidades, los derechos y las demandas de las personas trabajadoras del cuidado y de las comunidades.

Enmarcar la Fiscalidad Feminista – Volumen III forma parte de un compromiso continuo para transformar los relatos y las estrategias fiscales —desde marcos tecnocráticos hacia una praxis feminista transformadora. **No es solo una herramienta de investigación, sino una intervención política.** Afirma que los cuidados no son marginales: son centrales para la construcción de sociedades sostenibles, justas y dignas.



Capituro 2

Marco conceptual y metodológico

Las economistas feministas han demostrado que las sociedades no son neutrales: están organizadas jerárquicamente en torno al género. Este orden capitalista y heteropatriarcal (basado en jerarquías de género y sexualidad) sitúa a las mujeres y a las personas con identidades de género diversas en posiciones de subordinación social y económica. No solo distribuye poder de manera desigual, sino que también asigna expectativas diferenciadas sobre qué trabajo debe realizar cada grupo y cómo debe comportarse económicamente. El género, sin embargo, no actúa de manera aislada. Estas desigualdades se entrecruzan con la clase, la raza, el origen territorial y la edad, configurando posiciones distintas dentro del sistema económico. En este contexto, la manera en que el Estado recauda recursos no es neutra: puede reproducir estas jerarquías o contribuir a transformarlas.

La extensa bibliografía económica feminista sobre tributación muestra que los sistemas tributarios afectan a las personas de manera desigual en función de su identidad. Destacan la existencia de sesgos de género explícitos en la normativa tributaria, es decir, el trato desfavorable a las mujeres y a las identidades de género diversas explícitamente impreso en la ley. Por otra parte, proporciona un gran número de herramientas para poder visibilizar los llamados sesgos de género implícitos de la normativa tributaria. Los sesgos implícitos se refieren a situaciones en las que, aun cuando la política tributaria se aplica a todas las personas por igual, es decir, ningún grupo poblacional es discriminado explícitamente en las regulaciones, estas aún tienen efectos diferenciados sobre las personas debido a los diferentes lugares que ocupan en el sistema económico y social en función de su identidad (Stotsky 1996; Grown y Valodia 2010; Rodríguez Enríquez e Itriago 2019).

Para hacer visibles los puntos ciegos de género y los sesgos implícitos, las economistas feministas analizan la incidencia distributiva de los impuestos junto con los incentivos y

desincentivos generados por la política fiscal. Este análisis considera las identidades de las personas y otras categorías sensibles al género que determinan su posición en relación con las autoridades fiscales y la política fiscal. Entre éstas, otras categorías de análisis propuestas por las economistas feministas incluyen: i) los distintos tipos de configuraciones de los hogares, que pueden o no ajustarse al modelo heteropatriarcal de familia; ii) las distintas categorías de trabajo asignadas socialmente en función de la identidad de género, y su relación con el acceso a derechos laborales y la condición de contribuyente; iii) los distintos tipos de comportamientos de consumo y propiedad del ingreso y la riqueza, que también están mediados por la pertenencia social a distintos grupos poblacionales.

Además de esta visión interseccional de la desigualdad explícita e implícita en la tributación, la economía feminista hace otra contribución al cuerpo de conocimiento económico al examinar críticamente y hacer visible la forma en que las sociedades ordenan el tiempo y los ingresos de las personas de acuerdo con su identidad. En este sentido, muestran el papel sistémico que juega el trabajo de cuidado, socialmente asociado a lo femenino, realizado mayoritariamente (pero no exclusivamente) de forma no remunerada y que posibilita el desarrollo de la economía y la sociedad en que vivimos (Picchio 2001; Federici 2013; Esquivel 2014; Rodríguez Enríquez 2015). Las intersecciones entre impuestos y cuidado, aunque no son inmediatamente obvias, tienen el potencial de transformar los enfoques tradicionales de la tributación, centrar el papel del sistema tributario en la redistribución de los recursos económicos y conectar la financiación pública con la vida cotidiana.

2.1 Conceptualizando el cuidado

El trabajo de cuidado es en gran medida invisible dentro de la economía tradicional, que se centra en la actividad monetaria y basada en el mercado y trata a la fuerza laboral involucrada en la producción como un factor dado (en lugar de producido) (Picchio 2001). Sin embargo, la perspectiva feminista muestra que para que haya trabajadores en condiciones de emplearse y sostener

el sistema económico-mercantil en que vivimos, se requiere un aporte masivo de horas de esfuerzo. Estas horas de esfuerzo, es decir, de trabajo, garantizan la reproducción diaria de la vida, permitiendo a las personas, generación tras generación, renovar sus energías y sobrevivir y desarrollarse en las sociedades en las que viven. Según Rodríguez Enríquez (2015) el trabajo de cuidado incluye las prácticas de:

- Cuidado directo a otras personas que comprende el trabajo interpersonal de atender las necesidades de aquellas personas con menores grados de autonomía (como niños, ancianos, enfermos o personas con discapacidad), así como apoyar a personas que son capaces de atenderse a sí mismas pero aún requieren alguna cuidado.
- Cuidado indirecto que incluye el trabajo para garantizar las condiciones previas del cuidado (limpieza, adquisición de suministros, preparación de alimentos, etc.) y la gestión del cuidado (planificación de actividades, coordinación de traslados y supervisión de los cuidadores, etc.).
- Reconocer estas dimensiones implica redefinir qué consideramos economía.

Además de ser trabajo, el cuidado es una necesidad y un derecho (Pautassi 2023)¹. Todos nosotros, a lo largo de nuestro ciclo de vida, dependemos del cuidado de otros para sobrevivir y hemos sido cuidados por otros. Tenemos derecho a recibir cuidados y a que se proporcionen cuidados según nuestras necesidades y deseos, y a hacerlo en igualdad de condiciones y con condiciones de trabajo dignas.

1. Complementariamente, se recomienda consultar la Opinión Consultiva 31 de 2025 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El contenido y alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos. <https://www.corteidh.or.cr/OC-31-2025>

El cuidado puede ser remunerado o no remunerado, y la contribución que ambos tipos de cuidado hacen al sistema económico se conoce como la economía del cuidado (Esquivel 2011). *La organización social del cuidado es la forma interrelacionada en que las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias producen y distribuyen el cuidado* (Rodríguez Enríquez 2015).

2.2 Organización social del cuidado

El trabajo de cuidado no remunerado que realizan los hogares es una contribución de enorme relevancia económica, incluso si no existe una compensación monetaria por el esfuerzo. Diversos estudios a nivel mundial muestran el aporte que este trabajo haría al Producto Interno Bruto (PIB) si fuera remunerado. Estas estimaciones se realizan a partir de las Encuestas de Uso del Tiempo que permiten contabilizar las horas que las personas dedican a tareas como ordenar y limpiar sus hogares, preparar sus comidas, apoyar a los miembros más dependientes del hogar en el desarrollo de sus actividades diarias (como niños, personas mayores y personas con discapacidad) así como al trabajo voluntario en su comunidad. Al asignar un valor monetario a estas horas, se dan cuenta de que el cuidado no remunerado es una actividad económica aún más relevante que la mayoría de las industrias, el comercio o la construcción.

Dentro de la categoría *de trabajo de cuidado remunerado*, la economía feminista engloba actividades como la educación, la salud y el trabajo doméstico remunerado. A pesar de que en muchas ocasiones quienes trabajan en estas áreas (sobre todo cuando tienen conocimientos técnico-especializados) encuentran difícil visualizarse como trabajadores del cuidado (Esquivel 2011) (pues el cuidado se asocia prejuiciadamente a conocimientos no técnicos y asistenciales), estos trabajos contribuyen al desarrollo de la vida de las personas y permiten su participación en la actividad productiva. Además, en la mayoría de los casos los servicios que prestan alivian la carga del cuidado no remunerado que las personas enfrentan dentro de sus hogares. Incluso cuando el cuidado es un trabajo remunerado, sigue estando infravalorado económicamente. Generalmente se asocia con un menor reconocimiento, salarios más bajos y condiciones laborales más precarias en comparación con otros sectores.

A diferencia de la organización social del cuidado, las actividades económicas extractivas a menudo explotan los bienes públicos y dañan el medio ambiente a través de prácticas depredadoras,

comprometiendo la reproducción social al tiempo que generan altas ganancias monetarias. Las actividades extractivas suelen estar asociadas a la megaminería, al monocultivo o a la explotación de hidrocarburos, cuyos daños ambientales han sido ampliamente documentados (Acosta 2012 en Vásquez Duplat 2016). Sin embargo, también es posible pensar en actividades económicas extractivas que tienen lugar en otros espacios. Por ejemplo, en el espacio urbano cuando los desarrollos inmobiliarios de lujo se aprovechan del uso del suelo urbano, degradando la vida en las ciudades (Vasquez Duplat 2016), o el espacio virtual donde las grandes empresas tecnológicas, a través de la minería de datos, se aprovechan de la información de las personas y, a cambio de ganancias, ponen en peligro la vida en sociedad y el orden democrático (Gurumurthy et al. 2018).²

2. Por ejemplo, como se vio públicamente en el escándalo de Cambridge Analytica, las grandes empresas tecnológicas de las redes sociales permiten la manipulación de foros de discusión pública en el ámbito virtual, degradando las democracias (véase también Lobo 2017 sobre noticias falsas, filtros de burbujas, bots sociales y efectos nocivos de la propaganda social en las democracias). Además, durante la última década, han surgido evidencias que identifican motivos de preocupación sobre el potencial impacto negativo de las redes sociales en niños y adolescentes (The U.S. Surgeon General's Advisory, 2023), mientras que las empresas tecnológicas fomentan conductas adictivas para mantener cautivas a sus audiencias.

Las actividades extractivas no son sólo aquellas que omiten, evaden y eluden la responsabilidad de restaurar el medio ambiente que las prácticas intensivas en recursos degradan, sino que también pueden considerarse de manera más amplia. En un ámbito más amplio, las actividades extractivas pueden ser pensadas como todas aquellas actividades que omiten, evaden y eluden la responsabilidad de contribuir con la parte justa de las ganancias que obtienen en el territorio donde operan. De particular relevancia a este respecto es la actividad de las empresas multinacionales (en diferentes áreas de negocio) que, habiendo obtenido un beneficio de su actividad en un territorio determinado, utilizan una arquitectura financiero-contable compleja y una planificación fiscal agresiva (operando en los límites de la legislación o directamente fuera de ella), para transferir sus beneficios a jurisdicciones con tipos impositivos más bajos, dentro o fuera de las fronteras de los países. Son extractivas porque se basan en recursos naturales e intangibles, así como en el trabajo humano, sin contribuir al mantenimiento, la regeneración o la sostenibilidad de estos recursos en las comunidades que ocupan.

Cuando estas actividades erosionan bases impositivas o evitan contribuir con impuestos, reducen el espacio fiscal necesario para financiar sistemas de cuidado.

2.3 El trabajo de cuidado como eje ordenador de la vida cotidiana y de la sociedad

El trabajo de cuidado es un eje ordenador del tiempo en la vida de las personas, de las sociedades y un nudo para la reproducción de las desigualdades socioeconómicas (Pérez Orozco 2009). Esto se debe a que, además de ser invisible y devaluado, está injustamente distribuido. Esta distribución injusta se produce tanto entre los individuos en función de su identidad como entre los diferentes actores sociales (los hogares, el mercado, el Estado y las organizaciones comunitarias) según el paradigma socioeconómico predominante.

Como se mencionó anteriormente, a nivel individual, el cuidado es un organizador de la vida de las personas porque el tipo de trabajo que realizamos está socialmente determinado por la injusta división sexual del trabajo. Esta división del trabajo coloca una carga desproporcionada de tareas de cuidado sobre las mujeres, arraigada en prejuicios y estereotipos de género que asocian lo femenino con habilidades “naturales” para tales tareas. Los hombres, por el contrario, suelen estar exentos de asumir la misma responsabilidad en el cuidado, incluido su papel en la reproducción de la vida.

Estos *estereotipos de género* no pueden explicarse por cuestiones biológicas del sexo asignado al nacer. Son construcciones sociales que otorgan tributos diferenciados y jerárquicos a las personas *según su identidad de género*. Así, el trabajo en el ámbito público, el desarrollo de actividades productivas y las transacciones mercantiles-monetarias se asocian tradicionalmente a la masculinidad y se asignan socialmente a personas que se identifican como varones, mientras que el ámbito doméstico, el trabajo de cuidado y los intercambios no mercantiles se asocian a lo femenino y se asignan socialmente a las mujeres. De esta manera, las sociedades privilegian el acceso de los hombres al mercado de trabajo, a puestos mejor remunerados y en algunos casos incluso a la propiedad de bienes y activos, lo que explica las desigualdades de género en materia de ingresos y riqueza.

Incluso en sociedades donde los *estereotipos tradicionales* de feminidad han sido cuestionados por las mujeres a medida que ocupan más y más lugares en la esfera pública y productiva, los hombres no han asumido la misma proporción de trabajo doméstico y reproductivo. Esto, por un lado, deja a las mujeres con responsabilidades de cuidado en una desventaja relativa en el acceso al empleo remunerado en comparación con sus homólogos masculinos, y con trayectorias laborales más precarias. Por otro lado, reproduce desigualdades entre las propias mujeres, ya que cuando entran al mercado laboral, los déficits de cuidados que los hombres no cubren se llenan gracias al trabajo no remunerado de otras mujeres o gracias al trabajo remunerado en peores condiciones laborales de mujeres migrantes y de estratos socioeconómicos más bajos.

A nivel colectivo, el cuidado es un organizador de la sociedad y la forma interrelacionada y dinámica en que los hogares, los estados, el mercado y las organizaciones comunitarias producen y distribuyen el cuidado. Las *redes de cuidado* integradas en la organización social del cuidado vinculan las experiencias vividas de los individuos al brindar y recibir cuidados con sus interacciones con una variedad de actores sociales, instituciones y marcos regulatorios y normativos tanto a nivel nacional como internacional (Pérez Orozco 2009).

Estas experiencias personales y colectivas interconectadas de cuidado se denominan *Organización Social del Cuidado*, y sus formas y redes toman diversas formas dependiendo de la construcción histórica que las sociedades han hecho en torno a la provisión de bienestar para su población (Rodríguez Enriquez 2025). Más allá de las particularidades, se puede generalizar el hecho de que existe una producción y distribución del cuidado feminizada, familiar y estratificada socioeconómicamente.

El modelo habitual de organización del cuidado en las sociedades es que la mayor parte del trabajo de cuidado se realiza en el hogar, de forma gratuita, en el marco de relaciones de parentesco y donde, a través de la división sexual del trabajo y los prejuicios de género,

las mujeres de la familia son las que realizan la parte más sustancial de ese esfuerzo (Pérez Orozco 2009; Rodríguez Enríquez 2015).

Como señala Esquivel (2011), *“la organización social del cuidado es la otra cara de la moneda de la organización del trabajo remunerado”*. La producción y distribución del cuidado dentro de las familias está estrechamente relacionada con el acceso de sus miembros al mercado laboral e indirectamente, el gobierno juega un papel importante en la configuración de esas dinámicas familiares. A través de la regulación del mercado laboral, de los sistemas de seguridad social y de las políticas de empleo e ingresos, el gobierno puede distribuir el tiempo y los ingresos disponibles para el cuidado. Esta intervención puede reforzar los prejuicios de género y la división sexual tradicional del trabajo o ayudar a desafiarlos creando oportunidades para que los hombres compartan por igual el cuidado de los demás y apoyando la autonomía económica de las mujeres y las personas con diversas identidades de género a través de una compensación justa por su trabajo.

Las políticas que permiten disponer de tiempo para el cuidado incluyen los distintos tipos de licencias remuneradas del trabajo (por ejemplo, licencias por maternidad, paternidad y lactancia, o tiempo remunerado para cuidar a un familiar enfermo, etc.) que generalmente sólo están disponibles para asalariados formales, en esquemas de financiamiento contributivo y, por lo tanto, injustamente distribuidos entre hombres y mujeres.

Las políticas que proporcionan dinero para el cuidado pueden ser transferencias de ingresos condicionales e incondicionales a personas que pueden ser parte de un esquema de seguridad social contributivo o no. Por un lado, el sistema de jubilaciones y pensiones otorga a las personas mayores o con discapacidad autonomía para valerse por sí mismas y decidir sobre su cuidado. Por otro lado, las asignaciones familiares o por embarazo entregan mayores recursos a las personas con hijos para garantizar el cuidado de estas poblaciones en función de sus necesidades y deseos. Este último tipo de políticas no necesariamente transforma el paradigma maternal del cuidado infantil ni el tiempo que las

mujeres dedican a cuidarlos, pero sí puede brindarles cierta autonomía económica, particularmente en los casos en que los hombres no asumen la responsabilidad del cuidado o el sustento económico de sus hijos.

Las políticas de atención basadas en el tiempo y el dinero generalmente se financian a través de los sistemas de seguridad social. En el caso de los trabajadores asalariados dentro del sistema contributivo, estos beneficios suelen combinarse: por ejemplo, pueden recibir licencia paga, horas de trabajo reducidas para cuidados y asignaciones familiares. Esto indica que la organización social del cuidado está mediada por el tipo de inserción laboral que tienen los miembros de los hogares. Aquellos hogares con una inserción laboral precaria, no registrada o informal, suelen quedar excluidos de las redes de seguridad social institucionales que proveen tiempo y dinero para el cuidado. En consecuencia, estas personas y sus hogares dependen en mayor medida de sus propios recursos económicos para garantizar las condiciones materiales para el cuidado, así como del apoyo de las redes de cuidado familiares y comunitarias.

Los Estados también pueden implementar políticas para fomentar la participación de las mujeres y de personas de identidad diversa en el mercado laboral y permitir el acceso a los sistemas de seguridad social. Sin embargo, si estas políticas no toman en cuenta la forma desigual en que se distribuye el cuidado dentro de los hogares y simultáneamente operan para corregir estos desequilibrios, pueden conducir a una sobrecarga total de trabajo (remunerado y no remunerado) de las mujeres y las personas con identidades feminizadas.

Cuando el cuidado se desfamiliariza, es decir, cuando las necesidades de cuidado se satisfacen fuera de estas relaciones de parentesco y a través de servicios que permiten la reproducción cotidiana de la vida, el cuidado puede ser:

1. Resuelto en el marco de la comunidad y en redes de apoyo que trascienden la dimensión familiar, se sostiene

principalmente en el trabajo voluntario, muchas veces enmarcado en organizaciones comunitarias (como organizaciones sociales, barriales, confesionales, etc.) y donde, si existe algún aporte económico de los miembros de esa comunidad, el mismo no está dirigido ni concebido como remuneración por el trabajo realizado.

2. Se adquieren en el mercado, normalmente a través de la contratación de servicio doméstico pero también mediante la contratación de servicios privados de educación y salud, en función de los ingresos de los individuos y hogares a los que pertenecen.
3. Proporcionado por el gobierno a través de servicios públicos y de bienestar. El acceso en este caso está mediado, por un lado, por la concepción política del papel del sector público en la producción de bienestar para las poblaciones con menor grado de autonomía (lo que, como hemos visto, puede reforzar las ideas familiaristas y maternalistas de esta responsabilidad o transformarlas) y, por otro lado, por la posibilidad efectiva (en términos de recursos materiales) de los Estados de proporcionar servicios públicos universales, de calidad y gratuitos. La fragmentación del sistema público también estratifica el acceso de las personas a los mismos. Los recursos estatales deben garantizar la remuneración de los trabajadores de estos servicios, el costo diario asociado a la prestación del servicio (suministros, mantenimiento de edificios, etc.) y el costo de capital de construcción de la infraestructura necesaria para desarrollar la actividad. En este punto hablamos de estados, en plural, porque es importante no pensar en el Estado como una institución monolítica cuando se trata de servicios públicos. A menudo están descentralizados y su provisión y financiación son responsabilidad de los estados subnacionales y locales, lo que también hace del factor territorial un determinante del acceso.
4. El cuidado también puede brindarse a través de algún tipo de asociación entre estos actores, especialmente en marcos de servicios públicos fragmentados y en estados con financiación insuficiente. Por ejemplo, las asociaciones público-privadas, en las que las autoridades subcontratan la prestación, operación o gestión de servicios públicos de los que obtienen algún beneficio económico; servicios

comunitarios que reciben apoyo y subsidios públicos; servicios de atención prestados por organizaciones benéficas financiadas con fondos privados que obtienen así algún rendimiento económico (es decir, desgravaciones fiscales); entre otros.

Más precisamente, cuando hablamos de servicios de cuidados hablamos de educación infantil temprana, atención sanitaria, asistencia social, cuidados de larga duración y trabajo doméstico remunerado. La infraestructura de cuidados es la infraestructura social necesaria para proporcionar estos servicios, mientras que la infraestructura relacionada con los cuidados se refiere a los servicios públicos que posibilitan las condiciones previas para que se lleven a cabo las actividades de cuidados, como el suministro de agua potable o de electricidad.

En conclusión, la libertad con la que las personas deciden cómo cuidar y ser cuidadas depende de:

- i) su composición familiar;
- ii) los ingresos de su hogar y el tipo de inserción laboral de sus miembros;
- iii) los vínculos que construyen fuera de las relaciones de parentesco;
- iv) el lugar donde viven y su acceso a los sistemas públicos y de bienestar.

El Estado no es simplemente otro actor en la organización social del cuidado, sino uno con el potencial de transformarse y transformar las actuales configuraciones injustas del cuidado y la reproducción social. Regula e influye en el papel del resto de actores del cuidado a través de las regulaciones del mercado laboral, el diseño de los sistemas de seguridad social y la inversión en servicios públicos. La figura 1 resume esquemáticamente las políticas de tiempo, dinero, servicios públicos, infraestructura y regulaciones laborales que afectan la distribución del cuidado dentro de los hogares y entre los actores sociales que se han discutido hasta este punto. Estas políticas se agrupan en dos grandes mecanismos de provisión pública de cuidados: i) los regímenes de seguridad social contributivos y no contributivos; y ii) la provisión de servicios públicos y la construcción de infraestructura, respectivamente.

Figura 1: Políticas de cuidado y mecanismos de prestación de cuidado

A través de las políticas de cuidado, el Estado es responsable de garantizar el *derecho a ser cuidado y a brindar cuidados* en condiciones de igualdad en función de las necesidades y deseos de las personas y de impulsar el camino hacia *sociedades del cuidado*. La sociedad del cuidado pone en el centro el principio feminista de la sostenibilidad de la vida y reconoce la interdependencia entre las personas, el medio ambiente y el desarrollo económico y social de forma sinérgica (CEPAL 2022).

Para avanzar hacia estas sociedades del cuidado, el Estado necesita redistribuir el tiempo, además del ingreso y la riqueza que se produce en la sociedad. En términos de política fiscal, el gasto debe apuntar a sustentar la vida y corregir la organización injusta de la atención. Pero eso no es suficiente. La política de ingresos también debe estar alineada con estos objetivos, ya que las formas que adoptan las políticas de gasto en cuidados son múltiples y, por tanto, sus necesidades de financiación son diferentes. Las políticas de ingreso deben adoptar un enfoque progresivo que garantice un financiamiento suficiente para avanzar en el acceso universal y en programas solidarios, promoviendo al mismo tiempo la responsabilidad compartida del cuidado entre hombres y mujeres, así como entre los diferentes actores sociales.

2.4 Financiación del cuidado y el sistema fiscal

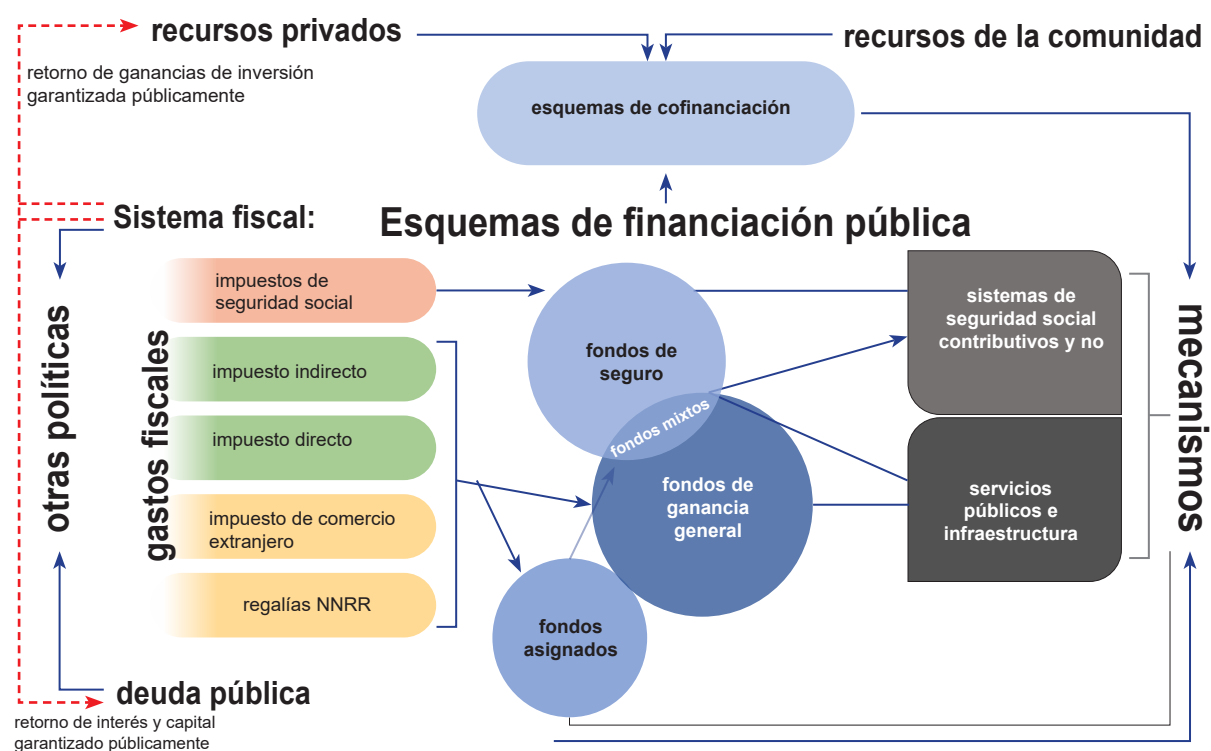
La financiación de la atención se examina con mayor frecuencia a través de estudios de gastos. En este sentido, un primer cuerpo de conocimiento se puede identificar en el análisis de los presupuestos con perspectiva de género que analiza qué proporción del gasto se dedica a políticas sensibles al género con potencial redistributivo del cuidado (podemos citar los trabajos pioneros de Budlender y Hewitt (2003) y Elson (2002)). Estudios más recientes buscan determinar los déficits en los servicios de cuidado, el costo fiscal de las inversiones necesarias para cubrirlos y los beneficios de estas inversiones en términos de actividad económica y generación de trabajo decente (Kim et al. 2019; ILO 2018).

Se ha producido menos para abordar la cuestión de cómo se obtienen los recursos para financiar estos gastos. Éste ha sido uno de los principales obstáculos para avanzar en las inversiones necesarias para construir *sociedades de cuidados*. Esta publicación pretende aportar conocimiento en este sentido, reflexionando sobre políticas de ingresos (y más precisamente ingresos fiscales) que permitan dotar de forma solidaria y progresiva de recursos suficientes a políticas de cuidados capaces de transformar las relaciones de género injustas.

Como se ha comentado hasta ahora, las políticas de atención son diversas y la naturaleza del gasto necesario para apoyarlas también difiere, y por tanto sus necesidades de financiación son diferentes. Cuando hablamos de políticas de tiempo y dinero para la atención, nos referimos a los gastos actuales de seguridad social, que representan una parte importante de los presupuestos públicos. Por otra parte, los servicios públicos de atención en salud y educación, que requieren una gran intensidad de mano de obra, requieren diferentes mecanismos de financiación para cubrir los distintos tipos de gastos que conllevan: i) en primera instancia, es necesario movilizar un buen flujo de recursos estables para cubrir los salarios y los costos diarios asociados a la prestación del servicio (suministros, mantenimiento de los edificios, etc.); ii) también es necesaria una fuente de financiación capaz de financiar la expansión de la infraestructura que requiere un gasto de capital considerable en un corto período de tiempo (por

ejemplo, la construcción de jardines de infancia para el cuidado de la primera infancia, pero también las condiciones necesarias para acceder a ellos, electricidad, agua y alcantarillado, carreteras, etc.). Mientras que en la infraestructura relacionada con la atención (es decir, inversiones en instalaciones de energía e infraestructura de tratamiento de agua), el costo principal radica en la construcción de la infraestructura física, que generalmente requiere una enorme cantidad de recursos y lleva una cantidad considerable de tiempo para completarse. Los esquemas de financiamiento deben ser capaces de garantizar una gran cantidad de dinero sostenida en el tiempo. Los recursos y esquemas utilizados para financiarlos pueden tomar diferentes formas, como se muestra en la Figura 2.

Figura 2: Recursos fiscales y financiación para planes de cuidado



3. La igualdad en el sistema tributario significa que las personas con la misma capacidad contributiva deben pagar los mismos impuestos, mientras que la equidad establece que las personas con mayor capacidad contributiva deben pagar relativamente más impuestos.

La política fiscal es una herramienta fundamental ya que constituye la fuente más estable de ingresos y la única vía solidaria para financiar los bienes y servicios públicos. Sin embargo, no todas las herramientas de política que componen los sistemas tributarios son capaces de movilizar la misma cantidad de recursos, ni tienen los mismos efectos sobre la equidad y la igualdad.³ Aunque cada sistema tributario adopta una forma diferente en cada país, es

posible distinguir tres tipos de recursos comunes a la mayoría de los sistemas tributarios:

- i) los impuestos directos;
- ii) los impuestos indirectos y
- iii) las contribuciones a la seguridad social; y otros dos tipos de recursos que dependen de la estructura productiva de cada país: iv) los impuestos al comercio exterior; v) las regalías sobre los recursos naturales.

Los impuestos indirectos (incluidos los impuestos selectivos y el IVA) se recaudan fácilmente y tienden a proporcionar un flujo de ingresos grande y estable. Sin embargo, tienen un alto costo en términos de igualdad, ya que gravan variables como el consumo o el nivel de actividad que no distinguen la capacidad contributiva de los individuos.

Los impuestos directos mejoran la equidad en el sistema al permitir la tributación individual y aplicar impuestos sobre indicadores inmediatos de capacidad contributiva, como el ingreso, la riqueza, las ganancias y los activos personales. Sin embargo, son más susceptibles a la evasión porque se basan en sistemas de declaración voluntaria, especialmente en países de ingresos medios y bajos donde las actividades de subsistencia representan una parte importante de la economía y la informalidad es muy sustancial. En estos países, este tipo de impuestos aportan una proporción menor de recursos en términos relativos y con una mayor estacionalidad que la mayoría de los impuestos indirectos. En principio, cuanto mayor sea el peso relativo de los impuestos directos en la estructura tributaria, más progresiva será ésta.

Además de estos dos tipos de impuestos (en verde en la Figura 2), los Estados también pueden obtener recursos a través de los impuestos al comercio exterior, es decir, los aranceles de importación y los derechos de exportación, así como a través de las regalías sobre la explotación de recursos naturales (RRNN) (en amarillo en la Figura 2). Sin embargo, la forma como se recolecten estos recursos y su capacidad de recolección dependerán en gran medida de la estructura productiva de cada país.



El destino de los impuestos mencionados no se decide en función del aporte de cada contribuyente, sino en base a la negociación política en los parlamentos, donde la distribución de los fondos adquiere una compleja estructura legal y regulatoria que muchas veces dificulta entender cuál es el destino final de la recaudación. A menos que los impuestos tengan una asignación específica asociada, es decir, sean fondos asignados, se transfieren a las arcas generales de ingresos. Los gobiernos tienen plena discreción sobre los ingresos generales y pueden asignar estos recursos de acuerdo con sus prioridades políticas, tal como se reflejan en los presupuestos públicos.

Es importante señalar que el uso que se hace de los impuestos no es neutral. Por ejemplo, si los fondos recaudados mediante impuestos indirectos, que tienden a ser estables y abundantes, se asignan a gastos que promueven la igualdad, como la educación universal, gratuita y de alta calidad, se puede mitigar su naturaleza regresiva. Por otro lado, si los fondos recaudados mediante impuestos progresivos (es decir, el impuesto sobre el patrimonio) se asignan a políticas de atención que requieren un gasto corriente considerable, aunque se profundice la redistribución, también existe el riesgo de que los ingresos no puedan financiar todos los gastos (ya que son más fáciles de evitar).

La cuestión de cómo se decide la asignación de recursos es lo que diferencia los impuestos a la seguridad social (en azul en la Figura 2) del resto de los ingresos públicos enumerados anteriormente. Si bien pueden considerarse una especie de impuesto, cuando se estructuran en esquemas contributivos obedecen a la lógica de un esquema de seguros donde los beneficios están “titularizados”, es decir, el pago recibido depende de lo que se ha contribuido. Este tipo de financiamiento se utiliza generalmente para financiar pensiones de jubilación, pensiones de invalidez y asignaciones familiares de trabajadores formales. A menudo también es su principal medio de acceso a los servicios de salud. En este último caso, también es común que exista un sistema de copago, es decir, un gasto de bolsillo al acceder a servicios de salud que no están cubiertos por el seguro.

Un último elemento del sistema tributario y de la financiación de las políticas de atención son los gastos fiscales (exenciones fiscales que reducen la carga fiscal, representadas por los límites

difuminados de los recursos fiscales en la Figura 2). Como señalan Rodríguez Enríquez y Méndez Santolaria (2021), en general, la evidencia sobre el uso de estos incentivos indica que tienden a ser apropiados por sectores altamente concentrados de la economía que generan poco empleo o empleo de mala calidad. Además, si bien estas políticas podrían favorecer la prestación de servicios e infraestructura de cuidados, un crédito fiscal para la compra de servicios de cuidados incentiva la privatización de la prestación de cuidados. Las opiniones feministas sobre este mecanismo tienden a concluir que es más eficaz abstenerse de hacer exenciones fiscales, reducir el riesgo de evasión fiscal y utilizar los recursos de estas fuentes para la provisión pública de políticas de cuidado. Una justicia fiscal feminista exige fortalecer la progresividad y reducir la dependencia de impuestos regresivos.

2.5 Esquemas de financiación pública del cuidado

Existen distintos tipos de esquemas de financiamiento para la prestación de cuidados, que pueden ser puramente públicos (basados en impuestos o deuda pública) o cofinanciados, es decir, en asociación con el sector privado (también conocido como financiación combinada) o la comunidad (véase la Figura 2).

En su estudio sobre los esquemas de financiación pública para servicios de atención, Scuro et al. (2022) advirtió que los basados en ingresos generales presentan algunos riesgos. Por ejemplo, que los recursos pueden verse amenazados en contextos de austeridad, que las desigualdades distributivas pueden profundizarse si se aumenta la carga tributaria sobre sectores con baja capacidad para soportarla, y que puede haber variabilidad en el financiamiento dependiendo de las prioridades políticas de cada gobierno. Por otra parte, ven una oportunidad para crear mayor espacio de financiamiento canalizando la recaudación de impuestos selectivos y regalías por la explotación de recursos naturales hacia políticas de cuidado, y profundizando los esfuerzos y la cooperación internacional para reducir la evasión y la elusión fiscal.

Por el lado de los esquemas de financiamiento de políticas de cuidado basados en seguros, advirtieron que existen una serie de desafíos específicos en los países de ingresos medios y bajos: i) la

alta prevalencia de la informalidad debilita la base contributiva y excluye del acceso a los beneficios a los trabajadores que se ganan la vida en la economía informal; ii) el aumento de las contribuciones a la seguridad social y al seguro de salud podría desincentivar la creación de empleo formal; iii) la dificultad de cubrir gastos de bolsillo en mercados laborales con bajos niveles de remuneración promedio. Concluyen que los modelos basados en seguros son incompletos ya que sólo son aplicables a algunas políticas de cuidado y están dirigidos a una población con acceso al mercado laboral formal o con ciertos niveles de poder adquisitivo. Existen otros factores de riesgo en este tipo de financiamiento: i) agotamiento del bono demográfico; ii) avance de tecnologías que permitan que los procesos productivos prescindan cada vez más de mano de obra o incentiven la contratación informal de trabajadores. Los sistemas de seguro social basados en sistemas de reparto deben atender a cada vez más beneficiarios con cada vez menos contribuyentes, y los fondos fiduciarios de la seguridad social se están debilitando.

No todos los recursos de la seguridad social están estructurados bajo la lógica contributiva, también existen regímenes no contributivos que otorgan acceso a derechos más allá de los aportes realizados. Estos planes pueden financiarse mediante contribuciones a la seguridad social o fondos fiduciarios, pero también mediante otras fuentes de ingresos. Este tipo de financiación entra en lo que Scuro et al. (2022) identifican como modelos de fondos *mixtos* y citan el ejemplo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) de Costa Rica, que es clave para financiar la Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil (REDCUDI) y se financia con los ingresos del impuesto general a las ventas y las contribuciones de los empleadores.

También argumentan que la estrategia de fondos mixtos brinda mayor sostenibilidad financiera a las políticas y programas, ya que al contar con recursos diversificados, cuando una fuente disminuye por la situación económica, las demás pueden permitir mantener la prestación o servicio. Advierten que al diseñar modelos de financiamiento mixto es importante pensar en esquemas que no generen ni profundicen la segmentación, con servicios públicos o de baja calidad y saturados por un lado, y servicios de mayor calidad a través de esquemas privados o semiprivados (*blended*) por otro.

Otra alternativa de financiamiento es la emisión de deuda pública. Si bien esto inyecta una gran cantidad de fondos al Estado al recibirlos (entradas en azul en la Figura 2), también implica el compromiso de menores desembolsos futuros que en el corto o largo plazo serán financiados por el sistema tributario (salidas en rojo en la Figura 2). La deuda no puede sustituir una reforma estructural del sistema tributario. Por lo tanto, el sistema tributario debe ser capaz de garantizar el reembolso del capital y los intereses dentro del plazo acordado, y los gastos de servicio de la deuda pueden llegar a desviar recursos de las políticas de atención. La deuda pública puede obtenerse de inversores privados o de instituciones financieras internacionales (IFI) y los fondos suelen estar libremente disponibles para los gobiernos. El reembolso rara vez depende del rendimiento de las inversiones, del crecimiento económico o del aumento de los ingresos. Además, especialmente en el caso de deuda pública contraída con inversores privados, el sistema fiscal puede actuar como garantía de la deuda. Es decir, se concede a los acreedores el derecho a tomar prioridad de reclamación sobre una de las fuentes de cobro, una especie de embargo de ingresos para asegurar el reembolso.

Aunque los fondos de deuda pueden destinarse a financiar una política de cuidados (cubriendo todo o parte del gasto), sólo en raras ocasiones se emite deuda específicamente para financiar políticas de cuidados. Generalmente este tipo de deuda con fines específicos se contrata con instituciones financieras internacionales. Estas instituciones suelen imponer condicionalidades a los gobiernos, exigiéndoles el cumplimiento de ciertas normas alineadas con sus estrategias de género (que a menudo tienen poca conexión con los principios feministas) y medidas de política fiscal para garantizar el reembolso. Estos con frecuencia entran en conflicto con los objetivos de promover una mayor igualdad y equidad (Elson y Rodríguez Enríquez 2021).

Por último, los esquemas de cofinanciación implican una asociación entre el Estado y una institución privada (financiación combinada) o entre el Estado y una asociación comunitaria para proporcionar un servicio de atención. Para financiar estos proyectos conjuntos, el Estado puede utilizar cualquiera de los esquemas de financiación basados en impuestos o deuda pública descritos anteriormente.

Cuando una asociación opera sin fines de lucro, la comunidad generalmente contribuye en especie, por ejemplo donando su tiempo o proporcionando espacios donde se puedan ofrecer servicios. Cuando la asociación tiene fines de lucro, los modelos de cofinanciación más comunes son las APP, también conocidas como iniciativas de financiación privada (PFI) o financiación combinada. Estos mecanismos de financiamiento son promovidos por las IFI como una estrategia para asegurar el financiamiento en un contexto de mayor presión fiscal sobre las cuentas públicas. Sin embargo, como señalan Rodríguez Enríquez y Llavaneras Blanco (2023), también es el vehículo de captura corporativa del Estado que es utilizado como garante del retorno de las inversiones realizadas por el sector privado, asumiendo así la mayor parte de los riesgos de la empresa.

Según los autores, este mecanismo se emplea predominantemente en el desarrollo de grandes infraestructuras (especialmente en transporte, energía, agua potable y saneamiento, y tecnologías de información y comunicación) además de proyectos de servicios públicos. Se articula a través de la firma de contratos finitos de mediano o largo plazo entre el sector público (a nivel nacional o local) y una empresa o corporación del sector privado. El Estado establece los objetivos de interés público a alcanzar, supervisa la calidad de los servicios propuestos, la política de precios y vela por el logro de los objetivos propuestos. En caso de que el contrato no se renueve, la propiedad del activo se transfiere al sector público al finalizar el mismo. Sin embargo, los contratos normalmente se renuevan y extienden con el tiempo. Ambas partes comparten los riesgos inherentes a la finalización del proyecto, los reveses macroeconómicos que puedan afectar al proyecto durante la construcción y los riesgos regulatorios imprevistos como nuevas regulaciones ambientales que puedan afectar los costos proyectados. El sector privado puede recuperar su inversión de dos maneras: cobrando a los usuarios una tarifa por el uso del servicio (a menudo subsidiado por el Estado) o cobrando directamente al Estado por proveer y gestionar el servicio.

2.6 Enfoque metodológico de FFTG3

La tercera edición de la Guía para enmarcar la tributación feminista explora los desafíos y las alternativas de la política fiscal para

lograr el financiamiento de la atención con el fin de construir sistemas de protección social que funcionen para todos. Este nuevo volumen trae casos de África, Asia y América Latina y el Caribe, junto con una discusión más amplia sobre lo que significa pensar la tributación feminista para el financiamiento del cuidado, es decir, las intersecciones entre la justicia fiscal, la justicia de género y el cuidado.

Con este tercer volumen, el objetivo es ampliar el enfoque, enfatizando que lograr la justicia fiscal feminista requiere considerar la política fiscal y el gasto público como inseparables, destacando especialmente el papel central de la inversión en infraestructura de atención pública. El objetivo es conectar la cuestión fiscal con una agenda más amplia de justicia económica y de género, en lugar de profundizar en el análisis como un tema aislado. Pensar la tributación desde los marcos conceptuales de la economía feminista y del cuidado:

- i) Permite comprender cómo opera el dinero público en la organización social del cuidado, lo que luego permite diseñar impuestos más alineados con los propósitos de la sociedad del cuidado y las necesidades diferenciadas de financiamiento de políticas de cuidado transformadoras de género.
- ii) Revela cómo el dinero público es apropiado por diferentes personas y diferentes actividades en función de su relación con el cuidado.

Este enfoque requiere pensar los fenómenos económicos cotidianos en relación con las tensiones macroeconómicas de la producción, el cuidado y la distribución. Implica contraponer a la visión tradicional de la economía una mirada sistémica y holística, consciente de los desequilibrios de poder en la sociedad local y mundial, de las desigualdades estructurales y de su interseccionalidad. Esta vista permite:

1. Recentrar la vida y el bienestar en el centro del sistema económico, desafiando el paradigma imperante que identifica a los impuestos como un obstáculo para el desarrollo de las actividades económicas y posibilitando la sociedad del cuidado a través de políticas fiscales.

2. La recuperación del carácter redistributivo de las políticas fiscales al:

- a) Visibilizar la enorme contribución económica de la economía del cuidado al sistema económico.
- b) Revelar el impacto diferencial de los impuestos sobre las personas en función de sus identidades y su posición en la organización social del cuidado.
- c) Vincular los impuestos con el destino de los ingresos.

Los estudios de caso de esta publicación ofrecen un contexto y un análisis exhaustivo de las diferentes políticas vinculadas al cuidado en relación con su financiación a través de los sistemas tributarios y las políticas fiscales en general. También proporcionan un análisis de cómo las políticas fiscales existentes –o la falta de ellas– afectan a las mujeres, los grupos marginados, los jóvenes, los niños y las desigualdades de género en general.

Cada estudio de caso se divide en tres secciones principales. El primero ofrece una descripción de las principales características del sistema tributario del país, incluyendo las fortalezas, desafíos y nudos de reproducción de la desigualdad. Se describen los tipos de políticas tributarias adoptadas y la capacidad recaudatoria global del sistema, así como la de cada uno de sus componentes. Evalúa el grado de progresividad o regresividad en la estructura del sistema. También examina las desigualdades de género arraigadas en el sistema, considerando tanto los sesgos explícitos como los implícitos contra las mujeres en la recaudación y redistribución de los ingresos fiscales.

La segunda sección ofrece una instantánea de la organización social del cuidado y del papel de la prestación pública de cuidados en el contexto dado. También identifica un área de política de cuidados o relacionada con los cuidados para la cual sería relevante la evaluación de la estrategia de financiamiento y la relación con el sistema tributario, teniendo en cuenta las poblaciones destinatarias de la política, su potencial transformador, el alcance de la cobertura que garantiza y los vínculos con el empleo remunerado y el trabajo de cuidados no remunerado.

La sección final analiza el esquema de financiación del área de política de cuidados seleccionada en vista de su relación con el

sistema tributario. En concreto, esta sección aborda las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la estrategia de financiación del Estado para el área de política de atención elegida?
2. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del modelo de financiación elegido? ¿Es el modelo de financiación actual sostenible y suficiente para garantizar una prestación de atención transformadora?
3. ¿Cómo impacta el modelo de financiamiento seleccionado en la capacidad redistributiva del sistema tributario?
4. ¿Cómo se podría reformar el sistema tributario para mejorar la financiación del área de cuidado elegida?

Figura 3: Enfoque metodológico de FFTG3



2.7 Referencias

- Budlender, D. and Hewitt, G. (2003) Engendering budgets: A practitioners guide to understanding and implementing gender-responsive budgets. London UK: The Commonwealth Secretariat
- ECLAC (2022) La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género. (The care society: A horizon for sustainable recovery with gender equality). CEPAL. De: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48363-la-sociedad-cuidado-horizonte-recuperacion-sostenible-igualdad-genero>
- Elson, D. (2002) Integrating gender into government budgets within a context of economic reform. En: Gender budgets make cents: Understanding gender responsive budgets. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica
- Elson, D. and Rodríguez Enríquez, C. (2021) Del dicho al hecho: la narrativa de género del FMI y los derechos humanos de las mujeres. Derechos en Acción, 6(18), 275-310. <https://doi.org/10.24215/25251678e491>
- Esquivel, V. (2011) La Economía del Cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. Serie Atando Cabos; deshaciendo nudos. El Salvador, PNUD. ISBN 978-9962-663-15-7. De: https://www.gemlac.org/attachments/article/325/Atando_Cabos.pdf
- Esquivel, V. (ed) (2014) La Economía Feminista en América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región. República Dominicana: UNWOMAN
- Federici, S. (2013) Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas. Madrid, Traficantes de Sueños. ISBN 13: 978-84-96453-78-4
- Grown, C. and Valodia I. (eds) (2010) Taxation and gender equality. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries. New York: Routledge
- Gurumurthy, A., Chami, N. and Alemany Billorou, C. (2018) Igualdad de género en la economía digital: cuestiones emergentes, Issue Paper, N° 1, Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN)/IT for Change
- International Labour Organization (2018) Care work and care jobs for the future of decent work. Geneva: International Labour Organization.
- Kim, K., Ilkcaracan, I. and Kaya, T. (2019) Investing in social care infrastructure and employment generation. A distributional analysis of the care economy in Turkey. Journal of Policy Modelling, Vol. 41(6), pp: 1210-1229. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0161893819300614?via%3Dihub>
- Pautassi, L. (2023) The right to care. From recognition to its effective exercise. Mexico: The Friedrich Ebert Foundation. ISBN 978-607-8887-06-4. De: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/20270.pdf>
- Perez Orozco, A. (2009) Miradas globales a la organización social de los cuidados en tiempos de crisis II: ¿Qué retos políticos debemos afrontar? Documento de trabajo 6. Serie Género, Migración y Desarrollo. UN-INSTRAW. De: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1271692958.amaia_perez_orozco_working_paper_6_espanol.pdf

- Picchio, A. (2001) Un enfoque macroeconómico “ampliado” de las condiciones de vida.” Barcelona: Ediciones UB. De: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Genero-Mujer-Desarrollo/enfoque%20macroeconomico%20ampliado.pdf>
- Rodríguez-Enríquez, C. (2015) Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. Nueva Sociedad, 256. De: <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/>
- Rodríguez Enríquez, C. and Itriago, D. (2019) ¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres?. Oxford: Oxfam. Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620852/rr-taxes-influence-gender-inequality-lac-200819-es.pdf>
- Rodriguez Enriquez, C. and Llavaneras Blanco, M. (2023) Introduction: A feminist critique of PPPs rooted in the Global South. En: Corporate Capture of Development Public-Private Partnerships, Women’s Human Rights, and Global Resistance. Bloomsbury Academic, London
- Rodríguez, Enríquez, C. and Mendez Santolaria, N. (2021) Tributación y justicia de género: perspectivas desde el caso argentino. Revista Proyección Económica N° 16. Oct-2021, 105-134. https://issuu.com/consejocaba/docs/proyeccion_octubre_2021
- Scuro, L., Alemany, C. and Coello Cremades, R. (coords) (2022) El financiamiento de los sistemas y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe: aportes para una recuperación sostenible con igualdad de género (LC/TS.2022/134), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)
- Stotsky, J. G. (1996) Gender Bias in Tax Systems, IMF Working Papers, 1996(099), A001. Retrieved Dec 6, 2023, from <https://doi.org/10.5089/9781451852226.001.A001>
- Vásquez Duplat, A. M. (2016) Feminismo y «extractivismo urbano»: notas exploratorias. revista Nueva Sociedad No 265, septiembre-octubre de 2016, ISSN: 0251-3552



Capituro 3

Financiamiento de las políticas de cuidado y la organización social del cuidado en Argentina

3.1 Introducción

La financiación de la prestación de servicios públicos de atención sanitaria es a menudo el principal cuello de botella y el lugar donde la mayoría de las propuestas políticas encuentran su mayor resistencia. Sin embargo, en Argentina y en otros países de la región con características similares, es posible identificar una serie de programas y políticas que, con narrativas que pueden o no reconocer explícitamente el cuidado, han logrado incidir de diversas maneras en cómo se produce y distribuye el cuidado en la sociedad. Este estudio de caso se propone analizar el financiamiento de las políticas de cuidado, es decir, aquellas políticas cruciales para la configuración de la organización social del cuidado en Argentina. En particular, busca caracterizar los mecanismos de financiamiento, sus fortalezas y debilidades, y las relaciones con la capacidad redistributiva del sistema tributario.

En diciembre de 2024, un nuevo partido gobernante, La Libertad Avanza, asumió el liderazgo de la República Federal Argentina. Se le describe como libertario y de extrema derecha. El presidente Milei asumió el cargo con la promesa de implementar políticas de austeridad para garantizar una rápida disminución del déficit fiscal. Para ello, lidera un gobierno de mínima intervención estatal, ajustando el gasto público y garantizando el funcionamiento de la economía a través del libre mercado. Para lograrlo, aboga por la privatización de los servicios públicos, rebajas de impuestos y un Estado centrado únicamente en garantizar la propiedad privada y la seguridad interna y externa del país.

Dado que las medidas de reestructuración del Estado y la economía están en plena implementación, este estudio de caso particular se centra en aquellas políticas que estaban vigentes hasta el 10 de diciembre de 2023, bajo el gobierno de Alberto Fernández.

3.2 Características del sistema fiscal y su sesgo de género

Argentina es uno de los países con mayor capacidad recaudatoria tributaria de América Latina y el Caribe (ALC). Como país federal, la mayor parte de la recaudación de impuestos la realiza el gobierno nacional (Tabla 1). Parte de la recaudación fiscal del gobierno federal se distribuye luego entre las provincias. Según la OCDE (2023) en 2021, los ingresos tributarios totales del país representaron el 29,1% de su PIB, lo que es significativamente mayor que el promedio del 21,7% recaudado por la región en su conjunto, debido a la gran desigualdad entre y al interior de los países de ALC. Por ejemplo, México tiene una carga tributaria por debajo del promedio, recaudando sólo 16.7% de su PIB, mientras que Brasil es el país que recauda la mayor cantidad de impuestos, llegando a 33.5% de su PIB. Estas diferencias dificultan que los gobiernos adopten una postura común sobre política fiscal y trabajen juntos para evitar una “carrera hacia el abismo” impulsada por estrategias fiscales agresivas destinadas a atraer capital a la región.

La elevada capacidad recaudatoria de Argentina, similar a la de los países de altos ingresos agrupados en la OCDE, no escapa a un problema generalizado en la región: sus estructuras tributarias federales y provinciales son regresivas, ya que los impuestos indirectos representan la mayor parte de la recaudación (Tabla 1).

Tabla 1: Estructura tributaria de Argentina en 2021 como porcentaje del PIB

ganancias totales	29.1%
recaudación de impuestos del gobierno federal	24.0%
impuesto indirecto	10.1%
impuesto al valor agregado (IVA)	7.0%
otro impuesto a bienes y servicios (1)	3.1%
impuesto directo	5.7%
impuesto de ingresos personales (PIT)	2.2%
impuesto a ingresos empresariales (CIT)	2.5%
impuesto sobre bienes personales (impuesto a la riqueza)	0.6%
otros (2)	0.5%
impuesto al seguro social	5.2%
impuesto al comercio extranjero	3.0%
(obligaciones aduaneras, obligaciones de exportación sobre transacciones de intercambio extranjero)	
otros (4)	0.1%
Recaudación de impuestos provinciales netos	5.1%
impuesto indirecto (impuesto a bienes y servicios):	3.8%
impuesto directo (impuesto a la propiedad)	1.1%
otros	0.2%

Fuente: Cálculos de los autores basados en INDEC.

Referencias:

1. Incluye impuesto a los débitos y créditos en cuentas bancarias, impuestos especiales al tabaco, al alcohol, a los vehículos y a la electricidad, entre otros.
2. Incluye premios, juegos de azar y concursos deportivos, otros impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital de personas físicas, impuestos sobre los activos de sociedades, sociedades o empresas, renta mínima presunta, impuestos sobre los bienes de sociedades, sociedades o empresas e impuestos sobre transmisiones de bienes inmuebles.
3. Incluye impuestos no clasificados en otra parte, ajustes fiscales no asignados a impuestos y el componente fiscal del monotributo.

3.2.1 Impuesto indirecto

A nivel nacional, el impuesto indirecto representa más del 40% de la recaudación, y dentro de éste, el IVA es el impuesto más recaudador, soportando 7 puntos del PIB. Las personas con ingresos más bajos tienden a consumir la mayor parte de lo que ganan y, por lo tanto, soportan la peor parte de los impuestos al consumo. Estos impuestos tienen un alto costo en términos de equidad y son especialmente gravosos para las mujeres, que están sobrerrepresentadas entre quienes menos tienen. En Argentina, la pobreza es más prevalente entre las mujeres y hay una masculinización de la riqueza: más de 6 de cada 10 personas del estrato más bajo de ingresos son mujeres, y esta proporción se invierte en el decil de mayores ingresos, donde las mujeres representan sólo el 35% de las personas más ricas.

Rossignolo (2018) analizó la incidencia de la tributación indirecta utilizando el ingreso per cápita como medida de capacidad contributiva. Descubrió que los impuestos indirectos representan el 14,8% de los ingresos de las personas. Esta carga está impulsada principalmente por el IVA, que por sí solo supone un promedio del 8,7%. Le siguen los impuestos indirectos provinciales con un 4,5%, mientras que los impuestos especiales y los impuestos sobre los combustibles representan cada uno aproximadamente el 1,2% del ingreso per cápita. Al desagregar los resultados por quintil de ingresos se observa que la tributación indirecta es altamente regresiva: la carga tributaria asciende al 22,4% en el primer quintil y disminuye al 8,6% en el quintil superior. Los hogares más pobres soportan una carga del 13,4% en el caso del IVA y del 1,5% en el caso de los impuestos especiales, mientras que los hogares con mayores ingresos tienen cargas menores, del 4,9% y del 0,3%, respectivamente. El impuesto a los combustibles, si bien no es progresivo, se distribuye proporcionalmente en todos los quintiles, representando el 0,6% del ingreso tanto en el primer como en el quinto quintil. Finalmente, el análisis por tipo de hogar indicó que la mayor carga corresponde a los hogares con sustentación femenina (16,2%).

También existen estudios relacionados con el peso diferencial de los impuestos sobre los costos asociados a la salud reproductiva, específicamente los productos para el manejo menstrual (MMP). Según el Observatorio de Tributación y Género (2021), a nivel general, el consumo anual de una canasta de MMP equivale a más de una décima parte del ingreso mensual promedio de una mujer. Sin embargo, si consideramos el decil de ingresos más bajos, las mujeres que menstrúan en los sectores más pobres deben dedicar casi un mes entero de ingresos (90%) a la gestión menstrual. Un análisis del IVA aplicado a los MMP revela que esta regla tributaria aparentemente neutral discrimina indirectamente en función del género, pues impone en la práctica un impuesto a un proceso biológico que los individuos no pueden eludir y que, según datos del Observatorio, puede representar el 15% del ingreso mensual promedio en el decil más pobre. Sin embargo, en contextos con grandes sectores informales como Argentina, el impacto de las reducciones del IVA en los grupos de bajos ingresos puede ser limitado, ya que muchas compras se realizan fuera de los mercados formales donde las reducciones de impuestos se transfieren efectivamente a los consumidores.

Existe consenso en que para hacer más progresiva la imposición indirecta es necesario avanzar hacia sistemas de devolución del IVA para los estratos de menores ingresos. En 2023 se avanzó en este sentido con la implantación del programa “Compra sin IVA”. Basándose en la amplia cobertura de los programas de transferencias condicionales de ingresos de seguridad social disponibles en el país, la administración anterior de Alberto Fernández amplió una política de devolución de una parte del IVA a los beneficiarios de los planes de seguridad social y a los trabajadores informales con ingresos más bajos, donde las mujeres están sobrerrepresentadas. Sin embargo, el actual gobierno de Milei ha descontinuado la política, profundizando la regresividad del sistema tributario.

3.2.2 Impuesto directo

Los impuestos directos aportan mayor equidad al sistema al gravar manifestaciones más inmediatas de la capacidad contributiva de un individuo, como las ganancias, los ingresos, la propiedad y la riqueza. En Argentina, los impuestos directos federales representan sólo el 5,7% del PIB. Más del 80% de los ingresos corresponden a impuestos sobre la renta y las utilidades: El Impuesto sobre la Renta de Sociedades (IS) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) representan el 4,7% de los ingresos. El impuesto federal sobre el patrimonio, también llamado Impuesto sobre los Bienes Personales, representa apenas el 10% de los ingresos federales directos totales y genera apenas el 0,6% del PIB. Incluso incluyendo los impuestos federales y provinciales sobre el patrimonio y la propiedad, este tipo de ingreso directo representa sólo el 1,7% del PIB y representa el 5,8% de los ingresos totales del país. En países desiguales como Argentina, donde los individuos más ricos están sobrerrepresentados entre los contribuyentes



del IRPF y del Impuesto sobre los Bienes Personales, la carga impositiva directa debería ser mayor.

En 2020 se buscó reforzar la contribución de los súper ricos a través del impuesto Aporte Solidario y Extraordinario para Ayudar a Mitigar los Efectos de la Pandemia (ASEP). Esta recaudación única alcanzó a 11.003 contribuyentes con las mayores fortunas del país. Según un informe de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), sólo un poco más de 2 de cada 10 contribuyentes fueron mujeres, y aportaron casi el 23% de lo recaudado, lo que evidencia la sobrerrepresentación de los hombres entre los súper ricos. El impuesto logró recaudar el 0,5% del PIB. Se destinó, entre otros, a fines que favorecían la igualdad de género como: i) la provisión de insumos médicos para la atención de la salud, una actividad altamente feminizada; ii) el apoyo al empleo en pequeños negocios donde las mujeres suelen encontrar más trabajo; y iii) el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) enfocado en mejorar las condiciones de salud y vivienda de los habitantes de los barrios de menores ingresos donde los hogares monoparentales de mujeres son, una vez más, mayoritarios. El único problema con el ASEP es que era una contribución única y no un impuesto permanente.

Si bien el PIT es uno de los impuestos más progresivos, el movimiento sindical del país se resiste a él porque depende en gran medida de la tributación de las rentas del trabajo y, con el tiempo, se ha convertido en un “impuesto de tasa fija” debido a la falta de progresividad en las escalas de ingresos y las tasas cobradas. Ha sufrido varias modificaciones a lo largo de los años, algunas de las cuales lo han hecho más igualitario en términos de género (Larios y Méndez Santolaria 2024); sin embargo, persisten ciertos sesgos de género. La primera, en línea con las demandas de los sindicatos, es que el impuesto al IRPF es muy ineficiente⁴ ingresos personales no laborales provenientes de actividades tales como ganancias financieras, beneficios derivados de actividades comerciales, rentas de tierras y bienes raíces⁵, todas ellas actividades a las que los hombres tienen mayor acceso. Más de la mitad de los ingresos del PIT se atribuyen a las rentas del trabajo, y ahí radica otra manifestación de la desigualdad de género: la brecha salarial de género. En Argentina, por cada 100 pesos que gana un hombre, una mujer gana 75.

4. La ineficiencia no se refiere aquí a la ausencia de tributación de los ingresos personales no laborales, sino al diseño del mecanismo de recaudación. Mientras que los ingresos laborales están sujetos a retención en la fuente por parte de los empleadores que actúan como agentes fiscales, los ingresos no laborales dependen principalmente de la autodeclaración, lo que aumenta significativamente las oportunidades de evasión. Las contribuciones más bajas se deben tanto a la dependencia del cumplimiento voluntario como al hecho de que a menudo están sujetas a tasas efectivas más bajas que los salarios. Por consiguiente, al examinar la estructura de los ingresos del impuesto sobre la renta personal, los ingresos derivados de los ingresos laborales representan con diferencia la mayor parte.

5. Argentina sí aplica impuestos específicos a las operaciones financieras y a las rentas de inmuebles (AFIP 2024a; AFIP 2024b). Sin embargo, estos regímenes son parciales, fragmentados y sujetos a exenciones, lo que limita considerablemente su impacto redistributivo y no elimina el sesgo de género en la carga tributaria efectiva.

Esta desigualdad puede explicarse por múltiples factores que operan en el mercado laboral formal. Por ejemplo, entre los empleados registrados, la licencia de maternidad paga (90 días) es mucho más larga que la licencia de paternidad (la Ley de Contrato de Trabajo sólo concede dos días libres a los padres cuando nacen sus hijos), lo que significa que las empleadas tienen más probabilidades que sus homólogos masculinos de interrumpir sus carreras para cuidar a sus recién nacidos. Además, la falta de licencias remuneradas para cuidar a otras personas que puedan necesitarlo, como adultos mayores, enfermos o personas con discapacidad, hace que las mujeres sean más propensas a interrumpir su trabajo para priorizar estos cuidados debido a los injustos estereotipos de género que reinan en la sociedad. Además, los empleadores discriminan a las mujeres en la contratación, la capacitación en el trabajo y los ascensos, impulsados no sólo por prejuicios patriarcales tradicionales sino también por los incentivos perversos creados por este programa inequitativo de licencia por cuidados.

Por otro lado, la segmentación laboral basada en el género afecta los ingresos, ya que las mujeres están sobrerrepresentadas en ocupaciones tradicionalmente feminizadas (estrechamente vinculadas al trabajo de cuidado, como la enseñanza y la atención de la salud), donde los salarios promedio son generalmente más bajos que en sectores históricamente dominados por los hombres, como la construcción, el transporte, la industria y la minería.

3.2.3 Impuesto de Seguridad Social

En tercer lugar en ingresos se sitúa el Impuesto a la Seguridad Social (5,2%). Lo pagan únicamente los trabajadores registrados y sus empleadores para financiar el sistema contributivo. En Argentina, la mitad de la población ocupada trabaja en la informalidad, incluyendo a los trabajadores asalariados no registrados y a los trabajadores independientes de bajos ingresos, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC). Esto se traduce en un acceso precario a la seguridad social contributiva para uno de cada dos trabajadores y sus familias. La cuestión tiene dimensiones de género, ya que la informalidad es más común entre las mujeres. Por lo tanto, a pesar de haber trabajado, tienen un acceso limitado a los beneficios de la seguridad social, como la jubilación, el cuidado remunerado y la

licencia por enfermedad, así como al acceso a la atención sanitaria. Además, las mujeres están sobrerrepresentadas en el sistema de seguridad social no contributivo, conocido como programas de red de seguridad, que, aunque están muy extendidos en el país, no otorgan el mismo acceso a los derechos a sus beneficiarios que el sistema contributivo.

3.2.4 Impuesto al Comercio Exterior

El Impuesto al Comercio Exterior es la cuarta fuente de ingresos del gobierno federal (3% del PIB). Además de los aranceles de importación y los derechos de exportación, esto también incluye el Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS)⁶ que grava la compra de moneda extranjera para el ahorro personal. Debido a la alta inflación en el país, los argentinos han recurrido a la adquisición de divisas para ahorrar. Este impuesto también se aplica a los pagos con tarjetas de crédito por servicios prestados por empresas extranjeras, incluidas plataformas digitales, servicios de mensajería y actividades similares. Este impuesto también se aplica a los pagos con tarjetas de crédito por servicios prestados por empresas extranjeras, incluidas plataformas digitales, servicios de mensajería y actividades similares. Además, este impuesto —que representó el 0,2% del PIB en 2021— se destinó parcialmente a financiar iniciativas de igualdad de género como el FISU y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como PAMI, que brinda cobertura de salud a los adultos mayores.

6. Se trata de un impuesto establecido en la Ley N° 27541 De Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, que grava la compra de divisas, la adquisición de bienes y servicios en moneda extranjera, adquiridos en el exterior o en el país

3.2.5 Ingresos provinciales

Respecto de los ingresos provinciales, el Cuadro 1 revela que las provincias recaudan menos del 20% de los ingresos del país (5,1% del PIB), basado principalmente en impuestos sobre bienes y servicios. Aunque son los principales responsables de recaudar el impuesto sobre la propiedad, las recaudaciones no son significativas.

Además, las provincias cobran regalías a las industrias extractivas de petróleo, gas y minería. El porcentaje habitual de regalías que se cobra a la industria de hidrocarburos es del 12% (y no puede exceder del 18%), y en minería la tasa máxima establecida es del 3%. Los ingresos por regalías en las provincias no son significativos

y en ningún caso representan más del 20% de los recursos totales de las provincias donde se explotan recursos naturales (Rodríguez 2017).

La baja capacidad de recaudación de ingresos de las provincias hace que la mayoría de ellas dependan en gran medida de las transferencias de fondos del Gobierno Federal. Estas transferencias se realizan a través del Sistema de Coparticipación Fiscal Federal, un régimen automático y diario de repartición de ingresos, o mediante transferencias discrecionales basadas en acuerdos políticos entre el Gobierno Federal y las provincias. Ambos mecanismos plantean desafíos de igualdad y equidad porque carecen de solidaridad o criterios igualadores entre territorios. Esto es especialmente preocupante dado que los gobiernos provinciales son los principales responsables de financiar y prestar servicios públicos de educación y salud, lo que genera un acceso y una calidad muy desiguales entre las distintas regiones de Argentina.

3.2.6 Fugas de impuestos

Grondona et al. (2016) señalan que la disminución de la capacidad del Estado para recaudar impuestos no es neutral en términos de género, ya que la pérdida de ingresos suele compensarse: i) gravando más a los contribuyentes más cumplidores, como las pequeñas y medianas empresas (PYME) o los individuos de ingresos medios (que suelen hacer menos uso de mecanismos sofisticados para eludir sus responsabilidades fiscales), y ii) ampliando la tributación indirecta. Esto tiene un impacto particular en las mujeres, que están sobrerrepresentadas en los estratos de menores ingresos y también tienden a encontrar más empleos en las PYME. Las siguientes secciones revisan algunos de los mecanismos que socavan la capacidad de recaudación de ingresos del Estado.

3.2.6.1 Gastos fiscales

Según la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC 2020), en 2021 los gastos tributarios representaron el 2,36% del PIB. La mayor parte (73,9%) corresponde a tratamientos especiales incluidos en la legislación fiscal vigente, y el resto a diversos regímenes de promoción económica. Dentro del primer grupo, los tratamientos

especiales del IVA son los más importantes, representando el 1,18% del PIB, y se explican principalmente por tasas reducidas sobre productos alimenticios esenciales y exenciones para proveedores de servicios de salud. Si bien estas exenciones pueden parecer justas, no lo son desde una perspectiva de equidad: los estudios muestran que cuando las exenciones se otorgan a productos y no a individuos, se pierde el potencial redistributivo, ya que en última instancia benefician a los deciles de mayores ingresos que tienen altos niveles de consumo en términos absolutos (Rodríguez Enríquez y Méndez Santolaria 2021).

En cuanto a los impuestos directos, la OPC señala que los ingresos no recaudados representan el 0,56% del PIB. Los gastos tributarios más significativos se explican por las exenciones del Impuesto a las Ganancias Públicas (IRP) a jueces y funcionarios del poder judicial nacional y provincial, así como por las exenciones del Impuesto al Patrimonio Federal como las desgravaciones sobre inmuebles rurales y depósitos en cuentas bancarias.

Los beneficios fiscales enmarcados en esquemas de promoción económica también son problemáticos porque, además de que tienden a perpetuarse en el tiempo, carecen de transparencia y de mecanismos de evaluación para evaluar el logro de los objetivos perseguidos (ACIJ 2023). En América Latina, de hecho, la evidencia muestra que estos regímenes promocionales no logran alcanzar estándares mínimos como la creación de empleo decente y, con base en esta evidencia, las visiones feministas sostienen que puede ser más efectivo evitar los beneficios fiscales y, en cambio, utilizar los recursos recaudados de estas fuentes para la provisión pública de servicios sociales y de cuidado (Rodríguez Enríquez y Méndez Santolaria 2021).

3.2.6.2 Omisiones de pago de impuestos

La omisión del pago de impuestos, entendida en sentido amplio como elusión, evasión fiscal, fraude o mora, es otro factor que mina la eficacia de la recaudación tributaria. En Argentina se conoce poco sobre la magnitud de la omisión tributaria directa e indirecta debido a la falta de información pública y sistemática producida por la Administración Federal de Ingresos Públicos. Respecto del IVA, la CEPAL (2020) estima una tasa de evasión de

aproximadamente 33,6% en 2017, equivalente al 3,7% del PIB, lo que representa una pérdida significativa para un impuesto que, en promedio, recauda el 7% del PIB.

Respecto a la tributación directa, Gómez et al. (2016), quienes recopilaron los resultados de los principales estudios cuantitativos sobre evasión en los países de la región, señalan que si Argentina no sufriera evasión fiscal, sería posible recaudar el doble del IRPF y del IRPJ. La degradación de la capacidad de recaudación del impuesto sobre la renta es un problema profundamente relacionado con la tributación internacional y la desregulación financiera. La competencia fiscal entre Estados (conocida como la carrera hacia el fondo), la proliferación de paraísos fiscales y la contabilidad creativa permiten a las corporaciones multinacionales y a los individuos más ricos desviar sus ganancias a jurisdicciones con bajos impuestos utilizando estructuras legales complejas e ingeniería financiera. Sin ser estrictamente ilegales, estos mecanismos permiten a los individuos más ricos del planeta estar sujetos a impuestos en un país con tasas impositivas bajas, al tiempo que erosionan la base impositiva del país donde se obtuvieron las ganancias. Cobham y Janský (2017) estiman que la pérdida de ingresos fiscales por traslado de beneficios corporativos asciende a USD 21.400 millones por año en Argentina, equivalente al 4,42% del PIB del país, ubicándolo entre los 10 países con mayores pérdidas fiscales por este motivo.

En materia de abuso fiscal de personas físicas de alto patrimonio (HNWI), según una reciente investigación del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, conocida como Pandora Papers, Argentina es el tercer país del mundo con mayor número de beneficiarios finales de empresas offshore. Además, según información de la amnistía fiscal (Ley 27.260 de 2016) implementada en Argentina antes del inicio del intercambio de información para fines tributarios bajo el Estándar Común de Reporte (CRS), los activos declarados por contribuyentes previamente incumplidores ascendieron a poco más del 20% del PIB del país en 2016 (Grondona et al. 2024).

Si bien tener una cuenta offshore no es ilegal en sí mismo, la evidencia muestra que cuando dichas cuentas no se declaran a las autoridades fiscales, con frecuencia se asocian con flujos financieros ilícitos y formas de evasión fiscal. En este sentido, la

mayoría de los flujos financieros ilícitos están relacionados con la evasión y elusión fiscal corporativa. Además, los principales beneficiarios son las grandes corporaciones transnacionales (Gaggero 2023) y los HNWI (Grondona et al. 2024), que tienen los medios para permitirse una planificación y gestión fiscal agresiva. La desregulación financiera y fiscal, junto con la liberalización de la cuenta de capital, facilita la libre circulación de flujos financieros ilícitos originados en actividades delictivas.

3.2.6.3 Amnistías fiscales recurrentes

Si bien el promedio mundial es del 9,8%, Argentina posee el equivalente al 36,5% de su PIB en riqueza offshore y tiene una larga historia de amnistías fiscales recurrentes (Londoño-Velez y Tortarolo 2022). Cada administración en los últimos 15 años ha implementado una amnistía fiscal para tratar de expandir sus ingresos y reintegrar ese dinero a la economía del país, con un éxito modesto en el primero y pobres logros en el segundo. Incluso el FMI coincide en que este tipo de medidas tiene importantes efectos adversos sobre los incentivos para que los contribuyentes cumplan en primer lugar: Le Borgne y Baer (2008) señalan que las amnistías fiscales exitosas son la excepción y no la regla. Las mejoras en la administración tributaria son la clave para abordar los problemas subyacentes que las amnistías pretenden resolver. Estas medidas también conllevan sesgos de género. Al debilitar el potencial de ingresos de los impuestos más progresistas, benefician principalmente a los contribuyentes que no cumplen —que en su mayoría son hombres— mientras que los ingresos recuperados rara vez se destinan a políticas de atención.

3.3 Estructura de los sistemas de cuidado y financiación pública

La organización social del cuidado en Argentina se caracteriza por una doble injusticia: por un lado, por la naturaleza de los actores que la brindan, y por otro, por la distribución sexo-género de estos actores. En primer lugar, el cuidado se proporciona principalmente en los hogares, donde el trabajo de cuidado no remunerado representa la mayor parte del cuidado. Además, la distribución

del tiempo asignado a estas tareas es significativamente desigual entre hombres y mujeres.

La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), realizada en 2021 por el INDEC, midió el tiempo que los argentinos dedican a tareas de cuidado. Quedó claro que las mujeres dedican casi el doble de tiempo que los hombres al cuidado domiciliario, independientemente de que tengan o no una ocupación remunerada. En general, el promedio total de horas diarias de trabajo (tanto remunerado como no remunerado) es mayor para las mujeres (9 horas y 20 minutos) que para los hombres (8 horas y 38 minutos). Cuando las mujeres participan en una ocupación remunerada, dedican un promedio de 7 horas y 34 minutos, menos tiempo que sus homólogos masculinos (9 horas y 6 minutos). En cambio, dedican casi el doble de tiempo a actividades no remuneradas (6 horas y 31 minutos al día las mujeres y 3 horas y 40 minutos los hombres).

Esta brecha temporal se traduce en trayectorias laborales más precarias y menor acceso a bienes y riqueza. Las estadísticas laborales indican que, si bien solo la mitad de las mujeres en edad laboral participan en el mercado laboral, siete de cada diez hombres lo hacen. Además, tienen menos probabilidades de conseguir un empleo (la brecha de género en la tasa de empleo es de casi 20 puntos porcentuales), y la tasa de desempleo de las mujeres es sistemáticamente superior a la de los hombres. Además, la incidencia de la informalidad en el trabajo de las mujeres es mayor, lo que significa que cuando consiguen un trabajo remunerado es más probable que sea en condiciones no registradas. Así, las mujeres ganan en promedio entre 20 y 30% menos que los hombres por su trabajo, una brecha que se amplía en los empleos informales.

Este acceso desigual a la remuneración por su trabajo resulta en una sobrerrepresentación de las mujeres en los deciles de ingresos más bajos y en la masculinización de los estratos más ricos. Sin embargo, esta contribución no remunerada a la economía, que es realizada predominantemente por mujeres y las coloca en desventaja en el mercado laboral, es esencial para el funcionamiento tanto de la economía como de la sociedad (Larios y Méndez Santolaria 2024).



Aunque la contribución del cuidado a la economía está invisibilizada en la teoría fiscal, es posible observarla. La ex Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DEIyG 2023) realizó un estudio en el que se asignó un valor de mercado a las horas de trabajo no remunerado y de cuidado captadas en la NTUS 2021. El informe advierte que si el sector de cuidados no remunerados fuera un trabajo remunerado, representaría el 16,8% del PIB, convirtiéndose en el sector económico con mayor contribución a toda la economía, seguido solo por el comercio y la industria. La mayor parte de esta contribución, el 70%, la realizan las mujeres, mientras que los hombres sólo aportan el 30% del trabajo de cuidado no remunerado. Como se mencionó anteriormente, muchos de estos problemas para el desarrollo de la vida económica de las mujeres se deben a la concentración del trabajo de cuidado no remunerado en el hogar.

En este sentido, es necesario observar cómo el Estado organiza sus intervenciones. Rodríguez Enríquez et al. (2019) las organizan en tres categorías: i) las relacionadas con la normativa y el marco de las relaciones laborales (licencias laborales, principalmente, aunque también condiciones de trabajo de forma más general); ii) las relacionadas con las políticas que proveen servicios de cuidado; y iii) también es posible considerar regulaciones o políticas que tienden a generar transformaciones culturales, que pueden inducir cambios en las percepciones de los roles de género en torno al cuidado.

Según diversos estudios, la prestación de cuidados por parte del Estado argentino se caracteriza por ser subsidiaria, descentralizada y de deficiente calidad (Rodríguez Enríquez et al. 2019; Rodríguez Enríquez and Marzonetto 2016). La condición subsidiaria se refiere a que la prestación pública es un complemento a los arreglos que pueden brindar los hogares, por lo que ocupa un lugar marginal, dirigido a poblaciones particulares y con altos niveles de dependencia. La prestación de servicios públicos está descentralizada, ya que gran parte de ella recae en los estados provinciales y municipales. Además, se caracteriza por ser deficiente en cantidad (baja cobertura) y calidad (trabajadores con bajos salarios y deficiente infraestructura).

Según la ley, los servicios de cuidado infantil deben garantizarse a partir de los tres años y la escolarización inicial es obligatoria a

partir de los cuatro años. Las políticas públicas para abordar este problema se basan en dos estrategias: por un lado, los servicios públicos formales (guarderías y jardines infantiles, principalmente a nivel subnacional) y, por otro, los programas de asistencia a hogares socialmente vulnerables, estrechamente vinculados a las organizaciones sociales.

La cobertura de los servicios de cuidado infantil es prácticamente universal (90%) para los niños de 5 y 4 años, pero disminuye al 50% para los de 3 años y es casi inexistente para los de 0 a 2 años. Esta desigualdad se puede atribuir a la limitada oferta de servicios de cuidado por parte del Estado y a la ausencia de cobertura obligatoria en edades más tempranas.

Respecto al cuidado de los adultos mayores, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de los Adultos Mayores (EnCaViAM), en el 77% de los casos el cuidado de los adultos mayores recae en la familia, el 15% en trabajadores remunerados y el 7% en personas cercanas, como amigos y vecinos. De lo anterior se desprende que la participación del Estado en este sector de la población es marginal y en gran medida complementaria a la atención brindada en el hogar. En cuanto a la atención fuera del hogar a los adultos mayores, la ayuda estatal también es deficiente; sin embargo, cabe mencionar que la hospitalización geriátrica que ofrece el PAMI a personas que por circunstancias de salud y económicas requieren cuidados más intensivos ocupa un espacio importante.

En lo que respecta a las personas con discapacidad, la situación es diferente. Argentina cuenta con regulaciones avanzadas que promueven niveles básicos de protección y bienestar, contribuyendo a la rehabilitación, la inclusión laboral y asegurando niveles de ingresos que satisfagan las necesidades básicas. Sin embargo, hay muy poco apoyo en términos de proporcionar servicios de atención que ofrezcan a los cuidadores grados de libertad.

De esta manera, la brecha en la provisión pública es cubierta por el mercado para aquellos que pueden pagarla, lo que lo hace altamente segmentado. Además, los trabajadores domésticos desempeñan un papel central en la prestación de servicios de cuidado, en particular los trabajadores domésticos migrantes. Según López Mourelo (2020), en Argentina hay aproximadamente 1,4 millones de trabajadoras domésticas, lo que representa el 5,6%

del empleo total, el 17,4% de las mujeres ocupadas y el 22% de las asalariadas. Del total de mujeres ocupadas en el sector, el 9,1% son migrantes, pero estos valores son mayores en la ciudad de Buenos Aires. Las trabajadoras migrantes provienen principalmente de Perú, Paraguay y Bolivia. Son el sustento de sus familias tanto en Argentina como en sus países de origen (Sanchis y Rodríguez Enríquez 2011; Gontero y Velásquez Pinto 2023).

Por último, desempeñan un papel importante los mecanismos de atención comunitaria: los que se llevan a cabo a través de organizaciones sociales y los que se crean espontáneamente en respuesta a necesidades y crisis específicas. Estos arreglos son cruciales para la reproducción de la vida en los sectores de bajos ingresos. Aun así, se llevan a cabo de manera precaria en términos de infraestructura, condiciones de trabajo e ingresos que reciben los cuidadores. Las políticas sociales también juegan un papel complementario en este contexto e ilustran cómo el Estado se relaciona con los territorios locales. Estas políticas públicas dependen en gran medida de la participación de las organizaciones sociales y, especialmente, del trabajo y el tiempo no remunerados de las mujeres. Su trabajo sostiene estos servicios, pero a menudo se compensan con salarios muy bajos y proporcionados sin los derechos laborales adecuados (Campana y Lashayas 2022).

Esta combinación de políticas insuficientes, junto con un acceso segmentado a la atención desde el mercado o la comunidad, hace que la actual organización del cuidado sea un vector de reproducción de la desigualdad (Rodríguez Enríquez 2015).

3.4 Políticas de cuidado para el trabajo de cuidado no remunerado y su financiación

En los últimos 15 años, Argentina ha experimentado un sostenido proceso de expansión de la cobertura de la seguridad social con la implementación de programas de protección social ampliados (transferencias monetarias no contributivas y condicionadas para asignaciones por hijo, personas con discapacidad y adultos mayores de estratos de menores ingresos) y programas semi contributivos (como moratorias en el pago de jubilaciones), lo que ha significado un ingreso masivo de mujeres a la seguridad social. Si bien estas políticas públicas no fueron explícitamente

diseñadas desde una perspectiva de cuidado y enfrentan desafíos y limitaciones en materia de igualdad de género (Rodríguez Enriquez 2011), garantizan un ingreso para el cuidado de las poblaciones más dependientes y facilitan el acceso de quienes tienen trayectorias laborales más inestables, beneficiando particularmente a las mujeres por su mayor participación en el trabajo de cuidado no remunerado.

Durante el gobierno de Alberto Fernández se lograron algunas mejoras en el diseño y la narrativa de estas políticas gracias a la jerarquización del Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres, que pasó de ser un ente descentralizado de la administración nacional (Instituto Nacional de las Mujeres) a un ministerio de gobierno (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad) y a la mayor participación de feministas en cargos de gobierno. Una medida notable de seguridad social introducida por esta administración es el reconocimiento de los años de contribución al sistema de seguridad social (aun cuando no se hayan pagado realmente) cuando nace o se adopta un niño. La iniciativa visibiliza y aborda una desigualdad histórica y estructural en la distribución del trabajo de cuidado, reconociendo y valorando el tiempo que las mujeres dedican a la crianza de sus hijos e hijas y muchas veces están ausentes del mercado laboral.

Si bien las políticas mencionadas representan avances en términos de remuneración y reconocimiento del trabajo de cuidado, aún queda mucho camino por recorrer en materia de seguridad social para catalizar la igualdad de género. Para empeorar las cosas, estos avances están en peligro bajo la actual administración gubernamental. El presidente Milei, que identifica al feminismo como su enemigo político, disolvió el Ministerio de la Mujer e implementó numerosas otras medidas que socavan el avance de la igualdad de género.

Finalmente, fuera del sistema de seguridad social, una política destaca por su impacto en la reducción del trabajo de cuidado: el Fondo de Integración Sociourbana (FISU). Se centra en mejorar las condiciones de salud y vivienda en los barrios de menores ingresos. Al hacerlo, ayuda a aliviar el trabajo de cuidado no remunerado (realizado en su mayoría por mujeres pobres) necesario para garantizar la subsistencia básica.

Las siguientes secciones describen estas políticas y sus mecanismos de financiamiento, con especial atención a su relación con el sistema tributario.

3.4.1 Políticas de reconocimiento y remuneración del trabajo de cuidado en el sistema de seguridad social

El sistema de seguridad social en Argentina ha pasado de ser un esquema puramente contributivo a un sistema híbrido con un fuerte papel de los componentes no contributivos, tanto en términos de gasto como de financiamiento. Como se muestra en el Cuadro 2, el sistema depende en gran medida de asignaciones específicas de otros impuestos y de transferencias de ingresos generales del gobierno federal. Un poco más del 41% de los gastos fueron cubiertos por impuestos a la seguridad social, mientras que otros tipos de ingresos cubrieron el 59% restante. Los impuestos destinados a la seguridad social son en su mayoría indirectos. Según el MTEySS (2022), en 2021 la principal fuente de ingresos fue el impuesto a los débitos y créditos bancarios, el cual se encuentra totalmente integrado para tal efecto y aporta 1,6% del PIB en su financiamiento. Le sigue el IVA, cuyo 10% de recaudación se destina al sistema nacional de seguridad social, aportando el 0,7% del PIB a su financiación. En tercer lugar, el 21% del impuesto a la recaudación de combustibles se destina a este fin, aportando un 0,2% del PIB al sistema de seguridad social. También fue significativa la contribución de un impuesto relacionado con el comercio exterior, el impuesto PAIS, que destinó 42% de su recaudación a la seguridad social, convirtiéndose en la cuarta fuente de recursos más importante, y aportando menos del 0,1% del PIB a este fin.

La mayor parte de la financiación proviene de los ingresos fiscales federales y hay poco esfuerzo compartido con las provincias para financiar la seguridad social. Además, una parte esencial de los recursos, que corresponde a los ingresos generales, depende en gran medida de la voluntad política de la administración federal.

Tabla 2: Financiamiento del sistema de seguridad social por tipo de impuesto, 2021 (% del PIB)

fondos totales	impuesto al seguro social	otras ganancias asignadas para el Seguro social		
		Total	impuestos asignados	ingresos generales
10%	4.1%	5.9%	2.7%	3.2%

Fuente: MTEySS (2022)

Nota: Incluye impuesto a los débitos y créditos en cuentas bancarias, IVA, impuesto a los combustibles, impuesto PAIS, entre otros.

3.4.2 Financiamiento de los sistemas semi contributivos

Desde 2017, dentro del sistema contributivo, que representa el 80% del Sistema de Seguridad Social (Cuadro 3), los impuestos a la seguridad social han sido insuficientes para cubrir los gastos debido a un mercado laboral débil y a las tasas de contribución patronal reducidas (Folgar 2022). Hay amplia evidencia que muestra que estas políticas de reducción de impuestos a la seguridad social no garantizan la creación de empleo (Cruces et al. 2010). También minan la sostenibilidad del sistema, ya que su aplicación procíclica durante las recesiones económicas agrava los déficits de financiación ya causados por las crisis de empleo formal.

El sistema contributivo tiene tres componentes: el régimen general, los regímenes especiales privilegiados y el régimen semi contributivo. Al régimen semi contributivo se accede a través de la Moratoria en el pago de pensiones establecida por la Ley 24.476⁷. Este plan de pago permite a los trabajadores cuyas trayectorias laborales no cumplen con los requisitos formales para la jubilación compensar los años de contribuciones faltantes. Dadas las condiciones laborales de las mujeres en el mercado de trabajo argentino, ellas han sido las principales beneficiarias de este marco normativo, representando el 75% de sus destinatarias. Si bien se podría argumentar que los esquemas semi contributivos ejercen cierta presión sobre la sostenibilidad del sistema al tener requisitos de ingreso más flexibles, funcionan como un mecanismo para la igualdad de género. Y aun cuando los aportes realizados a través de la moratoria fueron deficientes en términos del beneficio accedido, este tipo de esquema promueve subsidios

7. <https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/regimenes-jubilatorios/moratorias-previsionales>

cruzados virtuosos, desde los trabajadores con carreras formales más estables hacia aquellos que trabajaban en condiciones más precarias.

Según Folgar (2022), las personas que se jubilaron bajo este régimen (45% de los beneficiarios del sistema contributivo) acaparan sólo el 26% del gasto previsional total en Argentina, dado el bajo nivel de dichos beneficios. En cambio, el régimen general, en el que predominan los hombres, cubre al 37,2% de los beneficiarios de la seguridad social, representando el 36,9% del gasto. El autor también destaca cuestiones preocupantes de subsidios cruzados viciosos en los regímenes especialmente privilegiados, que están insuficientemente financiados en términos de contribuciones pero reciben desproporcionadamente una porción mayor de los desembolsos de la seguridad social. Dos casos destacados son los sistemas de pensiones del poder judicial y del servicio exterior, este último fuertemente masculinizado.

Tabla 3: Estructura del sistema de seguridad social en 2021 como porcentaje del gasto total

gastos		estructura
gasto total		100%
sistema contributivo y semi contributivo		80%
sistema no contributivo:		18%
Programas netos de seguridad analizada	subvenciones para el cuidado infantil (AUH+AUE)	7%
	pensiones por discapacidad (PNCD)	6%
	Pensión universal para adultos mayores (PUAM)	1%
otros programas no contributivos		4%
gastos: otros gastos (administrativos)		2%

Fuente: Cálculos de los autores basados en MTEySS (2022)

El sistema no contributivo representa el 18% del gasto de la seguridad social (Tabla 3). Los programas de red de seguridad dirigidos a la infancia (AUH+AUE) representan la mayor parte de ese gasto, que, en términos del PIB, alcanza el 0,7%. En segundo lugar en importancia se encuentran los programas dirigidos a personas con discapacidad (PNCD), que representan el 0,55% del PIB. En tercer lugar se encuentran las transferencias de ingresos condicionadas a las personas mayores de 65 años (PUAM), que

representan el 0,11% del PIB, cifra poco significativa debido a la moratoria en el pago de pensiones. Una vez que se levante la moratoria, como anunció la administración de Milei, se espera que el número de beneficiarios del PUAM y el gasto destinado a este programa de red de seguridad aumenten, aunque con algunas desventajas para las mujeres.

Los programas de red de seguridad dependen, en distintos grados, de transferencias generales de ingresos del gobierno federal, una situación que se torna especialmente precaria durante períodos de severa austeridad fiscal, como el que enfrenta actualmente Argentina.

3.4.3 Financiamiento de programas de red de seguridad para niños

Desde 2009, la Asignación Universal por Hijo (AUH), prevista en la Ley N° 24.714, brinda cobertura a los hijos de trabajadores desempleados e informales con ingresos inferiores al salario mínimo. El programa incorpora condicionalidades en los controles de salud infantil y asistencia escolar. Dos años después, se lanzó la Asignación Universal por Embarazo (AUE), dirigida a mujeres embarazadas (desocupadas o contratadas informalmente con ingresos inferiores al salario mínimo) desde la semana 12 hasta la interrupción del embarazo o el nacimiento del hijo. La adhesión a los controles médicos del embarazo es una condición para participar.

Según ANSES (2021), en 2021, la AUH atendió a más de 4,4 millones de niños, niñas y adolescentes, y 6 de cada 10 de ellos se concentraron en los dos deciles de menores ingresos. En sus hogares, la asignación representa más del 10% del ingreso familiar total y el 45% del gasto en alimentación. La AUH redujo la pobreza infantil en 2,6 puntos porcentuales y jugó un papel importante en la contención de la pobreza extrema. En el tercer trimestre de 2020, entre los beneficiarios de la AUH, el 29% de los niños vivían bajo la línea de pobreza extrema, y sin este ingreso ese porcentaje podría haber ascendido al 46%. A pesar de ser una política fundamental para contener la pobreza extrema, no cubre las necesidades básicas de los niños, ni reconoce ni compensa el tiempo de trabajo no remunerado que requiere su cuidado.

Las mujeres de los hogares con menores ingresos son las que dedican la mayor parte de su tiempo al cuidado no remunerado, aproximadamente ocho horas, casi una jornada laboral completa, en comparación con las tres horas de trabajo de cuidado no remunerado que dedican las mujeres de los hogares más ricos del país (Rodríguez Enríquez 2014). No sólo es necesario aumentar los beneficios que brinda el programa para preservar su capacidad de protección social, sino que también es esencial avanzar en reformas en su diseño que desafíen los roles tradicionales de género y eviten la perpetuación de las desigualdades de género que enfrentan las madres pobres.

En cuanto al financiamiento, casi la totalidad del gasto en estos programas (97%) fue cubierto por recursos propios de la seguridad social —principalmente contribuciones a la seguridad social e impuestos específicos—, lo que los hace menos dependientes de los ingresos generales. La ley establece explícitamente las fuentes de financiamiento de los programas de seguridad social AUH y AUE (así como el financiamiento del PNCD): contribuciones a la seguridad social e impuestos afectados, ingresos del Impuesto a la Riqueza, retornos de las inversiones de la seguridad social y cualquier recurso adicional que asigne anualmente el Congreso Nacional a través del presupuesto (artículo 18 de la Ley 24.241). Esta asignación específica de recursos, legalmente exigida, fortalece el financiamiento al brindar previsibilidad. Sin embargo, no garantiza que estos fondos —también destinados a otras políticas dentro del sistema de seguridad social— sean suficientes para cubrir los requerimientos de gasto de los programas de red de seguridad.

Como se ha señalado anteriormente, en los últimos cinco años, las contribuciones a la seguridad social (muy dependientes del ciclo económico) no han sido suficientes para cubrir las pensiones contributivas. Aunque se destinaron impuestos indirectos (también sensibles a las fluctuaciones económicas) a la seguridad social, también resultaron insuficientes. Por lo tanto, el sistema dependía de transferencias de los ingresos generales del Tesoro para cerrar la brecha. Los programas de red de seguridad son esenciales y normalmente se amplían durante las crisis económicas. Sin embargo, su financiación sigue estando muy expuesta a fuentes de ingresos que son particularmente vulnerables a la contracción durante las recesiones. Para mejorar su resiliencia y adecuación,

estas políticas requieren recursos fiscales anticíclicos y mecanismos de financiamiento más sólidos.

Un aspecto positivo es que la Ley 24.241 destina los ingresos del Impuesto Federal al Patrimonio a Programas de Red de Seguridad. Sin embargo, en la práctica, esto ha demostrado ser una fuente débil de ingresos públicos. El impuesto al patrimonio representa menos del 1% de los ingresos federales (Cuadro 1), y en los últimos años su capacidad de recaudación se ha visto aún más minada por medidas como reducciones de las tasas impositivas y amnistías fiscales recurrentes. La AUH cuenta además con financiamiento del Banco Mundial (BM), que entre 2016 y 2020 aprobó líneas de crédito por un total de USD 1.300 millones, que se esperaba desembolsar en su totalidad a fines de 2022 (según el Informe Nro. PAD3717 del Banco Mundial). Estos préstamos pretendían, entre otras cosas, ampliar la cobertura del programa, algo que fue especialmente crucial durante la pandemia. Como resultado, el programa llegó a 1,2 millones de nuevos beneficiarios tras la flexibilización de sus requisitos de educación y salud. Aunque las condiciones crediticias del Banco Mundial ofrecen largos períodos de reembolso y tasas de interés inferiores a las disponibles en el mercado, vale la pena preguntarse si este tipo de apoyo internacional para prevenir la pobreza extrema infantil debería tomar la forma de un préstamo — generando ganancias a partir de esa asistencia — en lugar de proporcionarse como ayuda directa.

3.4.4 “Compra sin IVA” para beneficiarios de AUH: Una política de personalización de impuestos indirectos

A fines de 2023, la administración de Alberto Fernández implementó brevemente el programa “Compra sin IVA”, que devolvió el 21% del IVA de los productos de la Canasta Básica a, entre otros, beneficiarios de la AUH, jubilados que reciben la pensión mínima y trabajadoras domésticas (grupos en los que las mujeres están sobrerrepresentadas). Este tipo de política fiscal mejora la progresividad del sistema al otorgar reembolsos de impuestos basados tanto en el tipo de receptor como en el tipo de producto, aprovechando la amplia red de seguridad social para llegar eficazmente a la población de menores ingresos. Como

tal, constituye un ejemplo de gasto fiscal que puede focalizarse correctamente, beneficiando a grandes segmentos de hogares de bajos ingresos y brindando un fuerte estímulo al consumo con efectos indirectos positivos sobre la economía. Si bien el programa no estuvo exento de deficiencias, su interrupción durante la administración de Milei representa un claro retroceso en términos de equidad.

3.4.5 Financiamiento de programas de red de seguridad dirigidos a personas con discapacidad

Las pensiones de invalidez no contributivas (PNCD) fueron creadas por la Ley 13.478 en 1948, pero recién en 1997 el programa comenzó a funcionar, cuando se reglamentaron formalmente los requisitos de acceso bajo criterios laborales y familiares muy restrictivos. Entre ellas se encontraban: certificación de incapacidad para trabajar del 76% o más; no tener bienes, ingresos o recursos para subsistir (incluidos los del cónyuge, familiares obligados y/o grupo familiar); y no recibir ningún otro beneficio asistencial o no contributivo (incluidos los del cónyuge). Para los migrantes también se exigió un mínimo de 20 años de residencia continua en el país.

Entre 1997 y 2003, debido a restricciones presupuestarias, se aplicó una política de “uno entra, uno sale”: en la práctica, un nuevo beneficiario sólo podía ingresar al sistema tras el fallecimiento de una persona cubierta. Según Cetrángolo y Grushka (2020), el número de beneficiarios del PNCD aumentó significativamente después de 2004 (cuando hubo 113.651 beneficiarios), tras el “descongelamiento” de este cupo y una serie de medidas que facilitaron el acceso. En 2021, el número de beneficiarios casi se decuplicó, acompañado de un aumento sustancial de las asignaciones presupuestarias para esta política. El PNCD contó con 1.098.965 beneficiarios, de los cuales el 50,2% eran mujeres y el 64,5% tenían entre 25 y 59 años (SIEMPRO 2021).

Cetrángolo y Grushka (2020) atribuyen el aumento del número de beneficiarios a las altas tasas de informalidad estructural y a la ausencia de seguros de desempleo para los trabajadores informales. También puede verse como una respuesta a la falta

de mecanismos de protección de ingresos para los trabajadores informales en casos de enfermedad o discapacidad, similares a los disponibles en el empleo formal. Por ejemplo, los trabajadores formales tienen derecho a licencia por enfermedad remunerada por enfermedades no relacionadas con el trabajo o incapacidades temporales, cobertura por parte de las Compañías de Seguros de Riesgos del Trabajo por enfermedades o lesiones relacionadas con el trabajo y pensiones o seguros de jubilación por incapacidad para personas menores de 65 años con una incapacidad mental o física de largo plazo certificada médicamente superior al 66%.

Con el tiempo, la cobertura del PNCD, en línea con las recomendaciones internacionales, ha ido progresivamente más allá de la idea de que el acceso a los beneficios debe depender de la empleabilidad, reconociendo la precariedad del empleo formal para las personas con discapacidad. El acceso al empleo, aunque posible y a menudo deseable, puede presumirse inestable y precario debido a la intensa discriminación que enfrentan las personas con discapacidad en el mercado laboral. En los últimos 20 años, los criterios socioeconómicos y ambientales han adquirido mayor peso en relación con las variables médicas. También permitió la cobertura de niños menores de 18 años con ingresos familiares inferiores a las pensiones mínimas.

Bajo la administración de Fernández, varias reformas mejoraron la accesibilidad y la flexibilidad: suspendieron los beneficios mientras los beneficiarios tuvieran empleos formales, hicieron compatible el PNCD con los programas sociales y los subsidios de desempleo, relajaron los umbrales de certificación de discapacidad y redujeron los requisitos de residencia para los migrantes. Sin embargo, estos avances se están revirtiendo rápidamente bajo la administración de Milei.

El monto del beneficio equivale al 70% de la pensión mínima de jubilación, lo que proporciona un piso de ingreso mínimo pero es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de las personas con discapacidad. Los pagos deben incrementarse no sólo para atender las necesidades personales de los beneficiarios, sino también para reconocer el trabajo no remunerado que otros —principalmente las mujeres— realizan para cuidarlos y apoyarlos, garantizando una vida digna y autónoma para esta población.

Para el PNCD, el Sistema de Seguridad Social aporta el financiamiento, que luego es transferido a la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), encargada de ejecutar el programa. Como se señaló en el apartado anterior, el financiamiento de esta política está establecido en el artículo 18 de la Ley 24.241, con la fortaleza de los recursos afectos, pero con la limitación de que estos fondos pueden resultar insuficientes para cubrir las necesidades de gasto. En 2021, el 7% del financiamiento provino de ingresos generales, mientras que la mayor parte provino de recursos propios del sistema de seguridad social.

3.4.6 Financiamiento de la pensión universal para adultos mayores

La Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), creada en 2016 mediante la Ley 27.260, es un beneficio monetario diseñado para asegurar la cobertura previsional de las personas de 65 años o más que no cuenten con un plan de jubilación o pensión. En 2021, contó con un número limitado de beneficiarios (230.694 titulares). Equivale al 80% de la pensión mínima de jubilación y además garantiza y financia la incorporación de cada beneficiario al PAMI para la cobertura de salud. También es compatible con el trabajo asalariado, dando acceso a prestaciones familiares.

Esta política no contributiva tiene la noble intención de universalizar el acceso al ingreso, a la cobertura de salud y a las prestaciones de las personas que habiendo alcanzado la edad de jubilación no cumplen los requisitos para acceder al régimen contributivo (principalmente mujeres). Sin embargo, su diseño presenta una serie de sesgos de género, y su eventual expansión dejaría a las mujeres en peores condiciones para la jubilación que las que tenían a través del sistema semi contributivo (moratoria en el pago de pensiones).

Se pueden identificar fácilmente al menos dos sesgos de género en PUAM. En primer lugar, aumenta efectivamente la edad de jubilación para la mayoría de las mujeres. Según la ley, la edad mínima de jubilación es de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres. Sin embargo, la PUAM utiliza sólo la edad de jubilación masculina como criterio de acceso, dejando sin pensión a las mujeres de entre 60 y 64 años que no han completado contribuciones suficientes. Estimaciones recientes indican que el

94% de las mujeres de este grupo de edad no cumplen el requisito de 29 años de contribución para obtener una pensión contributiva. Como resultado, aproximadamente 250.000 mujeres cercanas a la jubilación perderían sus ingresos una vez que se levante la moratoria y sea reemplazada por la PUAM.

El segundo sesgo de género surge de la incompatibilidad del programa con los beneficios de supervivencia para cónyuges, menores o hijos discapacitados de cualquier edad, un derecho garantizado bajo el sistema contributivo y semi contributivo. Esta limitación afecta desproporcionadamente a las mujeres en uniones heterosexuales, ya que las tendencias demográficas muestran que las mujeres tienden a vivir más que los hombres. Según Roffman (2022), gracias al mayor acceso a pensiones propias a través del sistema semi contributivo, el 77% de las mujeres con pensión de jubilación también reciben la pensión de sobrevivencia tras la muerte de su cónyuge, frente al 55% de los hombres.

Dado que las pensiones de las mujeres son generalmente más bajas que las de los hombres (están sobrerrepresentadas entre los beneficiarios de la pensión mínima), la incompatibilidad de la PUAM con los beneficios de supervivencia socavaría particularmente su capacidad de mantener niveles de vida básicos. También desprotege a los niños y hermanos discapacitados que quedan huérfanos tras la muerte de un pensionista (normalmente el padre, debido a la dinámica de la edad reproductiva de las mujeres). Esta discriminación, combinada con la alta informalidad del mercado laboral argentino —donde tanto las mujeres como muchos hombres tienen dificultades para acceder al sistema contributivo— representa una falla grave en el diseño de la PUAM, que amenaza los derechos y la seguridad económica de las mujeres y sus dependientes.

Un último desafío que presenta la política, compartido por el resto de los programas no contributivos, es que el monto del beneficio es insuficiente para garantizar una vida digna a sus beneficiarios. Además, perpetúa las desigualdades arraigadas en el fragmentado mercado laboral argentino al proporcionar un ingreso menor que la pensión mínima de jubilación fijada para el sistema contributivo.

Si bien se enmarca en el sistema de seguridad social, la PUAM y los costos de incorporación de sus beneficiarios al PAMI

se financian íntegramente con ingresos generales del Tesoro Nacional, según lo establecido en los artículos 17 y 19 de la Ley 24.241. Si bien estos ingresos provienen de impuestos, no existe un vínculo directo entre impuestos específicos y gastos, lo que deja al programa vulnerable a la volatilidad ante cambios en las prioridades del gobierno. Una parte importante del gasto de esta política se destina a financiar la cobertura de salud del PAMI para sus beneficiarios. Fundado en 1971, PAMI brinda seguro de salud y apoyo a los adultos mayores, permitiendo a Argentina alcanzar un alto nivel de cobertura médica para esta población, superando el 90% en la mayoría de las provincias, un logro único en la región. Como política clave, su esquema de financiamiento se describirá brevemente en la siguiente sección.

3.4.6.1 Financiamiento del PAMI: una política clave de atención a las personas mayores

PAMI atiende a más de 6 millones de beneficiarios y cuenta con una amplia cobertura territorial, con más de 600 agencias y 38 Unidades de Gestión Local, una red profesional de más de 8000 médicos generales, 17 mil prestadores y más de 14 mil farmacias afiliadas donde se entregan medicamentos de forma gratuita. Además de atender a los pensionados del sistema contributivo, su base de beneficiarios se ha ampliado, gracias a la mayor cobertura jubilatoria a través de los esquemas semi contributivos y el PUAM.

Si bien la concentración de adultos mayores en el PAMI plantea desafíos financieros (cuanto mayores son los afiliados, mayores son sus costos médicos), también le otorga al Estado un importante poder monopsónico para negociar los precios de los medicamentos con las compañías farmacéuticas, lo que permite compras más rentables.

Sin embargo, el esquema de reembolso bajo el cual opera PAMI limita la entrega efectiva de beneficios médicos, particularmente en épocas de inflación persistentemente alta. Los largos retrasos en los reembolsos suponen una importante presión financiera para las pequeñas farmacias y los médicos privados que prestan servicios a las filiales de PAMI, especialmente las más pequeñas.

Según Cetrángolo y Goldschmit (2018), el presupuesto total del PAMI representa poco más del 1% del PIB. Se financia a través de un impuesto de seguridad social del 3% pagado por los trabajadores, un impuesto de seguridad social del 2% pagado por los empleadores e impuestos sobre las pensiones de jubilación que varían entre el 3% y el 6% dependiendo del ingreso. La contribución del empleador ha variado a lo largo del tiempo debido a deducciones especiales, y una parte sustancial de los gastos se financia a través de ingresos federales generales.

Esta fuerte dependencia de la financiación de los ingresos generales hace que la prestación de servicios médicos sea muy vulnerable a los ajustes fiscales y a las medidas de austeridad, que pueden reducir significativamente el acceso a medicamentos gratuitos. Además, los recursos de la seguridad social destinados al PAMI dependen del mercado laboral, que suele deteriorarse durante las crisis, lo que agrava el problema. Para garantizar un financiamiento estable y mejorar la calidad del servicio, es necesario aumentar las contribuciones de los empleadores a la cobertura médica de los adultos mayores y proporcionar al PAMI recursos fiscales específicos que sean resilientes a las crisis económicas, reduciendo las demoras en los reembolsos para los proveedores médicos, en particular los más pequeños.

3.5 Políticas de financiamiento para infraestructuras de cuidado

Respecto a los programas clasificados como infraestructura relacionada al cuidado, se revisó el financiamiento de una serie de políticas impulsadas por la Secretaría de Integración Sociourbana (SISU) del Ministerio de Desarrollo Social. Estos programas, implementados desde 2018 tras la promulgación de la Ley N° 27.453, tienen como objetivo abordar cuestiones de vivienda, infraestructura y servicios públicos urbanos en barrios populares. Aunque no fueron diseñados explícitamente desde una perspectiva de cuidado, contribuyen a mejorar las condiciones en las que los hogares y las comunidades brindan cuidados. Este efecto se hace evidente al contrastarlo con los marcos teóricos que destacan los beneficios de invertir en infraestructura de atención,

así como con las evaluaciones de impacto realizadas por diversas agencias sobre las políticas implementadas por SISU.

En este sentido, el análisis incluyó una serie de programas que, siguiendo a Mazzola et al. (2023), han demostrado el impacto positivo de las mejoras de infraestructura en la salud, así como en la capacidad de las personas para participar en actividades comunitarias, económicas y políticas. En otras palabras, mejores condiciones materiales para brindar cuidados se traducen en menos tiempo y esfuerzo dedicado al trabajo de cuidado.

Los programas del SISU relevantes para este estudio, financiados a través del Fondo de Integración Sociourbana (FISU), comprenden:

1. Proyecto de Obras Tempranas (POT): desarrollo de obras que respondan a un modelo social, productivo y urbano deseado en la comunidad y cumplan con mejorar las condiciones de vida de sus habitantes (construcción de espacios compartidos, canchas deportivas, conexión a servicios, mejoramiento de espacios públicos – andenes, arbolado, etc.).
2. Proyecto General Ejecutivo (PEG): desarrollo de obras para la integración sociourbana de barrios populares.
3. Mejora de los espacios públicos en barrios populares: mejora de plazas, calles, etc.
4. Viviendas para reubicación: construcción y mejoramiento de viviendas en los casos en que los proyectos de integración requieran la reubicación de los hogares en nuevas viviendas.
5. Programa Lotes con Servicios de Proyectos Especiales (Lote.ar): financiamiento de obras a provincias, municipios y organizaciones sociales para la creación de lotes con servicios en terrenos de su propiedad.

El fondo, implementado en diciembre de 2019 mediante el Decreto 819, se nutre de diversas fuentes, entre ellas:

- i) los ingresos generales del Tesoro Nacional asignados por la Ley de Presupuesto;
- ii) los aportes de organismos internacionales u ONG;
- iii) las donaciones; y iv) el 9% de la recaudación del impuesto PAIS.

Posteriormente, con la Ley 27.605, el 15% de lo recaudado por la ASEP también fue destinado a FISU. Cabe destacar que este

aporte único, dirigido a personas con activos superiores a USD 2,4 millones al 18 de diciembre de 2020, afectó a más de 10.000 contribuyentes, de los cuales solo el 26% eran mujeres, lo que pone de relieve que la medida implica una redistribución no solo en términos de ingresos, sino también por género (Ministerio de Economía 2022).

Varios estudios, organizaciones y especialistas en urbanización destacan y coinciden en el impacto positivo de los programas (Bonfiglio 2023; CIPPEC 2023), tanto en términos de familias alcanzadas como de mejoras concretas en la calidad de vida de las familias (acceso seguro a servicios públicos, mejora de la vivienda y acceso a suelo y vivienda), así como la estrategia de rendición de cuentas y transparencia (es posible hacer seguimiento en el portal Monitor de obras de Integración Socio Urbana). Además, se destaca especialmente el fondo fiduciario como un novedoso mecanismo de financiamiento que mejora la disponibilidad de recursos y facilita la implementación de proyectos con agilidad (CIPPEC 2023).

Respecto a la dimensión del FISU, en los programas del SISU, el estudio del CIPPEC (2023) señala que ésta fue la principal fuente de financiamiento con un monto que alcanza los 323 mil millones de pesos, y representa el 97.6% del financiamiento total de la secretaría entre junio de 2020 y junio de 2023 (periodo de análisis del estudio). Según Marcovecchio y Monticelli (2024), a diciembre de 2023, FISU había recibido financiación de tres fuentes (Tabla 4).

Tabla 4: Composición de la FISU por fuente entre 2021 y 2024

línea	2021 - 2023 en millones de pesos	porcentaje del total
impuesto ASEP	38.896	15%
impuesto PAIS	181.424	72%
Transferencias de gobierno (ganancias generales)	31.153	12%
Total	251.473	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Marcovecchio y Monticelli (2024)

La FISU se financió en gran medida mediante impuestos progresivos sobre los sectores de mayores ingresos. Se financiaron mejoras en barrios de bajos ingresos, beneficiando directamente

a los hogares del decil de ingresos más bajos. Este enfoque ejemplifica la redistribución del ingreso, ya que los impuestos a los grupos más ricos mejoran las condiciones de vida de las poblaciones empobrecidas, en particular las mujeres y las niñas.

Las revisiones críticas de la financiación de la FISU destacan la necesidad de reforzar el fondo con recursos adicionales, que actualmente son insuficientes para abordar el problema a nivel nacional. Sin embargo, a pesar de que distintos organismos denuncian el impacto positivo del programa en las condiciones del hábitat, desde la llegada al poder del Gobierno de Javier Milei el FISU se ha visto infra financiado, en concreto, a partir del Decreto 193/2024, de febrero de 2024, se redujo al 1% el porcentaje de la recaudación del Impuesto PAÍS destinado al fondo, al igual que las asignaciones procedentes del Tesoro Público.

3.6 Trabajo de cuidado remunerado y financiamiento público del cuidado en Argentina

La literatura económica feminista apoya el argumento de que tres sectores principales de la economía son fundamentales para la provisión de cuidados en la sociedad: el trabajo doméstico, los servicios educativos y los cuidados de largo plazo proporcionados por el sistema de salud. En este tipo de trabajo remunerado también operan los estereotipos de género tradicionales que asignan injustamente tareas específicas a las personas en función de su género. Las mujeres son mayoría entre los trabajadores de este sector: en educación, el 70,4% de la fuerza laboral es femenina, en salud, el 72,1% y en el servicio doméstico, el 98% (DEIyG 2023).

Estas actividades, a menudo mal pagadas y con peores condiciones laborales que los empleos que suelen desempeñar los hombres (como en la industria, el transporte o la construcción), son esenciales para sostener la sociedad. Quienes las realizan hacen una contribución vital a la reproducción de la vida. Si bien en Argentina estos servicios no se articulan en torno a la lógica del cuidado, permiten aliviar y redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado que se realiza al interior de los hogares, especialmente

para niñas y niños pequeños, personas con discapacidad y adultos mayores.

Las siguientes secciones describen el financiamiento público de dos sectores con características distintas en Argentina: altamente mercantilizados, como el trabajo doméstico, y mayoritariamente provistos por el sector público, como la educación.

3.6.1 Trabajo doméstico y financiación pública

En Argentina no existe una previsión pública para el trabajo doméstico, sino que existen diversos mecanismos a través de los cuales el Estado financia indirectamente la actividad, realizada por privados. El trabajo doméstico es la actividad que ofrece más empleos a las mujeres, especialmente a aquellas con bajo nivel educativo; sin embargo, también es la actividad económica con mayor tasa de informalidad en el país. Para contrarrestar esto, el gobierno implementó una serie de políticas dirigidas a empleadores y trabajadores. El primero es un estatuto laboral especial para el trabajo doméstico, que incluye un sistema de registro simplificado y una contribución a la seguridad social más baja para los empleadores. Además, los trabajadores con ingresos altos que emplean a un trabajador doméstico registrado pueden deducir una parte del costo laboral de su IRPF. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esta medida resultó especialmente favorable para la formalización de las trabajadoras domésticas, en particular de aquellas que trabajan largas jornadas. Sin embargo, puede ser menos beneficioso en los casos en que trabajan a tiempo parcial. Este último caso es típico de los hogares de ingresos medios no alcanzados por el impuesto, y se recomienda seguir profundizando la política y diseñar incentivos adecuados a la formalización para este segmento de ingresos (Pereyra 2017).

Durante la pandemia, se implementó un programa denominado Registrados para incentivar el registro y sostener el empleo doméstico en hogares de ingresos medios no sujetos al IRPF. El programa pagaba la mitad del salario del trabajador doméstico durante seis meses, siempre que el contrato registrado tuviera una duración de al menos un año. Generó incentivos para que los empleadores registren a sus trabajadores, además de brindarles acceso a cuentas bancarias y beneficios. Durante el último año se

registraron en el programa 27.688 trabajadoras del hogar y en 8 de cada 10 casos la relación laboral continuó después del plazo establecido por la normativa como obligatorio. También facilitó la inclusión financiera de las trabajadoras domésticas (MMGyD 2022).

A pesar de los esfuerzos e incentivos para el registro, ésta sigue siendo una de las actividades económicas con mayores niveles de informalidad laboral y salarios más bajos, a veces incluso por debajo del salario mínimo estipulado por ley. Por esta razón, aun cuando tengan un trabajo asalariado registrado, las trabajadoras del hogar también pueden acceder a programas de protección social como la AUH, la AUE y el PNCD ya mencionados, para complementar sus ingresos y asegurar su subsistencia y la de sus familias. Los trabajadores domésticos reciben contribuciones a la pensión y tienen derecho a beneficios de jubilación una vez que han completado el número mínimo de años de contribuciones y han alcanzado la edad requerida. El trabajo doméstico registrado es compatible con las pensiones contributivas (excepto las de invalidez) y con la PUAM, la pensión de jubilación no contributiva.

3.6.2 Financiamiento de los servicios de cuidado en los sistemas educativos públicos

La educación pública en Argentina es gratuita desde el nivel preescolar hasta la educación superior. Para la atención nos centramos en el nivel inicial y primario. La prestación de educación obligatoria para los niños (a partir de los cuatro años) es universal hasta el nivel primario y en su mayor parte está a cargo del Estado. Tanto la educación inicial como la primaria están descentralizadas, lo que significa que las provincias son responsables de garantizar los derechos educativos, establecer políticas y estándares educativos y brindar y financiar servicios educativos dentro de sus territorios. En 2014, el jardín de infancia se hizo obligatorio para los niños de 4 y 5 años, y las provincias se comprometieron a universalizar el acceso para los niños de 3 años. La educación en esta etapa suele ofrecerse a través de guarderías, que atienden a niños desde los 45 días hasta los 2 años, y jardines de infancia, que atienden a niños de 3 a 5 años.

En Argentina, el cuidado de la primera infancia tiende a estar centrado en la familia, impulsado en parte por preferencias

personales y en parte por la falta de servicios disponibles, lo que limita la posibilidad de externalizar el cuidado y dificulta el reconocimiento del cuidado como un derecho (López Mourlero y Yance 2023). Sin embargo, tres de cada cuatro personas afirman que utilizarían servicios de atención pública si estuvieran disponibles (Brosio et al. 2022). Estas cifras ponen de relieve las brechas en la cobertura y la calidad de los servicios públicos de cuidado infantil no obligatorios (de 0 a 3 años) y las desigualdades socioeconómicas resultantes: mientras que más de la mitad de los hogares más ricos subcontratan el cuidado de niños menores de 4 años (66%), solo el 29% de las familias más vulnerables lo hacen (López Mourlero y Yance 2023). Ante la falta de una oferta pública suficiente, en Argentina existen otras opciones de cuidado, incluidos espacios informales de cuidado y educación, así como Centros de Desarrollo Infantil (CDIs) (Cardini et al. 2021).

Los espacios de atención y educación no oficiales, que existen fuera del sistema educativo, comprenden jardines de infancia comunitarios o jardines de infancia privados gestionados como locales comerciales. En algunos casos, cuando estos establecimientos operan como locales comerciales, el municipio es responsable de emitir las licencias. En los demás casos no se aplica ninguna regulación estatal.

Los Centros de Desarrollo Infantil son públicos o comunitarios y su funcionamiento está regulado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Si bien ofrecen servicios de cuidado y crianza, no se adhieren a los mismos estándares pedagógicos que los de los ministerios de educación. Por lo general, se centran en satisfacer las necesidades de poblaciones con algún nivel de vulnerabilidad social. El gobierno nacional financia la construcción de la infraestructura del centro mientras que las provincias financian los costos de funcionamiento. En muchos casos, sin embargo, el MDS también aporta parte de los fondos necesarios para el personal y el mantenimiento de los centros.

Uno de los principales desafíos que enfrentan los programas para la primera infancia es garantizar que los servicios disponibles sean suficientes y de alta calidad. Si bien se han logrado avances, aún queda mucho camino por recorrer en la articulación del nivel de primera infancia, la reducción de brechas de cobertura

territorial y la armonización de la calidad entre los distintos tipos de equipamientos.

La educación primaria es universal y obligatoria a partir de los 6 años, y tiene una duración de entre 7 y 8 años, según la provincia. En este nivel la oferta es más homogénea, existiendo únicamente oferta oficial pública o privada. Las escuelas públicas atienden al 72,3% de los estudiantes de primaria a nivel nacional. El principal desafío en este nivel es extender la duración de la jornada escolar. La ley estipula que el nivel primario debe tener jornada escolar completa; sin embargo, la cobertura de esta modalidad llega sólo al 15% de los estudiantes, lo que significa que la mayoría de los niños asisten a la escuela sólo 4 horas.

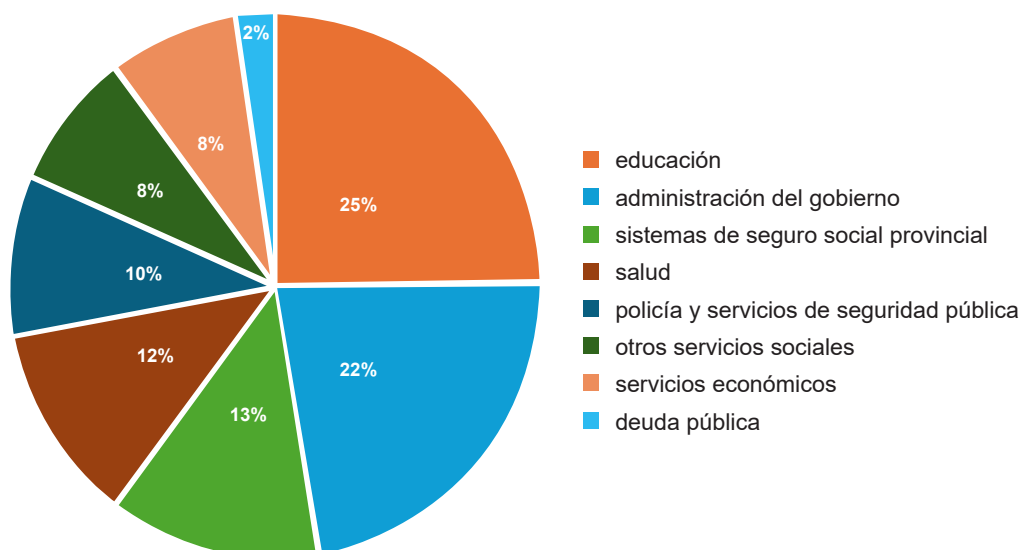
Además, con el aumento de la desigualdad después de los gobiernos neoliberales en el país, las escuelas públicas han perdido parte de su capacidad histórica como mecanismo de igualación de clases. Como indica Veleza et al. (2011), la infraestructura escolar y los materiales pedagógicos varían significativamente según el nivel socioeconómico de los estudiantes. Entre la clase media, comenzó a surgir una nueva lealtad hacia las escuelas privadas tan pronto como el ingreso familiar lo permitió. Entre los superricos se consolidó una concentración espacial de los más ricos en zonas alejadas de la sociedad (suburbios y barrios cerrados). Se inició un proceso de aislamiento de la educación de los más ricos en las escuelas privadas dentro de sus zonas.

Según el Ministerio de Economía, en 2021 las provincias gastaron, en promedio, el 3,02% de su PIB en educación básica (desde preescolar hasta nivel secundario). Según el Ministerio de Educación, el 54% de este gasto se destinó a la educación infantil y primaria. Aunque no hay datos suficientes para determinar la proporción asignada exclusivamente al nivel inicial, es de suponer que es pequeña, dada la matrícula mucho menor en comparación con la educación primaria.

La educación representa el gasto más significativo en las provincias (25% del gasto provincial total), seguido por los gastos de administración gubernamental, los gastos de seguridad social correspondientes a los fondos de seguridad social que no se transfieren al gobierno federal y, muy lejos, el gasto público en salud (12%). A pesar de este considerable esfuerzo, los principales

desafíos y déficits en la educación y el cuidado de la primera infancia siguen sin abordarse.

Figura 4: Estructura del gasto de las provincias en 2021 como porcentaje del gasto total



Fuente: Cálculos del autor basados en datos del Ministerio de Economía.

3.6.2.1 El capital financiero divide y conquista las ganancias sobre el cuidado

Las finanzas subnacionales y la red históricamente compleja de relaciones fiscales entre los estados —conocida como federalismo fiscal— son clave para entender el financiamiento de los servicios de educación pública. Estos servicios son cruciales para la organización social de la atención y su financiación está estrechamente vinculada al sistema fiscal y a las estrategias para mejorar la prestación de servicios públicos.

Los gobiernos neoliberales de los años 70 y 90 utilizaron la descentralización de los servicios de educación y salud como una respuesta estratégica a la necesidad del gobierno federal sobreendeudado de obtener alivio fiscal inmediato, conservar fondos y trasladar responsabilidades de gasto (Claus 2019; Otero e Iñiguez 2016; Cetrángolo y Gatto 2002; Bisang y Cetrángolo 1997). La transferencia de los servicios públicos de educación y salud del gobierno federal a las provincias fue parte de los programas de ajuste estructural (PAE) que desvincularon al gobierno federal de su responsabilidad principal de gestionar y financiar

la atención en toda la sociedad. Los servicios públicos fueron transferidos a las provincias sin los recursos correspondientes, con graves consecuencias para la igualdad. Dadas las importantes disparidades en la capacidad fiscal entre las provincias, este cambio introdujo una nueva capa de desigualdad en la prestación de servicios públicos.

En la década de 1990, esta búsqueda de alivio fiscal para servir al capital financiero también estuvo acompañada de un aumento significativo de la capacidad de recaudación del gobierno federal, principalmente a través del refuerzo de los impuestos indirectos. En 1995, los tipos del IVA se incrementaron del 18% al 21% y dos años más tarde se amplió la base imponible. En 2001 se creó un nuevo impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias. Ambas medidas de emergencia siguen vigentes. Los impuestos indirectos, que facilitaron una rápida capacidad de recaudación de impuestos, fueron fuertemente regresivos y no se tradujeron directamente en un aumento de la financiación para la educación pública y salud. Incluso cuando una parte de estos nuevos ingresos se compartió con las provincias, los criterios de distribución agregaron desigualdad.

Todos los ingresos no afectos a fines específicos ingresan al sistema de coparticipación fiscal federal, donde el gobierno nacional primero retiene su parte de la recaudación diaria (distribución primaria) y luego asigna el resto a las provincias (distribución secundaria). Esta distribución secundaria se basa en coeficientes fijos y arbitrarios, sin seguir ningún principio de solidaridad o igualdad entre territorios y no tiene en cuenta ni el tamaño de la población ni las necesidades locales. Esto es particularmente problemático porque las provincias son responsables de proporcionar servicios de atención pública, y la atención requiere atención personalizada. Dado que el cuidado tiene rendimientos constantes a escala, una población más grande significa que se necesita más trabajo de cuidado (y, por lo tanto, más recursos) para garantizar condiciones de trabajo decentes y un acceso igualitario a los derechos. Además, cuanto más complejos sean los problemas de vulnerabilidad, más recursos se requerirán para alcanzar los mismos estándares básicos de atención en diferentes territorios. Es necesario, por tanto, distribuir los ingresos según criterios de equidad y solidaridad, en función del número de personas que habitan cada territorio para garantizar niveles mínimos de

financiación para una prestación pública de calidad.

Durante la década de 1990, las provincias también experimentaron un proceso de rápido endeudamiento, utilizando transferencias de coparticipación como garantía, lo que erosionó su capacidad para establecer prioridades presupuestarias. La colateralización coparticipativa facilitó el acceso a los mercados de crédito. Aun así, impuso una restricción importante a la prestación de servicios públicos por parte de las provincias, ya que modificó el proceso presupuestario provincial, ya que los pagos a los acreedores se realizaban automáticamente. Fue necesario obtener fondos adicionales de otras fuentes para cubrir los gastos operativos de cada período, y las provincias también recurrieron a la expansión de los impuestos indirectos para aumentar sus propios ingresos, principalmente gravando la actividad productiva en sus territorios. Esto representó el 56% de sus ingresos en 1998 y el 75% en 2016 (Agosto 2017).

Estas estrategias de consolidación fiscal utilizadas para pagar la deuda han profundizado la desigualdad, han drenado recursos de los servicios públicos y son una de las principales causas de las actuales brechas en la cobertura y la calidad de los servicios, brechas que fragmentan la sociedad y han demostrado ser muy difíciles de revertir.

3.6.2.2 Estrategias de financiamiento para mejorar el gasto en educación: lecciones para financiar la atención

Tras el devastador fracaso del experimento neoliberal de convertibilidad, que culminó en una de las peores crisis sociales y económicas de Argentina en 2001 y 2002, el país experimentó una década de recuperación económica. Se recuperó la capacidad recaudatoria de los estados y se implementaron medidas para aumentar el dinero público destinado a la educación. Estos esfuerzos, aunque meritorios, fueron insuficientes para revertir los problemas estructurales que el neoliberalismo había arraigado.

En términos simplificados, en 2021 los principales ingresos tributarios compartidos entre el Gobierno Federal y las provincias

provinieron del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ambos afectos íntegramente al fondo de coparticipación, y del IVA, que aporta el 89% de su recaudación a este fondo compartido. En conjunto, el CIT y el PIT representaron aproximadamente el 5% del PIB, mientras que el IVA representó un poco más del 6% del PIB (Tabla 1). Del total de recursos coparticipables, alrededor del 60% se asigna a la distribución secundaria y se comparte entre las provincias según coeficientes fijos, que tienden a reforzar las disparidades existentes.

En materia de financiamiento a la educación pública y federalismo fiscal, es importante destacar la Ley de Financiamiento Educativo, que destinó parte del fondo de ingresos de coparticipación para incrementar el gasto en educación, así como sus fortalezas y áreas de potencial mejora. En primer lugar, la Ley de Financiamiento Educativo de 2005 restringió el uso de transferencias de coparticipación como garantía para préstamos, estipulando que una porción específica sólo podía asignarse a fines educativos. Este mecanismo de asignación de recursos garantiza un piso mínimo de gasto, lo que ayuda a reducir la inestabilidad financiera. Otro factor que apoya la estabilidad financiera es que el fondo se financia a través de la distribución secundaria de la coparticipación fiscal federal. Dado que este mecanismo se basa en ingresos federales sustanciales y relativamente estables, diversifica las fuentes de financiamiento y ayuda a amortiguar los riesgos asociados con los ciclos económicos.

Sin embargo, este piso mínimo es insuficiente para garantizar el gasto del 6% del PIB en educación que exige la ley. Además, debido a que depende de una porción fija de la distribución secundaria, sigue sujeto a las desigualdades inherentes al actual sistema de coparticipación fiscal federal, que utiliza coeficientes arbitrarios para distribuir los fondos entre las provincias.

Más recientemente, el gobierno federal ha implementado políticas para aumentar la inversión en infraestructura de atención en todo el país. El Programa de Infraestructura de Cuidado del Ministerio de Infraestructura Pública es la principal iniciativa en este ámbito, estableciendo un mecanismo para asegurar que parte del gasto en infraestructura se destine al cuidado⁸, especialmente para la construcción de espacios de apoyo al cuidado, protección y

8. Según el programa, la infraestructura de atención incluye infraestructura de salud, espacios para el abordaje integral de situaciones de violencia de género, Centros de Desarrollo Infantil, espacios de atención a personas adultas mayores y personas con discapacidad, como residencias de larga estancia, entre otros.

derechos de los niños y niñas de 45 días a 4 años en las localidades más vulnerables.

En 2020, el Ministerio destinó el 8,5% de su presupuesto a infraestructura asistencial. También se intentó institucionalizar este compromiso a través del proyecto de ley Cuidar en Igualdad, que sienta las bases de un Sistema Integrado de Atención en Argentina. Sin embargo, el proyecto de ley aún no ha sido aprobado, por lo que este gasto depende en gran medida de la voluntad política del gobierno. La actual administración del presidente Milei no sólo presenta al feminismo como adversario y sistemáticamente desfinancia las políticas de atención y salud sexual y reproductiva, sino que también ha paralizado la inversión pública en infraestructura.

3.7 Conclusión y recomendaciones

Argentina, en comparación con otros países de la región, ha logrado avances significativos en el reconocimiento de los derechos de las poblaciones más dependientes (niños, personas con discapacidad y adultos mayores) y de sus cuidadores, presenta altos niveles de cobertura de políticas de cuidado y realiza un importante esfuerzo fiscal. Sin embargo, no escapa al problema generalizado en América Latina: desigualdad, políticas fiscales con sesgo de género y acceso segmentado a los derechos. A pesar de los severos reveses bajo la actual administración de extrema derecha, parte de la explicación puede encontrarse en la forma en que históricamente se han recaudado, asignado y distribuido los recursos fiscales.

La institucionalización de políticas de cuidados a largo plazo que transformen las perspectivas de género, capaces de resistir incluso las medidas de austeridad más severas, como las que se están imponiendo actualmente en el país, requiere la asignación de recursos fiscales específicos, suficientes y económicamente resilientes. No basta con enunciar derechos en leyes; es necesario comprometer recursos fiscales adecuados para su materialización práctica. Es fundamental incorporar el análisis de la economía política de los impuestos y del cuidado, especialmente en un país como Argentina con tanta desigualdad territorial: el cuidado es una actividad económica intensiva en escala.

A medida que aumenta la población y la vulnerabilidad, se necesitan más recursos para garantizar condiciones de trabajo decentes y un acceso igualitario a los derechos. Por lo tanto, los impuestos deben diseñarse para abordar la desigualdad y los ingresos deben distribuirse con base en la equidad y la solidaridad, teniendo en cuenta el tamaño de la población, para garantizar una financiación mínima para una prestación pública de calidad.

Como se observa en el análisis del sistema de seguridad social argentino, éste tiene dos fortalezas clave: se apoya en recursos asignados que refuerzan el financiamiento, y sus transferencias de ingresos no contributivos se distribuyen sin distinciones territoriales, lo que potencia el poder igualador de la política al proporcionar un piso de ingresos mínimos. Sin embargo, estos recursos asignados son insuficientes para satisfacer plenamente las necesidades del sistema, lo que lo deja vulnerable a la falta de financiación durante períodos de austeridad fiscal. Además, el sistema depende en gran medida de los impuestos a la seguridad social y de los impuestos indirectos, que son muy sensibles a las caídas en la recaudación durante las crisis económicas.

Varias mejoras podrían mejorar la estabilidad financiera. En primer lugar, se deberían evitar los beneficios fiscales de la seguridad social para los empleadores, ya que tienen un impacto negativo en la sostenibilidad del sistema y son ineficaces para promover la creación de empleo decente. En segundo lugar, la asignación de impuestos directos con alta capacidad recaudatoria, como el IRPF y el ISRP, proporcionaría un financiamiento más estable, ya que estos impuestos operan mediante retenciones en cuotas a lo largo del año, lo que reduce la exposición a las fluctuaciones económicas. La asignación de ingresos provenientes de impuestos al comercio exterior podría diversificar aún más la financiación, ya que éstos están más estrechamente vinculados a las condiciones macroeconómicas externas que a las internas. En tercer lugar, dado su comportamiento anticíclico en relación con la economía real, se podría aprovechar el sector financiero gravando las transacciones de activos financieros para apoyar el financiamiento de políticas de atención.

Por último, los diferentes sistemas de seguridad social (contributivo, semi contributivo y no contributivo) reflejan y reproducen las desigualdades del mercado laboral, perpetuando

los sesgos de género. Para transformar estas dinámicas injustas es necesario incorporar perspectivas feministas de género en el diseño de políticas y en los mecanismos de financiamiento que promuevan activamente la igualdad. Esto incluye el fomento de subsidios cruzados virtuosos desde el sistema contributivo para los trabajadores formales hacia los programas de seguridad social semi contributivos y no contributivos, donde los trabajadores informales y las mujeres están sobrerrepresentados. Igualmente urgente es poner fin a la práctica nociva de utilizar recursos de la seguridad social solidarios para financiar regímenes de pensiones privilegiados. Un ejemplo positivo de refuerzo de la redistribución es el uso de los ingresos provenientes del impuesto federal a la riqueza para financiar programas de red de seguridad, como lo exige la ley argentina.

Otro ejemplo de un mecanismo de financiación de políticas altamente redistributivo es el fondo fiduciario de la FISU. Apoya proyectos de infraestructura para el mejoramiento de viviendas, el acceso a servicios públicos y la valorización de los espacios urbanos, mejorando así las condiciones en que se brinda la atención domiciliaria y comunitaria en los barrios populares. Al aprovechar los ingresos de los impuestos ASEP y PAIS, FISU canaliza el ingreso de los sectores de altos ingresos, dominados por hombres, a los hogares de bajos ingresos, predominantemente compuestos por madres solteras. Sin embargo, es necesario fortalecer su financiamiento en términos de resiliencia y sostenibilidad, ya que el aporte del ASEP fue una asignación única y este flujo de ingresos disminuirá con el tiempo.

En cuanto al financiamiento de los servicios públicos, el análisis muestra que los acreedores gubernamentales han asegurado durante mucho tiempo los recursos públicos para su reembolso, protegiéndose del riesgo a expensas de la atención. Si bien las provincias reciben fondos de coparticipación del IVA, el IRPF y el ISRP —impuestos que generan ingresos significativos y estables— su distribución refuerza las desigualdades estructurales. Los mecanismos de asignación de fondos, como la Ley de Financiamiento de la Educación, han protegido los fondos educativos de los acreedores, pero no han abordado estas desigualdades. Por lo tanto, es esencial desarrollar mecanismos que eviten el sistema de coparticipación ciego a la atención y destinen impuestos a la infraestructura de atención, así como a

salarios y condiciones laborales justos para los trabajadores de la atención, incluidos los docentes y el personal de salud. Estas medidas evitarían que los trabajadores asistenciales sean los primeros en soportar los costos de las políticas de ajuste fiscal, como suele ocurrir.

Cuanto menos dependan las políticas de asistencia de los ingresos generales, menos dependerán de la voluntad política del gobierno en el poder y más estable será su financiación en el tiempo. Si bien esto puede reducir la discreción política, garantiza que las políticas de atención esencial mantengan una financiación segura y no sean tratadas como variables de ajuste durante las crisis. Unos ingresos estables para una educación pública, una salud y una seguridad social de calidad pueden ayudar a contrarrestar la deslegitimación del Estado y de la democracia reafirmando el papel del Estado en la redistribución de la atención y el ingreso, mejorando no sólo las vidas de las mujeres y las niñas, sino de la sociedad en su conjunto.

Finalmente, a partir de los resultados de este estudio, se propone una serie de medidas fiscales concretas, organizadas en cuatro categorías:

1. **Fortalecer los ingresos fiscales directos.** Para que el sistema tributario contribuya a lograr la justicia de género, debe utilizarse para distribuir la riqueza de manera más efectiva. Dada la profunda masculinización de la riqueza (64% hombres en el decil de ingresos más altos) y la feminización de la pobreza (64% mujeres en el decil de ingresos más bajos), los impuestos directos son una herramienta clave para fortalecer las políticas de cuidado a través de la redistribución del ingreso y la riqueza. Las medidas que se pueden implementar incluyen las siguientes:
 - Coordinar y fortalecer los impuestos provinciales a las herencias, incorporando una perspectiva de género.
 - Establecer impuestos sobre las rentas extraordinarias de las empresas en situaciones de crisis.
 - Aumentar las tasas impositivas sobre las utilidades corporativas en sectores de alto riesgo como las actividades extractivas (minería, petróleo y agricultura extensiva).

2. Fortalecer la cooperación y coordinación internacional

en materia tributaria. Este punto es relevante desde una perspectiva de género por varias razones. En primer lugar, es necesaria una coordinación mundial para desalentar y desarmar las estrategias que promueven los flujos financieros ilícitos, a menudo vinculados a la trata de mujeres. En segundo lugar, para implementar políticas efectivas de impuestos directos, es necesario establecer estándares internacionales que frenen los mecanismos que promueven la evasión y la elusión fiscal, que minan los presupuestos disponibles para las políticas de cuidado.

- Participar activamente en las plataformas existentes donde se busca cooperación, como PTLAC: Plataforma global, sostenible, inclusiva y equitativa.
- Promover impuestos mínimos globales que contribuyan a reducir la competencia fiscal entre países.
- Promover el intercambio de información con fines de auditoría.
- Colaborar en la consolidación de registros de beneficiarios reales a nivel global.

3. Hacer que los impuestos indirectos sean menos regresivos.

Dado que los impuestos indirectos, especialmente los que gravan el consumo, son los más regresivos en términos de igualdad de género, se propone una serie de medidas para ayudar a mitigar sus efectos regresivos y hacerlos más progresivos.

- Restablecer las devoluciones del IVA al consumo de bienes y servicios asociados a necesidades básicas en sectores de bajos ingresos y trabajadores del hogar, apoyándose en la base beneficiaria de los programas no contributivos.
- Promover la eliminación de impuestos a los productos de gestión menstrual.
- Destinar una parte de la recaudación a políticas públicas que apunten a reducir las brechas de género.
- Aumentar los impuestos sobre las transacciones bursátiles y los bienes de lujo.

4. Mejorar la transparencia, la trazabilidad y los sistemas de información.

Este tipo de estrategias son necesarias en términos de género porque proporcionan la información necesaria para monitorear los demás objetivos.

- Mejorar la información fiscal y tributaria para permitir la desagregación por género y raza, como condición necesaria para comprender el impacto de los impuestos por sector de ingreso, género y raza.
- Revisar los beneficios fiscales y eliminar aquellos que sean inequitativos o injustos.

3.8 Referencias

- ACIJ (2023) Gastos tributarios transparentes y equitativos. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/12/Gastos-tributarios-transparentes-y-equitativos.-Una-propuesta-de-reforma-para-la-implementacion-de-los-beneficios-impositivos-en-Argentina.pdf>
- AFIP (2024a) Impuesto a la renta financiera. Disponible en: <https://www.afip.gob.ar/pagoTransferenciaBancaria/impuesto-renta-financiera/concepto.asp>
- AFIP (2024b). Ganancias – Conceptos básicos. Disponible en: <https://www.afip.gob.ar/gananciasYBienes/ganancias/conceptos-basicos/ganancias.asp>
- Agosto, W. (2017) Reforma tributaria: análisis del proyecto del PEN y recomendaciones sobre Ingresos Brutos. CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/12/196-DPP-ADE- Reforma-tributaria-an%C3%A1lisis-del-proyecto-del-PEN-y-recomendaciones-sobre-Ingresos-Brutos- Walter-Agosto-diciembre-2017-VF.pdf>
- ANSES (2021) “Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH): hacia un esquema más inclusivo”, Serie Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento – Observatorio de la Seguridad Social. Disponible en: https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_AUH%20hacia%20un%20esquema.pdf
- Bisang, R. and Cetrángolo, O. (1997) Descentralización de los servicios de salud en Argentina. Serie Reformas de políticas públicas N° 47. CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7af8de55-54e6-44ff-82ab-e233c43314ba/content>
- Bonfiglio, I. (2023) Estudio de evaluación de las primeras dos ediciones de la Línea Mi Pieza. Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/observatorio_-_informe_evaluacion_mi_pieza_2022_02_may_2023.pdf
- Brosio, M., López Mourelo, E. and Yance, M. (2022) Factores sociales que determinan la demanda de cuidado en Argentina. Una aproximación cuantitativa. Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para la Argentina. disponible en: <https://www.ilo.org/es/publications/factores-sociales-que-determinan-la-demanda-de-cuidado-en-argentina-una>
- Campana, J. and Lashayas, A. (2022) Organización del cuidado en la economía popular: El trabajo sociocomunitario y su vinculación con políticas públicas en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. Fundación Friedrich Ebert Argentina. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/20119.pdf>
- Cardini, A., Guevara, J., and Steinberg, C. (2021) Mapa de la educación inicial en Argentina: Puntos de partida de una agenda de equidad para la primera infancia. UNICEF-CIPPEC.
- Cetrángolo, O. and Gatto, F. (2002) Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28459/1/LCbueR252_es.pdf

- Cetrángolo, O. and Goldshmit, A. (2018) Las obras sociales y otras instituciones de la seguridad social para la salud en Argentina. Origen y situación actual de un sistema altamente desigual. Fundación CECE. Disponible en: <https://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/obras-sociales-argentina.pdf>
- Cetrangolo, O. and Grushka, C. (2020) “El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 208 (LC/TS.2020/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6dbe87a0-aebb-4273-bcd0-a38b9386da85/content>
- CIPPEC (2023) Análisis de la oferta programática de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de Nación. Documento de trabajo N° 224. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/12/DT-224-CIU-Analisis-de-la-oferta-programatica-de-la-SISU-11.23.pdf>
- Claus, A. (2019) La Relación Fiscal-Educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, 9(6), 1-15. <https://www.aacademica.org/agustin.claus/16.pdf>
- Cobham, A. and Janský, P. (2017) Global distribution of revenue loss from tax avoidance. UNU. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-55.pdf>
- Cruces, G., Galiani, S. and Kidyba, S. (2010) Payroll taxes, wages, and employment: Identification through policy changes, Documento de Trabajo 93, CEDLAS, La Plata. Available in: https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas93.pdf
- DNEIyG (2023) “El aporte de los cuidados al PBI. Las brechas de género en la economía argentina, 4to trimestre 2022”. Ministerio de Economía de la Nación.
- ECLAC (2020) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/5/S2000154_es.pdf
- Folgar, J. (2022) Gasto y Financiamiento del Sistema previsional en Argentina. En Apella, I. (editor), 2022. El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado. Banco Mundial, Buenos Aires. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/37c4c5b9-e1a6-5634-bb8c-94719870a9aa/content>
- Gaggero, A. (2023) Guaridas fiscales, flujos financieros ilícitos y corrupción. Documento N° 5 de la Colección Red Federal EMIC (OA-PNUD). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gaggero_final.pdf.pdf
- Gómez Sabaini, J. and Morán, D. (2016) Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39902/S1600017_es.pdf?sequence=1&isAllo wed=y

- Gontero, S. and Velásquez Pinto, M. (2023) “Trabajo doméstico remunerado en América Latina: claves para una ruta de formalización”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/82), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grondona, V., Bidegain Ponte, N. and Rodríguez Enríquez, C. (2016) Flujos financieros ilícitos que socavan la justicia de género. Friedrich Ebert Stiftung. <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2017/04/GenderJustice.pdf>
- Grondona, V., Rampinini, A. and Mondino, L. (2024) How to tax a billionaire. The case of Argentina. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/international/21243.pdf>
- Larios A. and Méndez Santolaria, N. (2024) Tributación feminista: los casos de Argentina y México. Fundar, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Centro de Análisis e Investigación. <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2024/03/Tributacion-Feminista.-Los-Casos-de-Argentina-y-Mexico.pdf>
- Le Borgne, E. and Baer, K. (2008) Tax Amnesties. EE. UU. International Monetary Fund. Retrieved Jan 9, 2026, from <https://doi.org/10.5089/9781589067363.058>
- Londono-Vélez, J. and Tortarolo, D (2022) Revealing 21% of GDP in Hidden Assets: Evidence from Argentina’s Tax Amnesty. <https://shs.hal.science/halshs-04103653>
- López Mourelo, E. (2020) La COVID-19 y el trabajo doméstico en Argentina. Informe Técnico. Oficina de País de la OIT para la Argentina. Disponible en: <https://www.ilo.org/es/publications/la-covid-19-y-el-trabajo-domestico-en-argentina>
- López Mourelo, E. and Yance, M. (2023) El impacto de la Infraestructura del Cuidado en el empleo y en las condiciones de trabajo. En Mazzola (comp.) Nuevos derechos: Infraestructura del cuidado en Argentina y América Latina. Conceptualización, brechas, inversión y políticas. 1a ed. CABA: Editorial Prometeo.
- Marcovecchio, M. and Monticelli, F. (2024) Apuntes para el análisis de la Secretaría de Integración Socio Urbana (2021-2023). Disponible en: <https://rpubs.com/mcejasmarcovecchio/apuntes-analisis-integracion-socio-urbana>
- Mazzola, R., Contreras, M., Arena, G. and Acevedo, A. (2023) Programa de infraestructura del cuidado: el caso del Ministerio de Obras Públicas en Argentina. En Mazzola (comp.) Nuevos derechos: Infraestructura del cuidado en Argentina y América Latina. Conceptualización, brechas, inversión y políticas. 1a ed. CABA: Editorial Prometeo.
- OPC (2020) Gastos Tributarios – Cuestiones Metodológicas Y Análisis Del Presupuesto 2021. Disponible en: <https://www.opc.gob.ar/politica-tributaria-y-federalismo-fiscal/gastos-tributarios-cuestiones-metodologicas-y-analisis-del-presupuesto-2021/>
- Otero, A. and Iñiguez, A. (2016) Elementos para una reforma tributaria en la Argentina. Universidad Nacional de Moreno. Disponible en: <http://repositorio.unm.edu.ar:8080/jspui/bitstream/123456789/96/1/elementos%20reforma%20tributaria%20arg.pdf>

- Pereyra, F. (2017) Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes. Serie Documentos de Trabajo N° 15. Oficina de País de la OIT para la Argentina. Disponible en: https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_592331.pdf
- Rodríguez Enríquez, C. (2015) Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina, 2015. <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/>.
- Rodríguez Enríquez, C. and Marzonetto, G. (2016) Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina; Universidad Nacional de Lanús. Departamento de Planificación y Políticas Públicas; Revista Perspectivas de Políticas Públicas; 4; 8; 4-2016; 105-134. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/54157>
- Rodríguez, Enríquez, C. and Mendez Santolaria, N. (2021) Tributación y justicia de género: perspectivas desde el caso argentino. Revista Proyección Económica N° 16. Oct-2021, 105-134. https://issuu.com/consejocaba/docs/proyeccion_octubre_2021
- Rodríguez Enríquez, C., Marzonetto, G. and Alonso, V. (2019) Organización social del cuidado en la Argentina. Brechas persistentes e impacto de las recientes reformas económicas. Estudios del Trabajo N° 58. Julio-diciembre 2019. Disponible en: <https://ojs.aset.org.ar/revista/article/view/53/94>
- Roffman, R. (2022) El rol de la pensión de sobrevivencia en el sistema previsional argentino. Documento de Políticas Públicas N° 237. CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/05/DPP-PS-El-rol-de-la-pension-de-sobrevivencia-en-el-sistema-previsional-argentino.pdf>
- Rossignolo, D. (2018) Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar. Revista de la CEPAL, 124, 194-222. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43468/1/RVE124_Rossignolo.pdf
- Sanchis, N. and Rodríguez Enríquez, C. (2011) Cadenas Globales de Cuidados. El papel de las migrantes paraguayas en la provisión de cuidados en Argentina. ONU Mujeres, República Dominicana. Disponible en: https://trainingcentre.unwomen.org/participacionpolitica/wp-content/uploads/2018/01/009_Cadenas_Globales_Cuidados.pdf
- SIEMPRO (2021) Reporte de Monitoreo de las Pensiones No Contributivas. 2º trimestre 2021. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_de_monitoreo_pnc_2o_2021_-_final.pdf
- Veleda, C., Rivas, A. and Mezzadra, F. (2011) La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina, CIPPEC-UNICEF-Embajada de Finlandia, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2536.pdf>

3.8.1 Otras lecturas

- AFIP (2021) Informe de Recaudación. Año 2021 y IV Trimestre 2021. Disponible en: <https://contenidos.afip.gob.ar/institucional/estudios/archivos/informe-4-trimestre-2021.pdf>
- AFIP (2022) Serie Anual de Estadísticas Tributarias. Disponible en: <https://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/serie%2Danual/>
- AFIP (2023) Serie Anual de Estadísticas Tributarias. Disponible en: <https://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/serie%2Danual/>
- ANSES (2022) La evolución del gasto de ANSES según fuente de financiamiento. Análisis del período 1995 - 2021. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mteyss-sss-gasto-anses-1995-2021.pdf>
- ANSES (2023) Estado Financiero 2018-2022. Disponible en: <https://www.anses.gob.ar/estado-financiero>
- CEPAL (2020) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/5/S2000154_es.pdf
- Cetrángolo, O. and Goldshmit, A. (2018) Las obras sociales y otras instituciones de la seguridad social para la salud en Argentina. Origen y situación actual de un sistema altamente desigual. CECE. Disponible en: <https://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/obras-sociales-argentina.pdf>
- DNEIyG (2020) Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado al Producto Interno Bruto. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf
- DNIAF (2022) Estimación de los gastos tributarios para los años 2021 a 2023. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/gastotributarios>
- Gervagi, A. and Méndez Santolaria, N. (2023) La importancia del Federalismo Fiscal para la construcción de un-Sistema Integral de Cuidados. En Coelho (ed.) Estudios sobre el desarrollo económico provincial: Premio Aldo Ferrer. - 1a ed. La Plata: Ediciones Bonaerenses. Disponible en: <https://edicionesbonaerenses.sg.gba.gob.ar/libro/estudios-sobre-el-desarrollo-economico-provincial/>
- Indec (2014) Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012. - 1.a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/encaviam.pdf>
- Indec (2022) Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021: resultados definitivos. 1.a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/enut_2021_resultados_definitivos.pdf

- Indec (2023) Anuario Estadístico de la República Argentina 2021/1.a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/anuario_estadistico_2021.pdf
- Indec (2024) Evolución de la distribución del ingreso (EPH). Cuarto trimestre de 2023. Trabajo e ingresos. Vol. 8, nº 4. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_4trim244EC0BA3D2C.pdf
- MECON (2022) MENSAJE – Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio fiscal del año 2023. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2023/mensaje/mensaje2023.pdf>
- MECON (2022) Masculinización de la riqueza: el caso del Aporte Solidario y Extraordinario. Observatorio de tributación y género. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/politica tributaria/observatorio-de-tributacion-y-genero/masculinizacion-de-la-riqueza-el>
- MMGyD (2022) Programa Registradas: logros y desafíos. Una política de empleo para un sector estratégico en la recuperación económica. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/registradas_-_informe_2022.pdf
- MTEySS (2022) La evolución del gasto de ANSES según fuente de financiamiento. Análisis del período 1995-2021. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mteyss-sss-gasto-anses-1995-2021.pdf>
- OECD (2023) Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es>.
- OTyG (2021) Rol del Estado en la Gestión Menstrual: Experiencias y alternativas impositivas. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/otg_rol_del_estado_en_la_gestion_mensual.pdf
- Rodríguez Enríquez, C. (2011) Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina? Serie Mujer y Desarrollo 109. CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6f530de6-fb47-4738-b7dd-ed4dd7669d9c/content>
- Rodríguez Enríquez, C. (2014) El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado. Documentos de Trabajo “Políticas públicas y derecho al cuidado”2. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/34802/CONICET_Digital_Nro.0d0828bc-d5d1-455c-9b1d-59cdd40cb35d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Rodríguez, N. (2017) Los recursos no renovables de las provincias argentinas, consecuencias sobre el comportamiento fiscal. CEFIP Documento de Trabajo Nro. 24. Disponible en: <https://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/2019/01/DocTrab24.pdf>

- SSSALUD (2021) Informe De Auditoría N° 10/2021 - Uai. Aplicaciones Automáticas Del Fondo Solidario De Redistribución. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/04/informe_de_auditoria_no_10-2021.pdf
- Voix, M., Di Virgilio, M., Solano, M., Brikman, D., Esteban, M., Ferme, N. and Najman, M. (2023) Análisis de la oferta programática de la Secretaría de integración sociourbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Documento de Trabajo 224. CIPPEC-CONICET-MDS. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/12/DT-224-CIU-Analisis-de-la-oferta-programatica-de-la-SISU-11.23.pdf>



Capituro 4

Dentro de la experiencia de Ecuador

4.1 Introducción

Este estudio de caso profundiza en la intersección de los sistemas tributarios y de asistencia social en el país. Las actuales crisis socioeconómicas y los cambios estructurales del Ecuador exigen una evaluación exhaustiva de qué tan bien su sistema tributario apoya los servicios de cuidado y garantiza su accesibilidad, especialmente para aquellos que corren mayor riesgo. Además, busca evaluar la equidad y eficiencia de las estructuras tributarias actuales para proporcionar financiamiento continuo y suficiente para el cuidado, arrojando luz sobre posibles áreas de mejora.

Todos estamos cuidados y somos cuidadores. Entendiendo que el cuidado se expande desde las actividades personales a las comunitarias e incluso ambientales, el estudio se centra en el cuidado brindado a los niños⁹, las personas mayores y las personas con discapacidad.

La investigación combina métodos cuantitativos y cualitativos. El análisis cuantitativo examina la asignación de ingresos fiscales, los patrones de gasto en servicios de atención y las tendencias demográficas para identificar disparidades o ineficiencias. Los métodos cualitativos revisan noticias y estudios previos para capturar perspectivas y desafíos relacionados con los impuestos y la atención. Las principales variables de interés son las características de los sistemas tributarios y de atención, sus leyes, instituciones y presupuestos asociados. Estos elementos se contrastan luego con factores socioeconómicos, culturales y políticos contextuales.

Es importante reconocer las limitaciones de este estudio. El análisis se vio limitado por el acceso limitado a datos fiables, suficientemente desagregados, actualizados y pertinentes —en particular sobre los beneficiarios del programa, las asignaciones presupuestarias específicas, las cuentas nacionales y las encuestas sobre el uso del tiempo—, lo que planteó importantes desafíos a la profundidad y precisión del análisis¹⁰.

9. Hasta cinco años

10. La encuesta sobre el uso del tiempo solo está disponible para 2012, mientras que la última versión de las cuentas nacionales satelitales es de 2017

4.2 Características del sistema fiscal

El sistema tributario ecuatoriano presenta características que configuran su recaudación de ingresos, su relación impuestos/ PIB y su contribución a los ingresos públicos.

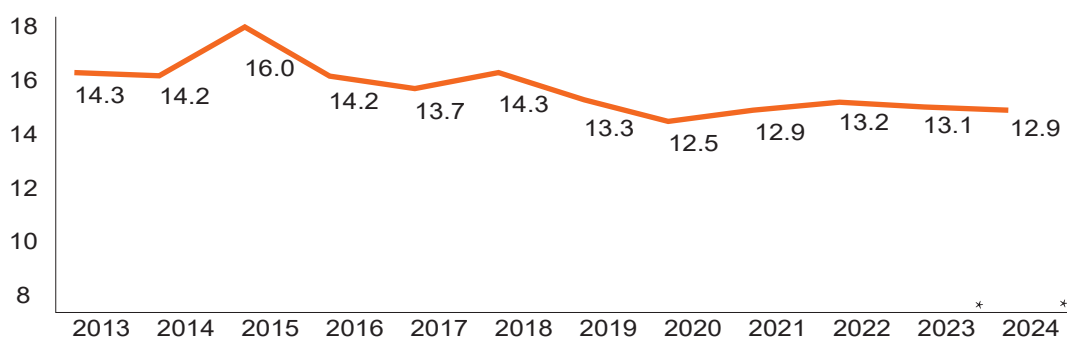
11. La relación impuestos/PIB es la proporción de los ingresos fiscales de un país con respecto a su producto interno bruto (PIB)..

4.2.1 Relación impuestos/PIB¹¹

La relación impuestos/PIB de Ecuador –excluyendo multas, sanciones y la mayoría de las contribuciones a la seguridad social– promedio durante los últimos seis años fue del 13% (gráfico 5). Esta cifra es inferior al promedio del 14% de la región de América Latina y el Caribe (ALC) y al 17% observado en los países de la OCDE. Al incluir dichos rubros, la relación de Ecuador se sitúa en 19% (14% de impuestos, tasas y otras contribuciones, más 5% de contribuciones a la seguridad social), ampliando significativamente las brechas con los valores de ALC (22%) y los países de la OCDE (34%). Estas brechas tienen un impacto en el presupuesto del gobierno y, en consecuencia, en su capacidad para implementar intervenciones públicas muy necesarias en el contexto de múltiples crisis simultáneas que el país ha padecido en el pasado. Ante la necesidad de acción pública, el déficit fiscal se agravó y la deuda pública del país aumentó, duplicándose entre 2010 y 2014, y llegando a 2,6 veces entre 2010 y 2020, el primer año de la pandemia.

Por ello, es urgente identificar mecanismos que permitan al Ecuador una recaudación tributaria suficiente y más efectiva.

Figura 5: Evolución de la relación impuestos/PIB ecuatoriano



Fuentes: El Banco Mundial y el Ministerio de Finanzas de Ecuador

*Datos ejecutados para 2023; 2024 se toma del presupuesto pro forma 2024

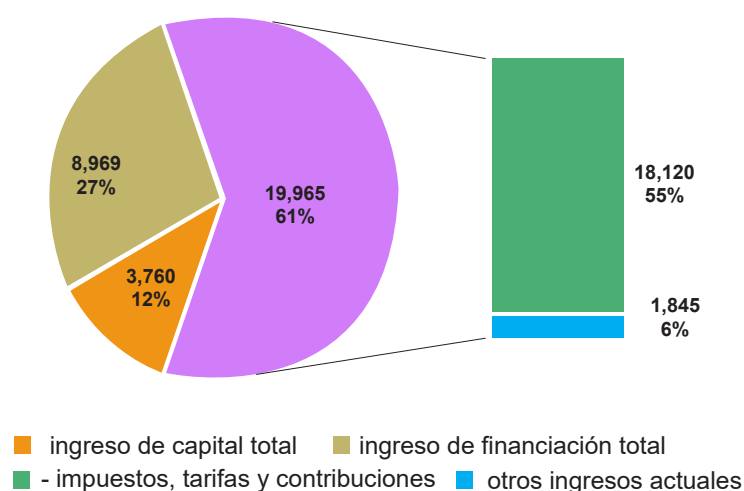
4.2.2 Contribución fiscal a los ingresos públicos

Los impuestos, tasas y contribuciones constituyen una parte sustancial (55%) de los ingresos públicos en el presupuesto general del Estado de 2024¹² (Figura 6). Dentro de los no financieros –que incluyen los ingresos de la banca pública, la seguridad social, las empresas estatales y los gobiernos subnacionales– los impuestos representaron en promedio el 37% de los ingresos y las contribuciones a la seguridad social el 14% entre 2022 y 2024.

Aumentar estos ingresos es esencial para financiar el gasto gubernamental en servicios públicos, infraestructura, programas de bienestar social y otras funciones públicas vitales para lograr la justicia social y sociedades basadas en derechos.

12. Las cuentas generales del Estado excluyen la banca pública, la seguridad social y los ingresos de las empresas públicas y los subgobiernos. Consulte: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/PDF-interactivo-2.pdf>

Figura 6: Composición de los ingresos públicos ecuatorianos (en millones de dólares y porcentaje del total)



Fuente: Ministerio de Finanzas Ecuatoriano

4.2.3 Estructura fiscal

En 2023, los ingresos tributarios totalizaron USD 17.420 millones, un crecimiento anual de 1,5% o USD 256 millones adicionales. La mayor parte provino del Impuesto al Valor Agregado (IVA), con USD 8.444 millones (que representa el 47% de la recaudación total, con un crecimiento anual de 3,8%); seguido del Impuesto a la Renta (IR) – USD 5.814 millones o 33%; aranceles a las importaciones – USD 1.270 millones o 7%; y el Impuesto a la Salida de Divisas (IEFD) – USD 1.088 millones o 6%. La revisión de su desagregación

13. Las cifras de los bancos privados incluyen su colección de IVA, así como su pago de IT, FEOT e impuestos sobre *activos en el exterior*. A un *aporte* temporal adicional se le cobrará un impuesto sobre sus servicios públicos (entre un 5% y un 25%, dependiendo del volumen de sus servicios) para ayudar a financiar el conflicto armado nacional, pero eso no está incluido en las cifras ya que fue aprobado en enero de 2024.

14. En el caso del FEOT y del IVA, esto se debe principalmente a una disminución de la actividad económica internacional. El gobierno decretó un 50% de reducción de FEOT a partir de 2024, por lo que esto no forma parte de la cifra. La categoría de otros impuestos directos redujo su presión ante el fin de la aplicación del aporte solidario COVID-19 (en vigor entre 2020 y 2022). En enero 2024, un nuevo aporte temporal se estableció como respuesta a la crisis de seguridad. Las cifras de la recaudación correspondiente también estarán disponibles a finales de año.

15. Personas físicas con patrimonio individual igual o superior a USD 1.000.000 al 1 de enero de 2021. Empresas con un patrimonio neto igual o superior a USD 5.000.000 al 31 de diciembre de 2020. Consulte <https://gon.com.ec/2022/03/18/contribucion-temporal-al-patrimonio-de-las-personas-naturales-y-sociedades/#:~:text=En%20los%20a%C3%B1os%202022%20y,instituciones%20sin%20fines%20de%20lucro>

16. Grava el incremento gratuito del patrimonio. Para los residentes, se aplica a bienes o derechos locales y extranjeros. Para los no residentes, aplica únicamente sobre bienes o derechos en el Ecuador. <https://www.sri.gob.ec/impuesto-a-la-renta-de-ingresos-provenientes-de-herencias-legados-y-donaciones>

sectorial muestra que las actividades de la banca privada son las que más contribuyen a la recaudación tributaria, con USD 2.239 millones y una participación del 12,9%¹³. Las siguientes fuentes más importantes fueron los impuestos a las ventas mayoristas de combustibles, con un total de USD 1.113 millones (6,4%), seguidos por los impuestos a las ventas de vehículos con USD 581 millones (3,3%).

La recaudación de los impuestos directos distintos del IT, así como del FEOT y del IVA a las importaciones, tuvo las mayores reducciones anuales (15%, 14% y 9%, respectivamente)¹⁴, mientras que el IVA sobre operaciones internas y el IT mostraron los mayores incrementos (10% y 8%, respectivamente). Como resultado, la recaudación tributaria efectiva se contrajo 1% entre 2022 y 2023 (USD 14.914 vs. USD 15.099 millones). Esto demuestra una transición hacia un sistema tributario más regresivo, una tendencia que se intensificará con la aplicación del último aumento del IVA del 12% al 15%.

Este estudio de caso destaca la Contribución Solidaria de Equidad, un impuesto temporal sobre los activos de personas físicas y empresas¹⁵ vigentes durante 2022 y 2023. Si bien esta iniciativa progresista tenía el potencial de contrarrestar la tendencia regresiva observada, los desafíos de implementación han limitado su efectividad en la recaudación a USD 372 millones en 2023 (2% de la recaudación tributaria total). Los impuestos a las herencias, legados y donaciones es otro esquema progresivo implementado en Ecuador. Estas se implementan sólo en seis países de la región. Cobra transferencias de activos gratuitas¹⁶, pero su ejecución sigue siendo insignificante (USD 16,7 millones o el 0,1% de la recaudación tributaria total).

La limitada capacidad de recaudación fiscal del Ecuador se debe a cuatro factores clave: i) altos alivios fiscales; ii) altas desgravaciones fiscales; iii) bases impositivas estrechas; y iv) altos niveles de evasión y elusión fiscal (CEPAL 2023).

4.2.3.1 Estimaciones de evasión/elusión fiscal directa e indirecta

Los países de ALC perdieron alrededor de USD 340 mil millones (6,7% del PIB) en 2015 por la evasión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades (ISR) y el IVA. Esto es más del doble del valor total del gasto de capital del gobierno central (USD 150 mil millones) y las tasas promedio de incumplimiento regional son del 47,5% para TI y del 27,8% para IVA. Según las últimas cifras disponibles, las tasas de evasión fiscal en Ecuador se sitúan en 32% para el IVA, 65% para el IRPJ y 58% para el IRPJ (CEPAL 2017).

Sin embargo, el país ha demostrado un compromiso creciente con la mejora del cumplimiento tributario (SRI 2023): el indicador promedio de eficiencia de TI se cuadruplicó entre 2000 y 2020 (SRI 2020). Sin embargo, aún queda mucho por hacer, en particular en la cuantificación oportuna y sistemática de la evasión fiscal, un problema resaltado por el rezago en los datos disponibles, que sigue siendo un desafío para el país.

4.2.3.2 Alcance y naturaleza de los incentivos fiscales

Ecuador tiene el segundo nivel más alto de exención en ALC: el umbral de ingresos a partir del cual se empieza a pagar el IRPF es sólo inferior al de África subsahariana y el sur de Asia. Los contribuyentes ecuatorianos están exentos de este impuesto hasta un umbral promedio inferior a 1,9 veces el PIB per cápita, mientras que en Europa Occidental y América del Norte los valores fueron inferiores a 0,3 y 0,6, respectivamente (CEPAL 2017). Por lo tanto, una causa de la baja capacidad de recaudación del país para el IRPF es el alto umbral a partir del cual comienza la imposición.

La última inclusión de incentivos fiscales llegó con la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo en 2023. Ofrece mayores deducciones de gastos en IT, principalmente para empresas con generación de empleo en los sectores de construcción y agropecuario para jóvenes (18 a 29 años), egresados de universidades e institutos públicos y personas anteriormente privadas de libertad.

Otras deducciones fiscales implementadas en 2023 fueron en el IVA a los servicios turísticos (del 12% al 8%), en el FOOT (del 4% al 2%) y en las tasas del Impuesto a los Consumos Especiales (ICE). El bajo rendimiento del sector turístico comenzó con la pandemia de COVID-19: el número de visitantes extranjeros cayó un 41% y el FEOT relacionado con el turismo disminuyó un 18% en el período 2019-2022. Esta situación se prolongó durante todo 2022, y la generación de empleo del sector cayó un 7% entre 2021 y 2022.

4.2.3.3 Alcance y naturaleza de los incentivos fiscales

Una de las más recientes aprobaciones de amnistía se promulgó bajo la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo. Otorga a los contribuyentes que paguen sus deudas vencidas dentro de los 150 días siguientes a su publicación, condonación total de intereses, multas y recargos¹⁷. Al igual que en los países vecinos, existen preocupaciones sobre el riesgo moral y el abuso latente detrás de las amnistías reiteradas y el impacto a largo plazo de esta señal. Por último, la eficacia de las amnistías para alcanzar sus objetivos políticos sigue siendo objeto de debate y requiere una evaluación cuidadosa.

17. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/cuenta-satelite-del-trabajo-no-remunerado/> miércoles, 20 de diciembre de 2023.

4.2.3.4 Alcance y naturaleza de los incentivos fiscales

Los gastos fiscales pueden materializarse en exenciones, deducciones, créditos, tipos reducidos, aplazamientos y facilidades administrativas. Los ingresos fiscales no percibidos en Ecuador superan cada vez más el promedio regional: mientras que en América Latina y el Caribe disminuyeron ligeramente entre 2015 y 2020 (del 4,1% al 3,7%), las exenciones fiscales en Ecuador pasaron del 4,7% al 4,9% de su PIB, equivalente al 95% del gasto de capital del gobierno central¹⁸. Los gastos tributarios sobre la recaudación tributaria total también aumentaron en Ecuador pasando de 21,6% en 2015 a 25,9% en 2019. El impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta representan los mayores gastos tributarios, con un 2,3% del PIB cada uno en 2020¹⁹.

18. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/82fe2322-072c-48a3-98a3-5ed1e034e825/content>

19. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/be42490d-c86e-4f5f-a9a9-b664a50ba70c/content>

Tabla 5: Gastos fiscales con principales ingresos no percibidos por el Ecuador (como porcentaje del PIB)

IVA²⁰	Alimentos: productos alimenticios (0,6); semillas, bulbos, plantas, flores, follaje y ramas cortadas, fertilizantes, etc. (0,3); pan, fideos, azúcar (0,2); leche y derivados (0,1) Salud: Medicamentos (0,2), servicios médicos (0,1) Servicios educativos (0,2) Servicios prestados por clubes, sindicatos y cámaras de producción, entre otros (0,0) y compra local o importación de bienes y servicios por parte de fundaciones Instituciones sin fines de lucro (0,5)
TI	Instituciones sin fines de lucro (0,5) Empresas de economía popular y solidaria y otros miembros (0,0) Zonas económicas: Nuevas inversiones productivas con nuevos empleos netos en sectores industriales, agroindustriales y agroindustriales prioritarios en Quito, Guayaquil y cantones fronterizos (0,3); libre comercio y Usuarios de la zona de desarrollo económico especial (0,1)

Fuente: CEPAL (2022)

20. También existen gastos de IVA en combustibles: combustible de aviación para transporte de carga al exterior; inversiones no monetarias realizadas por empresas que tienen suscritos contratos con el Estado para servicios de exploración y explotación de hidrocarburos. Sin embargo, quedan excluidos debido a su marginalidad (inferior al 0,1% del PIB).

Garantizar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas en el gasto fiscal es esencial. Una forma de evasión fiscal facilitada por el gasto fiscal involucra a las empresas fantasmas: entidades ficticias que emiten recibos falsos para reclamar deducciones fiscales. Un análisis de datos a nivel de transacciones en Ecuador confirma que las empresas más grandes son las más propensas a realizar transacciones fantasmas, beneficiando a aquellos con mayores ingresos. Una vez que el Servicio de Rentas Internas de Ecuador (SRI) se centró en los clientes fantasmas, el impuesto a la renta corporativa aumentó en USD 21 millones en tres meses²¹.

21. <https://cepr.org/voxeu/columns/ghosting-tax-authority-fake-firms-and-tax-fraud-ecuador>

4.3 Análisis del cuidado de género en el sistema fiscal

El enfoque de Ecuador para promover la igualdad de género ha reconocido cada vez más la importancia de la discriminación positiva a favor de las mujeres. Hasta el año 2000, aparte de proteger a las trabajadoras durante el embarazo, no se contemplaban leyes ni medidas de este tipo²². Los impuestos indirectos afectan más duramente a las mujeres de bajos ingresos, mientras que las deducciones rara vez apoyan la prestación de cuidados. Hoy en día, la Ley de Economía Violeta de Ecuador favorece a las empresas que generen nuevas oportunidades de empleo para mujeres, ofreciendo deducciones fiscales especiales vinculadas a

22. *Comentarios* finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Ecuador

la duración de dichos empleos y al número de nuevas vacantes netas para mujeres. Sin embargo, los beneficios directos son para las empresas, no para los individuos.

4.3.1 Efectos de género de los impuestos directos e indirectos

Un sesgo importante proviene de las rentas no laborales o ganancias de empresas familiares asignadas a un solo miembro del hogar, normalmente el propietario legal de la empresa. Según el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (NCGE 2021), la mayoría de las empresas son propiedad de hombres y tres de cada cuatro hogares que poseen una empresa están dirigidos por hombres.

Respecto a la incidencia distributiva del IVA en Ecuador, Arias (2011) encontró que el IVA tiene la mayor participación de este impuesto en el primer decil más pobre (en promedio 26,9%), mientras que su peso para el decil más rico no supera el 5%. Esta situación confirma la regresividad del IVA y el aumento de la desigualdad, especialmente al considerar la mayor incidencia de pobreza que enfrentan las mujeres: una diferencia de 3 puntos porcentuales en el promedio nacional y de 7,5 puntos porcentuales al interior de las zonas rurales (NCGE 2021).

La falta de progresividad en los tramos más altos de impuestos, junto con la muy baja tributación del capital y los activos, también crea sesgos contra las mujeres, particularmente en una economía donde el 53% de las mujeres empleadas en Ecuador trabajan en el sector informal. Además, existe evidencia de que el consumo en Ecuador impone un “impuesto rosa” del 11%, es decir que el mercado castiga a las mujeres con este pago extra sobre productos similares a los que consumen los hombres.

Las deducciones fiscales generales tienen efectos diferentes en hombres y mujeres: algunos componentes benefician a las mujeres mientras que otros pueden perjudicarlas involuntariamente. Las deducciones por gastos relacionados con hijos y personas con discapacidad mejoran la equidad vertical y favorecen a las mujeres. Sin embargo, esto sólo es cierto para las mujeres en trabajos formales y con suficientes conocimientos e información. Por otro lado, la exención de rentas financieras y de capital favorece al

decil más rico de la población y a aquellos contribuyentes capaces de ahorrar e invertir, lo que excluye a la mayoría de las mujeres (Almeida 2018).

4.3.2 Tasas impositivas diferenciales que pagan hombres y mujeres

Los sistemas tributarios reflejan sesgos de género cuando su diseño refleja las normas sociales predominantes sobre los roles de género, influyendo en los patrones de producción y consumo (Almeida 2021)²³. Algunas fuentes de estos sesgos se mencionaron en la subsección anterior. Otro ejemplo es un beneficio implementado recientemente para las empresas que crean nuevas oportunidades de empleo para mujeres, con deducciones fiscales especiales vinculadas a la duración del empleo para dichos puestos y al número de nuevas vacantes en comparación con la plantilla inicial. Dado que la mayoría de las empresas más grandes (los beneficiarios habituales de estos incentivos) son propiedad de hombres, el impacto directo de dichas reducciones de impuestos se centrará en ellos.

Por lo tanto, es necesario realizar más cálculos y que el gobierno implemente datos abiertos y desagregados por género para llegar a conclusiones más específicas sobre sus implicaciones.

4.3.3 Exenciones fiscales sobre productos y servicios relacionados con el cuidado

Las exenciones fiscales tienen en cuenta a los miembros del hogar económicamente dependientes, como los adultos mayores y las personas con discapacidad, lo que ayuda a mitigar el sesgo de género de larga data en las políticas fiscales relacionadas con la prestación de cuidados a los hogares (CEPAL 2017). Ecuador también permite deducciones por hijos, adultos mayores y personas con discapacidad. A partir de 2023, las personas mayores podrán recibir deducciones sobre una fracción básica gravada al 0% del IR (USD 11.722), mientras que la renta imponible de las personas con discapacidad podrá reducirse hasta en dos fracciones básicas, también gravadas al 0% (USD 23.444), en función de su nivel de discapacidad. Al revisar los gastos fiscales, se espera que categorías como alimentos, servicios de salud o medicamentos sean preponderantes. Sin embargo, en Ecuador esto es diferente,

23. Los sesgos explícitos se refieren a la forma en que las leyes fiscales tratan de manera diferente a las mujeres y a los hombres, lo que puede estar expresado por escrito o reflejarse en prácticas informales. Los implícitos se dan cuando si bien la normativa trata de manera similar a hombres y mujeres, su aplicación produce impactos diferentes en ellos.

donde representan el 0,1% y el 0,3% del PIB, respectivamente, sumando sólo el 17% del gasto total en IVA.

Para los productos sujetos al IVA, el impuesto indirecto más importante del país, existe una exención total (tasa IVA 0%) sobre el 43% de los bienes y servicios que componen la canasta que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) utiliza para calcular la inflación (154 de 359). Estos incluyen 94 tipos de alimentos, servicios básicos, gastos relacionados con la vivienda, servicios médicos y medicamentos, productos de higiene femenina, productos y servicios educativos y transporte.

El Régimen Tributario Simplificado (RISE) de Ecuador ofrece una vía para los contribuyentes que de otro modo encontrarían inviable la formalización debido a los costos de cumplimiento típicamente elevados. Esto es importante en un país donde la mayoría de los servicios domésticos y de cuidado se prestan desde la informalidad económica. Si bien este régimen no implica el acceso de los trabajadores a la seguridad social ni a otros beneficios, un esquema paralelo les permite solicitar contribuciones voluntarias a la seguridad social y convertirse en beneficiarios del sistema público nacional. Sin embargo, hay evidencia de que si bien este mecanismo incrementó la participación de los trabajadores informales y domésticos en el sistema de seguridad social, la tendencia ha regresado a sus niveles promedio anteriores (pre-norma) (Latindadd no publicado).

4.3.4 Medidas fiscales introducidas recientemente para financiar actividades de cuidado o relacionadas con el cuidado

A fines de 2021, Ecuador introdujo reformas orientadas a fortalecer la tributación sobre la renta de las personas físicas (CEPAL 2023). Se han logrado algunos avances mediante reducciones en los montos imponibles para los tramos intermedios, así como con la introducción de un nuevo tramo superior con una tasa marginal del 37%, que se aplica a partir de una base imponible inferior a la tasa máxima anterior del 35%. Aún no hay evidencia, pero se espera que mejore el nivel de tributación superficial para el decil de ingresos más altos (3,4%).

4.4 Gasto fiscal relacionado con el cuidado

En Ecuador, los gastos tributarios representaron el 43% del gasto social del gobierno central en 2021, lo que destaca su importante papel en el marco fiscal del país (OCDE 2023). Si bien normalmente se espera que las exenciones y los tratamientos preferenciales dentro del impuesto al valor agregado (IVA) prioricen bienes y servicios esenciales (como alimentos, servicios de salud y medicamentos), este no es el caso en Ecuador. En la práctica, estas categorías constituyen sólo una pequeña fracción de la economía, representando el 0,1% y el 0,3% del PIB, respectivamente, y juntas representan apenas el 17% del gasto total en IVA. Esta distribución sugiere que las exenciones del IVA en Ecuador no están dirigidas principalmente al consumo básico o a las necesidades de salud, lo que plantea interrogantes sobre la equidad y el impacto social de la actual estructura del gasto tributario.

4.5 Estructura de la organización social, papel de la provisión pública

4.5.1 Tamaño de la economía del cuidado y contribución al PIB general

No existen estimaciones oficiales del trabajo no remunerado en Ecuador en los últimos años, pues la Encuesta de Uso del Tiempo (EUT) sólo está disponible hasta 2012, lo que da cuenta de la importancia que se le da al tema. Por otra parte, la diferenciación de datos laborales por género solo está disponible a partir de 2020, mientras que los datos de la cuenta satélite de trabajo no remunerado solo están disponibles hasta 2017. Así, según estimaciones del autor, el Trabajo de Cuidado No Remunerado (TCMR) ha incrementado su contribución al PIB de Ecuador en al menos un 3,5% (del 19% al 22,5%) entre 2017 y 2022. Sin embargo, la falta de cifras institucionales implica que ni el Ministerio de Finanzas Nacional ni el Banco Central del Ecuador contabilizan este aporte ni lo reconocen como parte del PIB oficial.

Tabla 6: Contribución estimada del trabajo no remunerado al PIB del Ecuador

VARIABLE	UNIDAD	FUENTE	2017	2022
Población total	M People	INEC	16.7	18
Población económicamente activa	M People	INEC	8.086	8.5
Trabajadores de cuidado no remunerado	M People	INEC	0.727	0.87
PIB Precios Nominales	B USD	AEC	104.3	115.05
Precios Nominales PIB	2015 B USD	Banco Mundial	100.40	100.64
Tiempo de trabajo de cuidados no remunerado	B Hours	INEC / Estimaciones propias	11.83	14.16
Cheque de pago por hora de trabajo no remunerado	2015 USD	INEC / Estimaciones propias	1.62	1.62
El valor añadido del trabajo no remunerado	2015 USD	INEC / Estimaciones propias	19.13	22.89
Valor agregado bruto del trabajo no remunerado como % del PIB	%	INEC / Estimaciones propias	19.05%	22.74%

Fuente: Estimaciones del autor

Si bien el PIB real del país se mantuvo estable (con una variación de 0,2% entre 2017 y 2022), la contribución del trabajo no remunerado aumentó casi 20%. Asimismo, el número de proveedores de trabajo no remunerado creció 19,7%, alrededor de tres veces la tasa de crecimiento de la población (7,8%) y cinco veces la tasa de la Población Económicamente Activa (PEA, 5,1%). La principal razón de este aumento fueron las consecuencias de la pandemia de COVID-19, cuando las estimaciones del trabajo nacional no remunerado como porcentaje del PIB aumentaron al 28%. Aun así, desde 2021 este efecto ha disminuido y actualmente la cifra podría estar más cerca de los valores previos a 2020.

Otro aspecto clave de esta metodología es que valora cada hora de trabajo remunerado el doble que una de trabajo no remunerado. Si los valoráramos al mismo precio unitario, el aporte total del UCW representaría un tercio del PIB total del país.

4.5.2 La carga de cuidado de mujeres y hombres

La última UOTS disponible en Ecuador es del año 2012. Sin embargo, estimaciones recientes de la CEPAL (2022) revelan que las mujeres concentran el 79% del tiempo dedicado al trabajo no remunerado, cuatro veces más que los hombres (37,2 frente a 10 horas semanales, respectivamente). Además, la tasa de participación laboral de las mujeres en el trabajo no remunerado (fuera de la PEA femenina) casi triplica la de los hombres. Sin

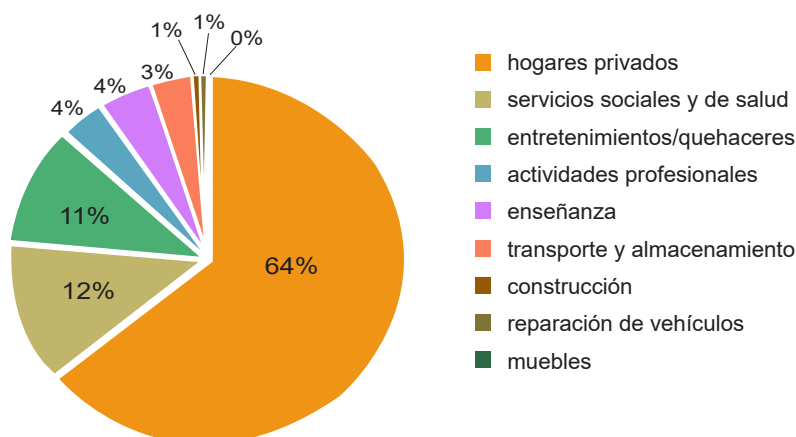
embargo, ahora los hombres ecuatorianos están contribuyendo un poco más a estas tareas que en años anteriores. En 2022, representaban el 33% de la fuerza laboral no remunerada, frente al 30% en 2017.

4.5.3 Naturaleza y alcance de la contribución del Estado, el mercado y la comunidad a la prestación de cuidado

Los hogares, el mercado, el Estado y la comunidad participan en el diseño, la financiación y la prestación de la atención y forman las cuatro caras de lo que se ha denominado el “diamante de la atención”. La Constitución del Ecuador (2008) pone énfasis en la atención de las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y la niñez, obligando al Estado a establecer políticas públicas y programas que respondan a espacios geográficos, inequidades de género, etnias y culturas, comunidades, pueblos y nacionalidades. También afirma que la definición de dichas políticas debe prever el mayor grado posible de autonomía y participación. Además, reconoce el trabajo doméstico no remunerado de autosuficiencia y cuidado humano como trabajo productivo (Asamblea Nacional Ecuatoriana 2008).

Sin embargo, mucho de esto no se traduce en la vida cotidiana del país. Según los indicadores presentados en la subsección anterior, las mujeres soportan la mayor parte de la carga social de brindar cuidados. Es más, los hogares privados aportan casi dos tercios del total del trabajo no remunerado del país, duplicando las contribuciones del resto de la industrias²⁴. Una observación sobre esta composición surge de la contribución inesperadamente baja de los servicios educativos (4%) frente al insumo industrial más alto (servicios sociales y de salud, con tres veces su valor). Algunos expertos afirman que esta situación podría tener que ver con la forma en que las encuestas cuestionan su participación (Esquivel 2013) y con cuestiones estructurales más amplias respecto de dicha participación (Stengel 2022).

24. Las industrias se refieren a los sectores productivos que también proveen trabajo no remunerado dentro de la estimación de la Cuenta Satélite Nacional de Trabajo No Remunerado, disponible hasta 2017.

Figura 7: Composición de la contribución del trabajo no remunerado al PIB, según las cuentas nacionales (2017)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

En el ámbito laboral, la legislación más reciente estableció que las instituciones públicas y privadas deben ofrecer servicios de cuidado infantil para los hijos de los trabajadores hasta los cinco años, ya sea directamente o a través de convenios con guarderías privadas con ubicaciones cercanas al lugar de trabajo para garantizar dichos servicios²⁵. Si bien esta legislación es una de las más recientes sobre el tema, la falta de avances en la definición de responsabilidades específicas, la implementación de regulaciones y el establecimiento de herramientas de monitoreo plantea preocupaciones sobre la efectividad de este marco.

En Ecuador, el gobierno también implementa algunas transferencias que pueden contribuir a sostener la provisión de cuidados entre los grupos más vulnerables. El más importante es el Bono de Desarrollo Humano que aumentó su presupuesto asociado de USD 50 a USD 55 entre 2021 y 2022 (MEF 2023).

4.6 Tipos de políticas relacionadas con el cuidado

Si bien existe información limitada sobre el desempeño de la política pública del país en materia de provisión social de cuidados, otros indicadores revelan que hay trabajo por hacer en Ecuador. Una de ellas es la brecha de género²⁶. Su valor para 2023 fue de 73,7%, un retroceso en el ranking, ya que bajó del puesto 41 al 50.

25. *Ley de Economía Violeta* (enero de 2023).

26. Este indicador es un porcentaje que va de 0 a 100, y puede entenderse como el porcentaje del gap que se ha cerrado (cuanto más alto mejor) <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-brecha-genero-global/ecuador#:~:text=Ecuador%20tiene%20una%20brecha%20de,al%20menos%20en%20la%20media>.

Como respuesta pública para mejorar su desempeño en paridad de género, se aprobaron dos nuevas leyes: la Ley de Economía Violeta y la Ley Orgánica de Cuidados Humanos.

4.6.1 La Ley de la Economía Violeta

La Ley de Economía Violeta de 2023 tiene como objetivo fomentar el empleo de las mujeres y promover la igualdad de trato entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo, incluidas directrices relativas a las licencias relacionadas con la familia. Como se mencionó anteriormente, los incentivos fiscales se dirigen a las empresas con aumentos netos en su plantilla total mediante la contratación de mujeres; estos varían dependiendo de la duración de los contratos ofrecidos. Permite deducciones fiscales sobre los salarios asociados que van desde 1 a 1,4 veces dicho valor dependiendo de la duración de la nueva contratación (de 6 a 10 meses consecutivos dentro de los ejercicios fiscales correspondientes).



Requiere que las empresas desarrollen planes de igualdad en el empleo (EEP) para eliminar la discriminación basada en el género y prevenir y gestionar el acoso sexual en el lugar de trabajo. Esto presenta un desafío, ya que el desarrollo de los EEP requiere un análisis profundo de la composición de la fuerza laboral y de las políticas y prácticas de RR.HH. con las que pocas empresas tienen experiencia; el incumplimiento atraerá grandes multas y sanciones, especialmente en la prevención del acoso sexual y la discriminación.

4.6.2 Ley orgánica de cuidado al ser humano

El objetivo de la Ley Orgánica del Cuidado al Ser Humano (2023) es proteger y regular el derecho de los trabajadores a cuidar a los demás, a cuidarse a sí mismos y a ser cuidados. Reafirma la obligación del Estado de promover, proteger, garantizar y respetar el derecho al cuidado humano mediante la adopción de políticas necesarias, oportunas y adecuadas.

Los empleadores deberán realizar un diagnóstico que incluya las condiciones de trabajo, horarios y beneficios de las personas cuidadoras en todos los puestos, niveles jerárquicos y centros de trabajo, incluyendo a los teletrabajadores, utilizando datos

desagregados por género, categorías, niveles y puestos.

Sin embargo, a principios de 2026, la implementación del Sistema Nacional de Cuidados del Ecuador sigue incompleta, continuando un retraso que comenzó después del plazo inicial de agosto de 2023. Si bien la Ley Orgánica de Atención Humana proporciona la base legal, varios factores han frenado su plena puesta en funcionamiento. Una razón para ello podría ser la excesiva dispersión de responsabilidades como los ministerios de trabajo, salud, educación e inclusión económica y social fueron mencionados como órganos rectores de la ley.

4.7 Justificación de las políticas y la financiación relacionadas con el cuidado

El limitado desarrollo de la tributación progresiva priva a los países de una herramienta esencial para lograr la solvencia de las finanzas públicas y mejorar potencialmente la distribución del ingreso (especialmente cuando se requiere una política contra cíclica). Las reformas fiscales y las medidas contra la evasión deben apuntar a maximizar el bienestar social fortaleciendo la redistribución y asegurando la prestación de servicios públicos adecuados y oportunos.

Estos servicios deben priorizar la provisión social de cuidados y establecer mecanismos para financiar y sostener las políticas y programas públicos de cuidados diseñados y aprobados en el pasado reciente. Más específicamente, las áreas recomendadas para mejorar la prestación de asistencia social en Ecuador —y abordar los persistentes desafíos administrativos, financieros y de cobertura— incluyen:

- Delegación clara de responsabilidades de implementación.
- Fuentes financieras explícitas, suficientes y sostenidas.
- Una prestación verdaderamente inclusiva que vaya más allá del apoyo exclusivo a los trabajadores formales.
- Respaldo integral a los prestadores de cuidados, independientemente de las poblaciones objeto de atención.

Esto requiere compromiso político, así como cambios institucionales progresivos y continuos, además de una alta coordinación y colaboración de las partes interesadas. Para abordar las necesidades de atención y transformar los sistemas de atención es necesario empezar con medidas políticas sólidas, pero también es necesario ampliar la infraestructura de atención, mejorar las prácticas empresariales, avanzar en el conocimiento, invertir en innovación tecnológica y cambiar las actitudes sociales hacia el valor de la atención (WEF 2024).

4.8 Análisis del esquema de financiación del cuidado y su relación con el sistema fiscal

En 2022, las cuentas públicas de la región vieron reducciones en los déficits fiscales luego de alcanzar su pico durante la pandemia de COVID-19. La mayoría de los países aplicaron políticas de consolidación fiscal para restringir el crecimiento de la deuda pública, reduciendo el gasto público y contrayendo la inversión pública, incluso cuando los ingresos fiscales eran boyantes (CEPAL 2023).

Los ingresos tributarios ecuatorianos aumentaron levemente y provinieron principalmente del IVA, incluso cuando los ingresos se debilitaron en línea con el consumo privado. Dentro de los ingresos no tributarios, Ecuador registró un incremento dado el aumento de los ingresos por exportaciones de petróleo crudo equivalente a 1,4 puntos porcentuales del PIB, lo que compensó una caída en las ventas de derivados del petróleo. En total, la variación interanual de sus ingresos fue de 1,3% de su PIB (CEPAL 2023).

Como resultado, el país optó por reducir su PIB total (de -4,0% a -1,2% de su PIB) y primario (del -2,2% al 0,8% de su PIB) en estos años, al tiempo que aumentaba su deuda (del 57,0% al 60,4%).

4.8.1 Mecanismos a través de los cuales el Estado financia la prestación del servicio en el área de la política de cuidado seleccionada

Entre 2021 y 2022, Ecuador redujo su gasto primario en 2%, mientras que el gasto del gobierno central en subsidios y transferencias corrientes aumentó levemente 0,3%. Esto se debió

en parte a mayores transferencias al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y a un aumento en el valor del Bono de Desarrollo Humano de USD 50 a USD 55 en junio de 2022. Además, Ecuador incrementó su pago de intereses (0,3% del PIB) por el servicio de los títulos emitidos como parte del proceso de reestructuración de la deuda pública en 2020 (MEF 2023). La inversión pública cayó como proporción del gasto total en 2020, en parte debido a una caída en los subsidios a los combustibles (Radics et al. 2022).

Los gobiernos locales ecuatorianos lograron sostener e incluso incrementar sus flujos de ingresos como proporción de la estructura total de ingresos. Este crecimiento fue impulsado principalmente por ingresos no tributarios y ayudó a sustentar los equilibrios presupuestarios de estos gobiernos locales en lugar de traducirse en respuestas explícitas de contrapartida a sus gastos (CEPAL 2023).

4.8.2 Fortalezas y debilidades del esquema de financiamiento

Teniendo en cuenta los frentes abiertos tanto a los riesgos como a las oportunidades que plantean los cambios demográficos, la crisis climática y los cambios tecnológicos, entre muchas otras transformaciones globales simultáneas, los resultados sociales del país dependen de cómo se abastezcan los sistemas de cuidado. Algunas características del sistema nacional en torno a la prestación de cuidados incluyen:

Fortalezas:

- Compromisos constitucionales en favor del sostenimiento de la vida y el reconocimiento del valor del cuidado.
- Avances institucionales y jurídicos, evidenciados por la adopción de leyes revisadas.

Debilidades:

- Las crisis sociales y económicas han estado en curso desde antes de la pandemia, a la que se suman la más reciente implosión del conflicto armado.
- El compromiso público con las medidas de austeridad económica impuestas por las “ayudas” recibidas durante la pandemia.

- La elevada informalidad laboral deja a muchas personas sin contratos formales ni contribuciones a la seguridad social, lo que limita su acceso a protecciones laborales esenciales y beneficios sociales.
- Falta de asignaciones presupuestarias específicas para las leyes más nuevas y ambiciosas relacionadas con la atención médica.
- Falta de claridad dentro de las instituciones rectorales sobre su implementación.
- Una concepción estrecha del cuidado, con protección insuficiente de los cuidadores y una participación limitada de éstos en la formulación e implementación de políticas públicas.
- Refuerzo de la distribución desigual de los cuidados (ofreciendo más licencias de maternidad que de paternidad).

4.8.3 Vínculo entre el esquema de financiamiento y la capacidad redistributiva del sistema tributario

Cuando son eficaces, los impuestos sobre la renta personal son los principales estabilizadores fiscales automáticos a disposición de los países que atraviesan fluctuaciones socioeconómicas. La evidencia empírica en Ecuador²⁷, sin embargo, afirma que su alcance y aplicación fueron limitados durante la pandemia de COVID-19. En particular, el ajuste casi imperceptible proporcionado por los impuestos sobre la renta personal en Ecuador se concentró en el decil de ingresos más alto en todos los casos. La prevalencia del empleo informal y el alto nivel de exenciones y deducciones se encuentran entre las causas de este resultado.

Además, los niveles revisados de evasión y elusión fiscal socavan la capacidad redistributiva de los impuestos sobre la renta y la equidad del sistema tributario ecuatoriano.²⁸ Como resultado, las reducciones en el coeficiente de Gini debido al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas resultan en una disminución del 2% en la desigualdad del país, en comparación con el 12,5% observado en la Unión Europea (UE)²⁹. Además, al examinar los cambios en las ganancias y los ingresos totales en los quintiles superior e inferior, ambos grupos experimentan cambios proporcionales similares, lo que resulta en poco o ningún impacto en la brecha

27. <https://www.iser.essex.ac.uk/wp-content/uploads/files/working-papers/cempa/cempa8-21.pdf>

28. Ídem 17

29. Ídem 15

de ingresos.

30. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7ddf434a-6073-4f1e-8b71-a6639e4586d5/content>

31. Idem 15

En 2022 los contribuyentes ecuatorianos del decil más alto recibieron el 35% del ingreso nacional, más del doble del ingreso conjunto que recibieron los cinco primeros deciles en el mismo año³⁰. Al mismo tiempo, la tasa impositiva efectiva para el décimo decil en Ecuador promedió sólo 3,4%, un contraste preocupante con el promedio de 21,3% de la UE³¹.

4.9 Conclusión y recomendaciones

Mientras el mundo navega por complejidades simultáneas y transformaciones rápidas, la economía del cuidado ofrece una oportunidad invaluable para centrar el pensamiento económico y la toma de decisiones en lo que más importa: el sustento y la dignidad de la vida en todas sus formas. Al adoptar estrategias innovadoras y marcos de colaboración, se pueden abrir nuevos caminos para mejorar el bienestar social y la prosperidad económica (WEF 2024).

Algunas recomendaciones de la literatura sobre iniciativas tributarias que podrían financiar dicha transformación incluyen el nivel, la cantidad y la amplitud de las tasas de revisión; el fortalecimiento de la tributación de las personas de altos ingresos y de alto patrimonio neto (HNWI); el logro de la compatibilidad entre los diferentes tipos de impuestos; la inclusión de los trabajadores autónomos; y el fortalecimiento del conocimiento de las administraciones tributarias y los responsables de las políticas.

Los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio se complementan para hacer más justo el sistema tributario. Son ampliamente progresivos y responden al principio de capacidad contributiva. Sus diferentes plazos y alcances pueden orientar la confirmación de las declaraciones de los contribuyentes y proporcionar financiamiento para combatir la peligrosamente alta desigualdad socioeconómica existente.

En cuanto al gasto, es necesario establecer asignaciones presupuestarias legalmente vinculantes (por ejemplo, impuestos destinados a políticas de atención) y una definición clara de las responsabilidades institucionales en la implementación de medidas de atención.

Finalmente, la información es el único camino hacia una población más sensible. Es esencial abordar la falta de datos desagregados que revelen las diferentes cargas que recaen sobre las mujeres y los hombres, así como la contribución total del trabajo no remunerado al país.

4.10 Referencias

- ECLAC (2017) Fiscal panorama of Latin America and the Caribbean. Mobilising resources to finance sustainable development. Available at <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/519694e0-1064-4c50-b391-84815cbee5e0/content>
- ECLAC (2022) The care society: A horizon for sustainable recovery with gender equality. Available at <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/016d2a56-09fe-475e-bcfa-8f35bc41ced2/content>
- ECLAC (2023) Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean. Fiscal policy for growth, redistribution and productive transformation. Available at <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9ce7886e-1083-4fc4-ab61-a9b8657b0e5c/content>
- Ecuadorian National Assembly (2008) National Constitution, Political Database of the Americas by Georgetown University. Available at <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>
- Esquivel, V. (2013) El cuidado en los hogares y en las comunidades. Oxfam GB. Available at https://www.researchgate.net/publication/260186250_El_cuidado_en_los_hogares_y_en_las_comunidades
- Latindadd (unpublished). Fiscal monitor for the people and the planet, Regional chapter. Financial Transparency Coalition (FTC).
- Ministry of Economy and Finance of Ecuador (2023) Tax Program 2024-2027. Available at <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/Documento-Programacion-Fiscal-Septiembre-2023.pdf>
- National Council for Gender Equality (2021) Numbers on Women and Men in Ecuador, IV Series of strategic gender information. Available at <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Mujeres-y-Hombres-en-Cifras-IV.pdf>
- OECD (2023) Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/a7640683-en>.
- Radics, A. et al. (2022) El impacto de la pandemia en las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno en América Latina y el Caribe, Blog of the IDB Fiscal Management Division [online]. Available at <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/el-impacto-de-la-pandemia-en-las-relaciones-fiscales-entre-los-niveles-de-gobierno/>
- Servicio de Rentas Internas (2020) VAT and IR efficiency indicator 2000-2019. Working Paper N. 2020-002. Available at <https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/e6d8a541-7459-4239-a7ab-2b5dec95982d/2020-02.pdf>
- Servicio de Rentas Internas (2023) Annual technical bulletin. 2023 Tax review report. Available at https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/26e9870b-9664-4712-87be-5b0ac71d8207/Bolet%C3%ADn%20T%C3%A9cnico%20Anual_2023.pdf

- Stengel, B. S. (2022) Are teachers care workers? Peabody College, Vanderbilt University. Available at https://www.philofed.org/_files/ugd/803b74_751a6a517ad64204a88fa9ed748ab0b5.pdf?index=true
- World Economic Forum (2024) The future of the care economy. Centre for the New Economy and Society. https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Future_of_the_Care_Economy_2024.pdf



Capituro 5

Financiamiento del cuidado y los servicios sociales en Paraguay: un estudio de caso

5.1 Introducción

Paraguay aún no ha establecido una política formal de cuidados. En 2023, luego de varios años de trabajo entre el Ministerio de la Mujer, algunas organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, el Poder Ejecutivo propuso al Congreso Nacional la creación de un Sistema de Cuidados. Sin embargo, todavía está pendiente de aprobación. Esta ley busca clarificar las obligaciones del Estado en materia de cuidados y garantizar la implementación progresiva y la gobernanza eficiente de la política de cuidados.

Si bien en la actualidad existen algunas intervenciones que forman parte de una política de cuidados, su cobertura es baja y sin capacidad de lograr reconocimiento, redistribución y reducción del trabajo de cuidado.

En Paraguay, no existen estudios específicos sobre la capacidad transformadora de la política fiscal en la organización social del cuidado. Por una parte, el clasificador presupuestario no permite distinguir directamente entre los programas y proyectos incluidos en esta política, lo que obliga a analizar la totalidad del presupuesto para calcular la prioridad fiscal del cuidado. Dicho esto, los pocos programas existentes tienen baja cobertura, lo que hace imposible analizar su efecto distributivo utilizando instrumentos existentes como las encuestas de hogares.

Este estudio de caso examina la evidencia disponible en Paraguay para explorar los mecanismos de financiamiento e identificar oportunidades para transformar la organización social del cuidado de manera que se reduzcan las desigualdades de género.

5.2 Características del sistema fiscal

Paraguay tiene grandes deudas sociales y déficits en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin ingresos suficientes, el Estado no puede proporcionar bienes y servicios para mejorar el bienestar y reducir las desigualdades. Paraguay se encuentra entre los países con menor carga tributaria de América Latina. En 2023, mientras que la carga tributaria promedio en ALC fue de 21,3%, la de Paraguay fue de 14,5%, muy por debajo de países como Brasil con 32,0% y Uruguay con 27,4% (CEPAL et al. 2025). Al igual que en el resto de la región, su sistema fiscal es altamente inequitativo y depende en gran medida de impuestos indirectos, a diferencia de los países desarrollados donde los impuestos directos tienen mayor peso.

En 2022, la carga tributaria total ascendió a 14,1% del PIB, compuesta por impuestos con 10,3% (3,0% impuestos directos y 7,3% impuestos indirectos), contribuciones sociales con 1,2%, donaciones con 0,6% y otros recursos, principalmente regalías y compensaciones, con 2,0% (MEF 2023). Hay varias razones para la baja carga tributaria, las más importantes de las cuales son las bajas tasas impositivas nominales, la evasión, la elusión y los gastos fiscales. En Paraguay, los impuestos sobre la renta personal y corporativa apenas representan el 10% cada uno.

Además de la baja tasa impositiva, existen deducciones y exenciones fiscales. El gasto tributario total asciende al 1,2% del PIB y representa el 10% de los ingresos tributarios totales, el 14% del gasto social y el 34% del gasto de capital. El gasto fiscal derivado de las exenciones del IVA a los alimentos representa el 0,2% del PIB, frente al 0,3% de las exenciones del impuesto sobre la renta (personal y empresarial) (OCDE 2024).

Estos datos resaltan la necesidad de realizar evaluaciones exhaustivas de los gastos fiscales para crear espacio fiscal para la inversión social, particularmente en políticas de cuidado. Es probable que las deducciones por alimentos beneficien a las mujeres pobres debido a su papel en la división del trabajo por género y al número de horas que dedican diariamente a gestionar los alimentos. La concentración de mujeres en los estratos de menores ingresos, y especialmente en aquellos que viven bajo

la línea de pobreza, es de 122 mujeres por cada 100 hombres en hogares pobres (CEPAL 2024).

Un estudio de la Subsecretaría de Estado de Tributos (SET) analizó la participación de las mujeres emprendedoras en el sistema tributario y encontró que la proporción de mujeres emprendedoras (35%) es mucho menor que la de hombres emprendedores (65%) (Eurosocial 2021). El análisis de los niveles de ingresos medios confirma que las mujeres se concentran en los tramos de menores ingresos, lo que limita su acceso a beneficios fiscales para emprendedores.

La evasión fiscal es la segunda causa de la baja recaudación fiscal y, por tanto, de la baja carga fiscal. Según un informe presentado por la SET, la evasión del IVA en 2014 ascendió a USD 573 millones, lo que representa el 30,9% de la recaudación potencial. Esta tasa es superior al promedio de América Latina, 25,9%. El estudio muestra que los sectores con mayores tasas de evasión, como proporción del total, son comercio (18,0%), agricultura (18,0%) y construcción (17,0%). Esto sugiere que hay margen para mejorar la recaudación (Borda y Caballero 2017).

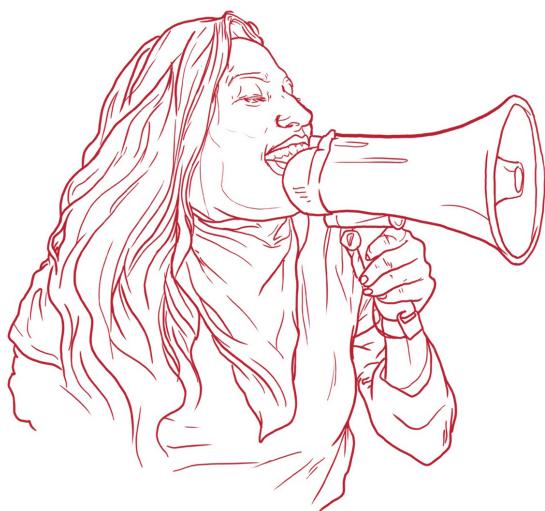
La elusión es otro de los problemas que enfrenta el sistema tributario paraguayo. Una de las formas más importantes de elusión fiscal la llevan a cabo las empresas transnacionales de soja a través de lo que se denomina “planificación fiscal agresiva” en sus procesos de comercio internacional. Estas empresas se aprovechan de las debilidades institucionales a nivel nacional y la existencia de paraísos fiscales para trasladar beneficios de un país a otro sin pagar impuestos. Según la Red de Justicia Fiscal (2021), Paraguay es uno de los pocos países de América Latina que aún no participa en el marco de intercambio automático de información. También es uno de los países que corre mayor riesgo por el peso de sus exportaciones.

Paraguay también aplica un impuesto a la propiedad, pero su diseño y los altos niveles de evasión limitan su recaudación efectiva.

5.3 La organización social del cuidado y el papel del Estado

La importancia del cuidado como base de la vida y del sistema económico permite situar este trabajo en el centro de la reproducción social y a las mujeres como sustentadoras de todo el tejido social y económico. La enorme cantidad de trabajo y cuidados que siempre han realizado las mujeres permite que el sistema social y económico siga funcionando (Carrasco 2017).

Se estima que la contribución del tiempo de trabajo no remunerado en Paraguay fue equivalente al 22,4% del PIB en 2016. La contribución se distribuye de manera similar entre las actividades de cuidado y las domésticas (10,2% y 12,2% del PIB, respectivamente). Más de tres cuartas partes de la contribución estimada al PIB es producida por mujeres, lo que es tres veces mayor que la generada por los hombres. El valor de la producción de las mujeres asciende al 17,1% del PIB mientras que la de los hombres asciende al 5,4% (OCR et al. 2021).



En 2016, en comparación con la estructura económica medida en valores corrientes, la contribución del trabajo no remunerado superó a la de cualquier sector económico individual. El valor del trabajo doméstico o de cuidados por sí solo fue aproximadamente equivalente al del sector primario (11%) o al del comercio (10,1%) (BCP 2021). La Encuesta de Uso del Tiempo 2016 encontró que el 61% de las mujeres realizaban trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, en comparación con el 39% de los hombres. También dedicaron significativamente más horas por semana: 28,7 horas frente a 12,9 horas.

La división del trabajo no remunerado en trabajo doméstico y de cuidados revela diferentes perfiles. El perfil de la producción de horas de cuidado alcanza su máximo a los 29 años en las mujeres, coincidiendo con la carga de cuidado de hijos de 0 a 5 años, mientras que en los hombres la producción de cuidados es menor y sesgada a la derecha (máximo a los 35 años). Esto puede deberse a que los hombres se convierten en padres a una edad más tardía y a su cuidado de niños de entre 0 y 5 años, así como

al hecho de que parecen estar más involucrados en el cuidado de niños de entre 6 y 14 años, aunque todavía en menor medida que las mujeres. En promedio, las mujeres de 14 años o más dedican aproximadamente dos horas al día al cuidado de otros, una cifra que se duplica entre los 25 y los 37 años. Para los hombres, el cuidado requiere menos de una hora al día.

Las mujeres también son protagonistas principales en las comunidades cuando se trata de organizaciones que cubren las carencias en instalaciones de cuidado de niños y de ancianos. La encuesta también muestra que las mujeres dedican 8,7 horas semanales a actividades para otros hogares o para su comunidad, frente a los hombres que dedican 5,1 horas semanales (INE 2017).

El papel de las mujeres como cuidadoras comienza en la familia, pero también se extiende al mercado. Una gran parte de las ocupaciones de cuidado en el mercado laboral son realizadas por mujeres, como los servicios de salud y educación en los niveles iniciales, el trabajo doméstico, el cuidado de niños o el acompañamiento a personas mayores.

En comparación con otros 13 países latinoamericanos, el informe de la CEPAL (2012: 34) destaca la importancia del sector cuidado en Paraguay en el año 2010. El promedio latinoamericano es de 6,7% del total de ocupados, Uruguay (9,2%), Brasil (8,5%), Chile (8,3%), Costa Rica (7,8%) y Paraguay (7,7%) están por encima del promedio, mientras que el resto de los países están por debajo del promedio. Dentro de la población ocupada se identifican dos tipos principales de trabajo de cuidado: el trabajo doméstico y otros roles de cuidado. Paraguay se destaca como el país con mayor participación de trabajadoras domésticas (6,8% de la población total ocupada), superando tanto al promedio regional (5,0%) como al siguiente país más alto, Uruguay (5,8%).

Del total de personas ocupadas en el sector del cuidado, las mujeres representan poco más del 97% de la población ocupada en este sector, y solo El Salvador tiene una participación ligeramente mayor (97,1%). Por lo tanto, el sector del cuidado está casi en su totalidad feminizado (CEPAL 2012: 143).

Utilizando los clasificadores paraguayos de ocupaciones y actividades, la Encuesta Permanente de Hogares 2019 permite cuantificar y analizar el sector del cuidado, llegando a conclusiones

similares casi una década después. Ese año, este sector representó el 7.2% del promedio nacional; sin embargo, para las mujeres aumenta a 16.5%. Mientras que en el total de la población ocupada las mujeres representan el 42,5%, en el sector cuidados esta proporción asciende al 97,7%. En otras palabras, casi la totalidad del sector del cuidado está ocupado por mujeres, debido a la importancia del servicio doméstico donde las mujeres representan el 98,6% del empleo. El trabajo doméstico representa el 89,8% del sector. El resto se encuentra en el cuidado de niños y la enseñanza de la primera infancia y preescolar, además de servicios sociales y de salud (trabajadores sociales, enfermería, partería, personal de salud de nivel medio).

5.4 Análisis de la financiación del cuidado y su conexión con el sistema fiscal

Paraguay no cuenta con una política de cuidados ni con un sistema de cuidados que funcione. Sin embargo, existe un conjunto de intervenciones pero con baja cobertura y segmentada en términos económicos, lo que no contribuye a la reducción de las desigualdades económicas ni de género. Por un lado, están las licencias remuneradas de maternidad y paternidad³². Estas licencias se otorgan a los trabajadores que se encuentran acogidos a la seguridad social a la que contribuyen los trabajadores, los empleadores y el Estado. Una condición para acceder a la seguridad social es que el trabajo se realice bajo una relación laboral formal y asalariada, lo que significa que sólo el 25% de la población ocupada está cubierta. Los datos muestran que la cobertura se concentra entre los trabajadores con mayores ingresos y niveles educativos³³.

El trabajo doméstico cuenta con cobertura legal, sin embargo, los altos niveles de evasión hacen de esta ocupación una de las menos cubiertas en la práctica. El noventa y ocho por ciento (98%) de la población empleada en el trabajo doméstico no está cubierta por la seguridad social³⁴ (INE 2024).

A los hombres también se les concede licencia remunerada, pero por un período mucho más corto. Estas licencias y sus beneficios asociados generalmente están destinados al cuidado de niños,

32. Las vacaciones incluyen 126 días para las mujeres y 14 días para los hombres con el 100% del salario pagado

33. Paraguay presenta una alta informalidad laboral (65% respecto de la población ocupada, con un nivel levemente superior para las mujeres), a lo que se suma el 43% de mujeres que permanecen fuera de la fuerza laboral dedicándose a tiempo completo al trabajo de cuidado o doméstico.

34. La seguridad social en Paraguay incluye el acceso al seguro de salud, licencia por enfermedad, maternidad y paternidad y pensión de vejez.

pero no se extienden al cuidado de personas mayores, enfermas o discapacitadas.

Existen programas orientados a la atención de niños de 0 a 5 años. La mayor parte de ellas se enmarcan en políticas educativas (atención a niños de 0 a 5 años) o de protección social (centros de cuidado infantil para madres trabajadoras). Estos se financian a través de impuestos, lo que limita su cobertura y calidad debido a la baja prioridad fiscal asignada al gasto en ambos sectores. Los programas dirigidos a la atención a las personas mayores son escasos y no tienen peso en las estadísticas oficiales.

La principal preocupación respecto a la infancia se relaciona con la estructura demográfica del país. Paraguay es relativamente joven y se beneficia de un dividendo demográfico que dura alrededor de 20 años más. Sin embargo, el rápido envejecimiento de la población no viene acompañado de debates políticos correspondientes ni de la implementación de medidas para abordar esta transición. Las transformaciones demográficas no se limitan al envejecimiento. Otros cambios que nos obligan a pensar colectivamente las políticas de cuidado son el proceso de urbanización, el aumento sistemático de la participación femenina en el mercado laboral, el incremento de los hogares monoparentales y de hogares encabezados por mujeres, y el gran número de jóvenes que ni estudian ni trabajan en el mercado laboral, entre otros.

Los bajos ingresos fiscales se traducen en un Estado relativamente pequeño. Paraguay tiene un gasto público de poco más del 20% del PIB, sólo por encima de tres países –Panamá, República Dominicana y Guatemala–, comparado con un promedio de 29,7% del PIB en América Latina y el Caribe y 43,5% del PIB en los países de la OCDE (Izquierdo et al. 2018: 53).

Los bajos ingresos fiscales en Paraguay resultan en una inversión social limitada, lo que conduce a una financiación insuficiente para los servicios de atención. Mientras que el promedio latinoamericano es de 13,0% respecto del PIB, el de Paraguay es de 10,3%. Las tres funciones principales son la salud (3,0% del PIB), la educación (3,2% del PIB) y la protección social (3,6%). Las recomendaciones internacionales indican que los niveles mínimos de salud y educación deben ser del 6,0% y 7,0%, respectivamente.

Es importante señalar que los sistemas de clasificación internacional comúnmente utilizados por las administraciones financieras nacionales y en la investigación no permiten la identificación directa de los recursos asignados a la atención, a diferencia de las asignaciones a la educación, la salud, la protección social, la vivienda o la seguridad. Sin embargo, dada la definición de “cuidado” y los objetivos de una política de cuidados, los recursos involucrados se incorporan a la finalidad de “gasto social”.

Con base en la metodología propuesta por UNFPA-UNIFEM (2006), el Ministerio de Finanzas (2019) (actualmente Ministerio de Economía y Finanzas) realizó un estudio sobre el presupuesto 2019 con enfoque de género. El estudio clasifica los recursos en “explícitos”, “específicos”, “indirectos” y “bienes públicos” y muestra la baja prioridad fiscal de la inversión social y de los recursos destinados a las mujeres, y especialmente de aquellos que apuntan a reducir brechas.

Los programas con un mandato explícito de reducir las desigualdades de género —o cuyo diseño se sabe que tiene ese potencial— representan sólo el 0,10% del presupuesto total. Los programas que cuentan con fondos específicamente dirigidos a hombres y mujeres también tienen un peso relativo bajo en el presupuesto total: 1,68%. Alrededor del 79% de estos recursos se destinaron a las mujeres. Los programas indirectos, es decir aquellos que tienen el potencial de reducir brechas, pero no están expresados explícitamente en su justificación ni en sus objetivos, representan el 39,2%. Finalmente, el 59,0% de los recursos caen bajo la categoría de Bienes Públicos, es decir, no están específicamente focalizados y se desconoce su potencial para reducir las brechas de género.

Los estudios que evalúan el papel redistributivo de la política fiscal utilizando el índice de Gini del ingreso indican que sólo tiene un impacto limitado en la reducción de la desigualdad y un efecto modesto, aunque positivo, en la pobreza. Giménez et al. (2017) encontraron que la contribución del sistema tributario a la redistribución del ingreso fue ligeramente positiva, pero se mantuvo entre las más bajas de la región. Además, sólo una cuarta parte del efecto global puede atribuirse al sistema tributario, lo que hace que este efecto sea marginal. Esto se debe a la baja progresividad de los impuestos directos. Las estimaciones

muestran que el 10% de la población con mayores ingresos pagó, en promedio, solo el 0,54% de sus ingresos en impuestos directos en 2014, la segunda contribución más baja en ALC (Banco Mundial 2018: 13).

La mayoría de las políticas de protección social relacionadas con el cuidado se implementan sin una perspectiva de género, asumiendo implícitamente que las mujeres deberían ser las principales —o incluso las únicas— proveedoras de cuidados. Los horarios de las guarderías o reuniones de “padres” en los centros educativos, las licencias remuneradas por nacimiento de hijos, la concesión de transferencias monetarias y el cumplimiento de las corresponsabilidades de Tekoporã³⁵, son algunas de las señales que dan cuenta de la asunción implícita de una familia nuclear y del papel del hombre como “proveedor” y de la mujer como encargada del cuidado. Contrariamente a estas suposiciones, un tercio de los hogares tienen como jefa económica a una mujer (que es la principal proveedora del hogar), se declaran mujeres jefas de hogar o son hogares monoparentales compuestos por una mujer y sus hijos.

35. Programa de transferencias monetarias a familias con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza o extrema vulnerabilidad a cambio de cumplir ciertas condiciones: permanencia en el sistema educativo, vacunación y controles prenatales a las mujeres embarazadas de la familia. La transferencia de efectivo se entrega a la madre

Contrariamente a estas suposiciones, un tercio de los hogares tienen como jefa económica a una mujer (que es la principal proveedora del hogar), se declaran mujeres jefas de hogar o son hogares monoparentales compuestos por una mujer y sus hijos.

Son muchas las razones que justifican la implementación de una política de cuidados. Los cambios demográficos incrementarán la demanda de cuidados para garantizar un desarrollo infantil adecuado y un envejecimiento digno, saludable y activo. Las mujeres, como principales cuidadoras, sufren las consecuencias del mandato social en la pérdida de autonomía económica y desarrollo personal; mientras el país pierde su contribución al desarrollo.

5.5 Conclusión y recomendaciones

Las dos fuentes de financiación de las políticas de cuidados —impuestos y cotizaciones sociales— se reducen como se ha señalado en apartados anteriores. La gestión de las regulaciones y normas, del tiempo para el cuidado, de los servicios de cuidado, de las transferencias de ingresos para el cuidado y la protección de los trabajadores en ocupaciones de cuidado requieren la

implementación de una política de cuidado y la integración de intervenciones universales y específicas en un sistema de cuidado integrado y amplio.

Para que las políticas de cuidados tengan un efecto transformador en la organización social del cuidado, no sólo es necesario garantizar la equidad en su implementación, sino también su financiación. Por lo tanto, la movilización del recurso debe basarse en un sistema fiscal justo en el que quienes tienen mayor riqueza y quienes más se benefician del crecimiento económico contribuyan proporcionalmente más.

5.5.1 Recomendaciones clave

- Apoyar los esfuerzos internacionales para establecer un organismo intergubernamental dentro de la ONU y avanzar en la implementación de impuestos a la riqueza, a las corporaciones y a las actividades ambientalmente dañinas, todo ello enmarcado en una perspectiva de género.
- Apoyar la creación de un organismo intergubernamental en la ONU para establecer una convención que fije normas globales sobre impuestos y flujos financieros ilícitos.
- Mejorar la movilización de recursos internos mediante reformas fiscales progresivas:
 - Aumentar la recaudación fiscal reduciendo la evasión y la elusión fiscal y fortaleciendo la progresividad del impuesto sobre la renta.
 - Actualización del impuesto predial: este impuesto es recaudado por los municipios, institución fundamental para la implementación de políticas de atención con base territorial. La base imponible actualmente es muy baja y debería actualizarse para reflejar los valores del mercado de la tierra.
 - Elevar el ITP del 10% al nivel promedio en América Latina. Cuanto mayor sea el ingreso, mayor será la tasa.
- Evaluar el gasto fiscal y eliminar privilegios que no tienen efecto sobre la población.
- Mejorar la rendición de cuentas y la transparencia poniendo bases de datos fiscales (anónimas) a disposición del público.
- Aprobar el marco legal que institucionalice la política y el sistema de cuidados, y asigne recursos fiscales suficientes para su financiamiento.

5.6 Referencias

- Banco Central del Paraguay (2021) Anexo estadístico del Informe económico. En https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Anexo_Estadistico_Informe_Econ%C3%B3mico_02_03_2021_UV2.xlsx
- Banco Mundial (2018) Paraguay. Notas de política 2018.
- Borda, D. and Caballero, M. (2017) “Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay”, en Población y Desarrollo (San Lorenzo: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Asunción), Vol. 23, Nro. 44, pp. 60-71.
- CEPAL (2024) Índice de Feminidad de la Pobreza. Observatorio de Igualdad de Género. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>
- CEPAL, OECD, CIAT and BID (2025) Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81587-estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-2025>
- Eurosocial (2021) Paraguay lucha contra la evasión fiscal para reducir la desigualdad. <https://eurosocial.eu/actualidad/paraguay-lucha-contr-la-evasion-fiscal-para-reducir-la-desigualdad/>
- Giménez, L., Lugo, M. A., Martínez, S., Colmán, H., Galeano, J.J. and Farfán, G. (2017) Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad. CEQ WP74.
- Izquierdo, A., Pessino, C. and Vuletín, G. (Eds) (2018) Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Banco Interamericano de Desarrollo. En <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>
- MEF (2023) Informe de Finanzas Públicas de la República de Paraguay. En <https://www.mef.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=a2a2a5abb6afb5b0b4707371737470aaa7b161b1a8af6173717375616e61a7aaafa2ad6fb1a5a7a2041&x=b9b9058&y=c4c4063>
- Ministry of Finance (2019) Evaluación “Metodología para la medición de la inversión enfocada a género en el Presupuesto General de la Nación”. En <https://www.mef.gov.py/sites/default/files/2025-07/Evaluaci%C3%B3n%202019.pdf>
- OCR, UNFPA, CELADE and STP (2021) Visibilizar el valor del tiempo: el trabajo no remunerado en los hogares y su incidencia en el desarrollo del Paraguay. Cuentas Nacionales de Transferencias de Tiempo, CNTT Paraguay 2016. Asunción, Paraguay.
- OECD (2024) Gastos tributarios en América Latina y el Caribe. En <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/87af9961-es/index.html?itemId=/content/component/87af9961-es#section-d1e13302-67d00d7655>

- Tax Justice Network (2021) Vulnerability and exposure to illicit financial flows risk in Latin America. <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/01/Vulnerability-and-exposure-to-illicit-financial-flows-risk-in-Latin-America-Tax-Justice-Network-Jan-2021.pdf>
- UNFPA-UNIFEM (2006) Los presupuestos sensibles al género en la práctica: manual de capacitación. Nueva York. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/gender_manual_spa.pdf

Otras lecturas

- CEPAL (2012) Panorama Social de América Latina. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c3d22634-859a-4f83-8c88-d7c233ac9bfc/content>
- INE (2016) Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2016. Recuperado de <https://www.ine.gov.py/microdatos/microdatos.php>. *Procesamiento propio*.



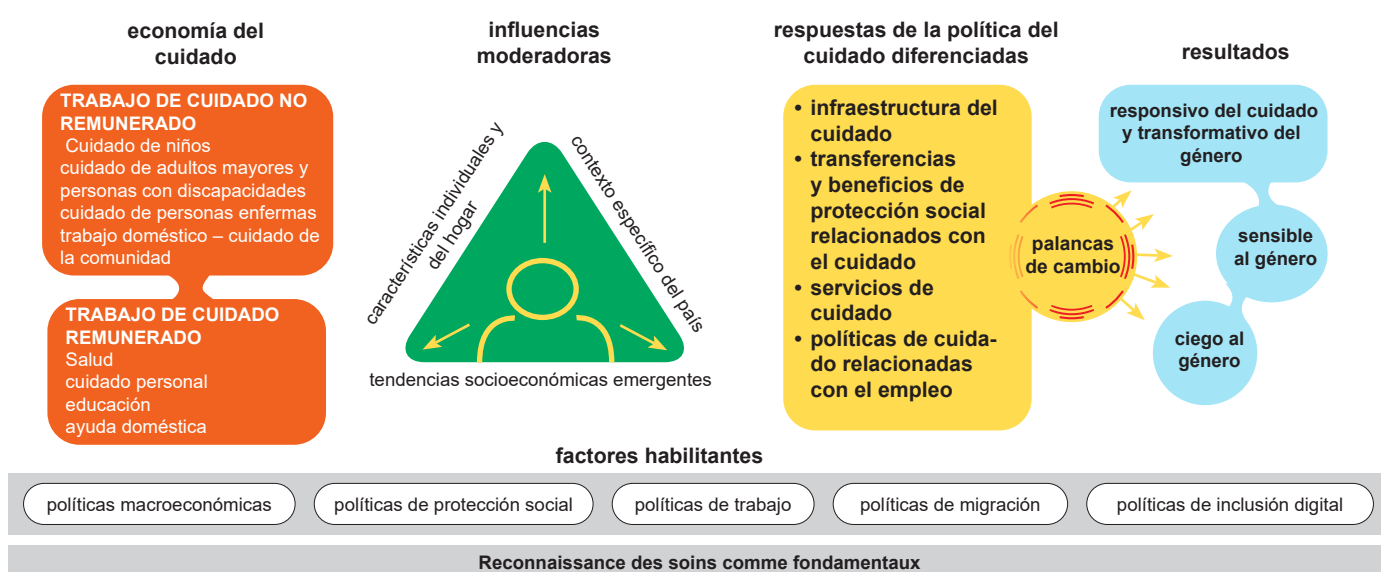
Capituro 6

Reconocimiento y financiación del trabajo de cuidado en Filipinas

6.1 Introducción

A lo largo de las sucesivas administraciones de Filipinas, ha habido un reconocimiento constante de la importancia del cuidado tanto remunerado como no remunerado dentro de las políticas sensibles al cuidado y con perspectiva de género delineadas en el marco conceptual de la ASEAN (ESCAP 2022). Este estudio de caso analiza la financiación del trabajo de cuidado remunerado y no remunerado en los sectores de la salud, la educación, la protección social y el trabajo doméstico en Filipinas. Examina las tendencias a lo largo de varios años, las compara con las de otros estados miembros de la ASEAN y evalúa la calidad del gasto cuando es posible.

Figura 8: Marco conceptual para políticas sensibles al cuidado y diferenciadas por género



Fuente: adaptado de ESCAP, 2021 a. p. 14

6.2 Características del sistema fiscal

El sistema tributario filipino se caracteriza por una fuerte dependencia de los impuestos al consumo, en particular el impuesto al valor agregado (IVA), y una tributación directa relativamente modesta sobre la renta y la riqueza. Si bien estas características hacen que la recaudación de impuestos sea administrativamente eficiente, también contribuyen al sesgo de género y a impactos desiguales en las responsabilidades de cuidado. Los impuestos al consumo afectan desproporcionadamente a las mujeres, quienes a menudo son las principales responsables del trabajo de cuidado no remunerado y del consumo del hogar, especialmente en los hogares con ingresos más bajos.

Mientras tanto, las políticas fiscales rara vez tienen en cuenta los costos del trabajo de cuidado, ya sea a través de créditos, deducciones o exenciones que reconocen las responsabilidades de cuidado. Como resultado, el marco fiscal actual refuerza indirectamente las desigualdades de género existentes al colocar una carga relativa mayor sobre las mujeres y al no incentivar ni apoyar la prestación de servicios de cuidado tanto remunerados como no remunerados. Reformar el sistema para incorporar medidas que tengan en cuenta las cuestiones de género podría ayudar a redistribuir la carga fiscal de manera más equitativa y fortalecer la financiación de los sistemas de cuidado en todo el país.

6.2.1 Trabajo de cuidado no remunerado

Se estima que el trabajo de cuidados no remunerado que realizan las mujeres equivale aproximadamente al 37% del PIB. Un estudio sobre las Cuentas Nacionales de Transferencias y las Cuentas Nacionales de Transferencias de Tiempo para Filipinas (Floro y King 2023) encontró que la división de roles según el género entre hombres y mujeres persiste a lo largo del ciclo de vida y comienza a una edad temprana. Los investigadores observaron que, a los 15 años, las niñas dedican un promedio de nueve horas de su tiempo cada semana a las tareas del hogar, en comparación con un promedio de cuatro horas de los niños. Esto indica que la socialización de las normas y actitudes de género comienza temprano en las familias, y que los esfuerzos para cambiar esas normas también deben comenzar temprano.

Filipinas ocupa el puesto 17 en el mundo en términos de reducción de su brecha de género en diversas medidas económicas, políticas y sociales (FEM 2021) y es el único país de Asia que figura entre los 20 primeros de ese ranking. Sin embargo, la tasa de participación femenina en la fuerza laboral es sólo del 47,6%, en comparación con el 74,8% de los hombres (Secretaría de la ASEAN 2020). Esta brecha refleja la carga desproporcionada de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que recae sobre las mujeres, lo que limita su capacidad de participar plenamente en la economía remunerada (CESPAP 2022).

Existen iniciativas sólidas para abordar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en varias áreas de políticas de cuidados, incluida la infraestructura de cuidados³⁶, protecciones sociales relacionadas con el cuidado³⁷, servicios de cuidado³⁸ y políticas de cuidado relacionadas con el empleo³⁹. La Ley de 1995 sobre la participación de las mujeres en la construcción de la nación, por ejemplo, prevé una cobertura de seguridad social voluntaria

para las personas casadas que permanecen en el hogar a tiempo completo para gestionar los asuntos del hogar y la familia. Esto le da derecho a la cobertura voluntaria del fondo de vivienda asequible PAG-IBIG (Pagtutulungan sa Kinabukasan, Ikaw, Bangko, Industria at Gobyerno), así como del sistema de seguro del servicio gubernamental o sistema de seguridad social, hasta la mitad del salario y las prestaciones del cónyuge que trabaja, de los que también se obtienen las cotizaciones correspondientes.

En otro ejemplo, la Ley de Bienestar de los Padres Solteros de 2001 protege a los padres solteros y a sus hijos mediante programas como protección social, asistencia para la subsistencia, asesoramiento y servicios jurídicos. En 2022, se amplió el alcance de la Ley y la definición de padres solteros ahora incluía a los cónyuges o cualquier miembro de la familia de un trabajador extranjero en el extranjero (OFW), o al tutor del hijo o los hijos de un OFW, siempre que el OFW esté clasificado como poco calificado

36. Agua, saneamiento, energía, transporte, servicios de alimentación, infraestructura de atención sanitaria para personas enfermas (pacientes VIH, pacientes COVID-19) o que viven con una discapacidad y mujeres embarazadas.

37. Transferencias de efectivo, dinero por cuidados, vales, beneficios fiscales, planes de pensiones no contributivos.



38. Cuidado de niños, cuidado de personas mayores y prestación de cuidados a personas con discapacidad o enfermedad a través del Estado o del mercado

39. Licencia por enfermedad, acuerdos de trabajo que favorezcan la familia, horario flexible, interrupciones profesionales, años sabáticos, indemnización por despido, planes de protección social financiados por el empleador o contributivos, como beneficios de licencia por maternidad y paternidad.

40. Ley que establece beneficios y privilegios para padres solteros y sus hijos, asignando fondos para los mismos y para otros fines, Ley de la República N° 118611, 20220604-RA-118611-RRD.pdf (officialgazette.gov.ph)

o semicalificado; y también a las mujeres embarazadas que brindan cuidado y apoyo parental exclusivos a su hijo o hijos por nacer⁴⁰.

6.2.2 Trabajo de cuidado remunerado

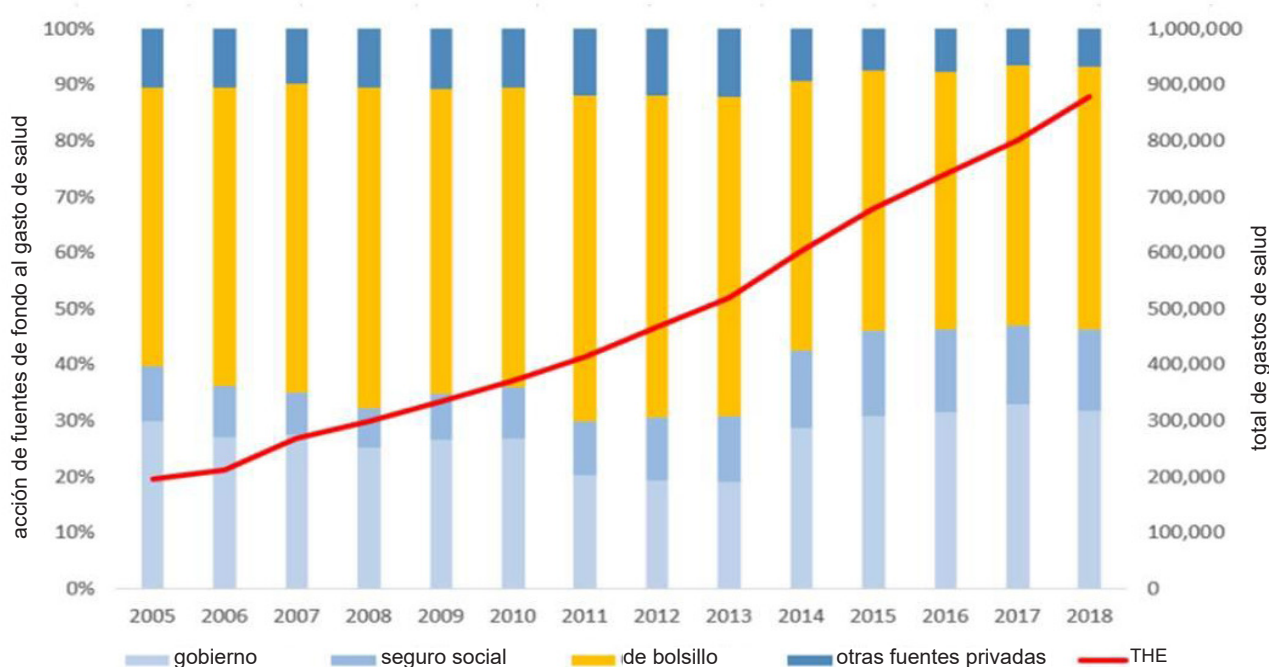
En términos del trabajo de cuidado remunerado, el financiamiento de la salud proviene de cuatro fuentes principales, como se ilustra en la Figura 9:

- i) gobiernos nacionales y locales;
- ii) seguro social de salud a través de la Corporación Filipina de Seguro de Salud (PhilHealth);
- iii) gasto de bolsillo; y
- iv) otros gastos privados, incluidos el seguro de salud privado y la financiación de donantes, entre otros.

41. El proyecto de Compras Estratégicas para la Atención Primaria de Salud (SP4PHC) tiene como objetivo mejorar la forma en que los gobiernos compran servicios de atención primaria de salud (APS), con un enfoque en la planificación familiar y la salud materna, neonatal e infantil (sin fecha) La compra estratégica para el Proyecto Cuidado sanitario (SP4PHC). https://thinkwell.global/wp-content/uploads/2020/12/PH-UHC-Law-Series_Health-Financing-final_updated.pdf

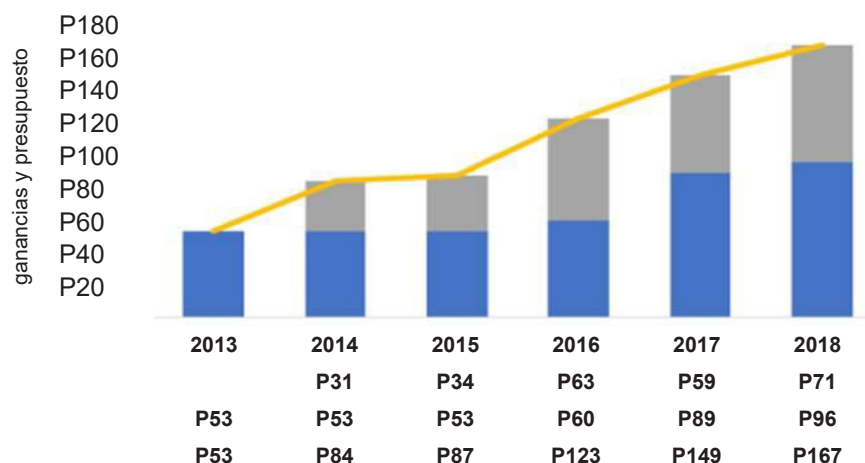
Con un 54% del gasto total en salud, el gasto de bolsillo constituye la mayor fuente de financiación de la atención sanitaria⁴¹. Lamentablemente, esto empuja a muchos filipinos a la pobreza: la Autoridad de Estadísticas de Filipinas estima que 1,5 millones de personas se empobrecen cada año debido a los gastos relacionados con la salud. Los grupos de mayores ingresos pueden acceder a los servicios de atención sanitaria y, si bien también pagan gastos de bolsillo, se benefician de subsidios públicos, ya que no existe acceso preferencial para los pobres en el sistema de salud filipino (Solon et al. 2017). Para promover el acceso de los pobres a la atención sanitaria, es necesario transferir los subsidios de los grupos de mayores ingresos a los grupos de menores ingresos. Aumentar las contribuciones a las primas por parte de los grupos de mayores ingresos también promovería una financiación equitativa de la atención sanitaria.

Figura 9: Gasto en salud y proporción de fuentes de financiación en Filipinas, 2005-2018, en millones de pesos filipinos (PSA 2019)



Como medida positiva para aumentar los ingresos y fijar el precio de los productos nocivos, la Ley del Impuesto al Pecado de 2012 introdujo impuestos al alcohol y al tabaco, cuyos ingresos se destinaron a la salud. Estos ingresos se destinan específicamente a subsidios a las primas, al Departamento de Salud (DOH) y a programas de asistencia médica y mejoras en las instalaciones de salud (Figura 10). Se informa que desde 2015, aproximadamente el 40% del presupuesto del DOH se ha compuesto por ingresos del impuesto al pecado⁴².

42. Hoja informativa de Vera Files: Impuestos al pecado para la salud y el sustento: explicación (13 de enero de 2019) <https://verafiles.org/articles/vera-files-fact-sheet-sin-taxes-health-and-livelihood-explai>

Figura 10: Presupuesto del Departamento de Salud, 2013-2018, en miles de millones de pesos filipinos (DOH 2019)

En términos de asignaciones de salud, el 8,46% del presupuesto nacional total se destinó a salud, y esto, en relación con el presupuesto total, no se ha movido más de cinco puntos porcentuales en los últimos 10 años (Figura 9). El gasto per cápita en relación con el presupuesto y el PIB ha mostrado, en general, una tendencia ascendente.

43. Prácticas de financiación y presupuestación de la salud en Filipinas | LEER en línea (sin fecha). https://read.oecd-ilibrary.org/governance/health-financing-and-budgeting-practices-for-health-in-the-philippines_budget-18-5j8jt0pt1hq6#page26.

En comparación con otros países de la ASEAN, Filipinas se sitúa en la mitad del gasto en atención sanitaria. Ocupa el puesto 12 entre 24 países, por debajo de Japón y Nueva Zelanda, que gastan el 22,7% y el 18,7%, respectivamente, pero por encima de Myanmar y Laos, que gastan el 3,6% y el 3,4%, respectivamente⁴³.

En cuanto al trabajo de cuidado remunerado en la educación, Filipinas ha asignado entre el 15% y el 20% del presupuesto nacional total al sector educativo durante la última década (Tenazas 2022). Esto cumple con los estándares mínimos recomendados por la Declaración de Incheon (UNESCO 2015) sobre asignaciones presupuestarias para la educación. En términos de asignación relativa al PIB, con un 3,9%, esto apenas alcanza el objetivo del 4% del PIB de la Agenda y el Marco de Acción de Educación 2030.

Al evaluar los subsectores de educación, Filipinas asignó la mayor parte de su presupuesto de educación (83 % en 2020) a la educación preescolar, primaria y secundaria combinadas, lo que

indica que, al menos en términos financieros, se están apoyando los objetivos de política destinados a lograr resultados educativos equitativos⁴⁴. En términos de educación de la primera infancia (ECE), UNICEF recomienda que los gobiernos gasten al menos el 10% de su presupuesto de educación en ECE; Filipinas gasta alrededor del 7% en promedio⁴⁵.

Las cifras de matriculación preescolar muestran una baja tasa de aceptación: sólo el 10% de los hogares inscriben a sus hijos en centros preescolares. Esto significa que la carga del cuidado y desarrollo de la primera infancia permanece en el hogar. Para mejorar la matriculación, los centros de primera infancia deben funcionar durante más de 2 o 3 horas por día para permitir que el cuidador principal asuma un empleo significativo (Tongson et al. 2023).

Con un 91,87%, Filipinas ha logrado un acceso casi universal a la educación primaria⁴⁶. En cuanto a la finalización de la educación primaria, el 82,4% de los mayores de 25 años declaró haber completado la educación primaria. Sin embargo, la tasa de finalización de la educación secundaria cayó al 30,5% para el mismo grupo. Mientras que el 49% de los individuos del decil más rico asistieron a la educación superior, solo el 17% del decil más pobre pudo permitírselo⁴⁷.

En términos de calidad de la educación, el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) situó a Filipinas en el último lugar entre 79 países y economías participantes en lectura, y en el penúltimo lugar en ciencias y matemáticas. Al menos el 78% de los estudiantes del país no alcanzó los niveles mínimos de competencia en cada una de las tres materias de PISA⁴⁸. El censo de 2020 mostró una tasa general de alfabetización del 97%, con las mujeres ligeramente por delante de los hombres, con un 97,1% frente a un 96,8%⁴⁹. La alfabetización funcional (que incluye la aritmética) también reveló tasas más altas para las mujeres en muchas regiones. Para que las inversiones en educación den resultados, es necesario abordar desafíos clave, entre ellos garantizar el acceso equitativo en todos los niveles educativos, mejorar las tasas de finalización y mejorar la calidad de la educación.

44. unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384382/PDF/384382eng.pdf.multi

45. Invertir en trabajadores de guarderías es una inversión en el futuro – UNICEF <https://www.unicef.org/philippines/press-releases/investing-day-care-workers-investment-future-unicef>.

46. Otros indicadores relevantes para la política: Tasa neta total de matrícula por nivel de educación. <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=3813>

47. 47 PBE. Informe sobre el estado de la educación en Filipinas 2023. <https://pbed.ph/blogs/47/PBE/State%20of%20Philippine%20Education%20Report%202023>.

48. *Filipinas | Fichas técnicas | Resultados de la OCDE PISA 2022*

49. Autoridad de Estadísticas de Filipinas, Censo de Población y Vivienda de 2020

El trabajo de cuidado doméstico, tanto dentro como fuera de Filipinas, ha reflejado durante mucho tiempo las realidades económicas y, en particular, las oportunidades de sustento, o la falta de ellas, en el país. Hay más de 2,5 millones de trabajadores domésticos a nivel local, el 97% de los cuales son mujeres, el 83% viven en el hogar y el 54,9% no se toma ningún día libre (Floro y King 2023).

La emigración laboral en Filipinas ha sido un fenómeno constante: se estima que dos millones de filipinos trabajan en otros países en sectores predominantemente elementales (44,4%) (Statista 2024) o en sectores que requieren alfabetización básica y habilidades manuales, como el trabajo doméstico y la construcción. Remiten a sus países fondos equivalentes a casi el 10% del PIB nacional, y casi 200.000 de estos trabajadores están empleados en tareas domésticas. La interseccionalidad del trabajo doméstico y el trabajo migrante aumenta sus vulnerabilidades. Como resultado de la magnitud de esta realidad que se ha caracterizado por exceso de trabajo, bajos salarios, agresión sexual e incluso asesinato, se han establecido protecciones laborales y migratorias para los trabajadores extranjeros bajo la Ley de Trabajadores Migrantes y Filipinos en el Extranjero⁵⁰. En particular, se ha instituido un salario mínimo de 400 dólares mensuales para los trabajadores domésticos en el extranjero mediante acuerdos bilaterales y se aplica a través de programas de bienestar para trabajadores extranjeros en el extranjero que incluyen registro y seguimiento obligatorios. Esto también ha beneficiado a los trabajadores domésticos locales, que ahora reciben un salario mínimo de PHP 6.500 (aproximadamente USD 96,93) mensuales en la capital nacional a partir de enero de 2024⁵¹ aunque los salarios domésticos fueron adoptados en la Ley de Trabajadores Domésticos⁵².

Si bien las contribuciones de las remesas al PIB demuestran un efecto positivo en la economía filipina, la separación prolongada y frecuente de las familias como resultado de la exportación de mano de obra no sólo contribuye a la fuga de cerebros, sino que también debilita el tejido social y tiene impactos a largo plazo en el bienestar mental, físico y de salud de las familias separadas.

50. Efectos a largo plazo de la migración laboral en Filipinas: "Napakasakit, kuya Eddie!" <https://pidswebs.pids.gov.ph/CDN/document/pidsdps2317.pdf>.

51. Revista filipina de economía, junio de 2023

52. *Ley de la República N° 10361*, conocida como la Ley de Trabajadores Domésticos o Batas Kasambahay

6.3 Estructura del sistema de cuidados y financiación pública⁵³

En Filipinas, se estima que el 18,1% de la población, o 19,9 millones, vive por debajo del umbral de pobreza⁵⁴. El desempleo se estima en un 4,3% y el subempleo en un 12,3%⁵⁵. Hay más de 60 programas de protección social y muchos beneficiarios participan en varios de ellos simultáneamente. En general, se ha reconocido la necesidad de una mayor coordinación y sincronización entre estas intervenciones, incluso entre sectores e instituciones, así como de mejorar la gobernanza y los mecanismos para mejorar el acceso a las intervenciones de protección social a nivel local.

53. Una revisión del gasto público de los programas de protección social en Filipinas. <https://www.pids.gov.ph/publications/6733> 54 Poverty data: Filipinas. <https://www.adb.org/where-we-work/philippines/poverty#:~:text=In%20the%20Philippines%2C%2018.1%25%20of%20day%20in%202022%20was%202.2%25>.

54. Poverty data: Filipinas. <https://www.adb.org/where-we-work/philippines/poverty#:~:text=In%20the%20Philippines%2C%2018.1%25%20of%20day%20in%202022%20was%202.2%25>.

55. Encuesta de población activa, Autoridad de Estadísticas de Filipinas. <https://psa.gov.ph/statistics/labor-force-survey>

Figura 11: Programas de protección social en Filipinas



Programas clave de protección social del gobierno de Filipinas, 2009-2017

TIPO DE PROG	NOMBRE DEL PROGRAMA	AGENCIA DE IMPL.-MENTACIÓN
INTERVENCIONES DEL MERCADO LABORAL	Programa de empleo especial para estudiantes	DOLE
	Programa de asistencia a la educación	NCIP
BIENESTAR SOCIAL (Programas a largo plazo)	Programa de sustento y auto empleo, Pantawid Pamilyang Philipino Program, KALA-HI-CIDSS, Malusog na Simula, Mayaman na Bansa y Programa de alimentación complementaria	DSWD
	Programa de alimentación basado en la	DepEd
	Subsidio del precio del arroz, subsidio implícito	NFA
	Subsidio de semillas y fertilizantes	DA
	Programa de bienestar familiar/trabajadores con inquietudes especiales y asistencia a trabajadores desplazados – Programa de medidas de ajuste	DOLE
RED DE SEGURIDAD SOCIAL (respuesta a emergencias/programas a corto plazo)	Programas de refugio principal, asistencia a individuos en crisis, Katas ng IVA para kay Lolo at Lola, y Kafas ng IVA Pantawid Kuryente	DWD
	Préstamo por emergencia (calamidad)	GSIS
SEGURO SOCIAL	Programa de indigentes PhillHealth	PhillHealth
	Pensión social para ciudadanos indigentes de la tercera edad	DSWD

DOLE: Departamento de trabajo y empleo – NCIP: Comisión nacional de personas indígenas – DSWD: Departamento de bienestar social y desarrollo – DepEd: Departamento de educación – NFA: Autoridad nacional de alimentos – DA: Departamento de agricultura – GSIS: Sistema de servicios de gobierno – PhillHealth: Sociedad de seguro de salud de Filipinas – NOTA: La lista incluye programas de protección social inicialmente identificados por el Grupo nacional de programas de bienestar y de protección social en una versión anterior de esta Revisión de gastos públicos armado por el Banco Mundial en 2013 además de las versiones actualizadas de estos programas. También incluye nuevos programas de protección social, y todos los programas que reciben asignación presupuestaria desde 2009 a 2017, a excepción del subsidio implícito NFA y del Préstamo de emergencia (calamidad) GSIS.

El Marco Operativo de Protección Social Reforzada (Figura 11) comprende (Cuenca et al. sin fecha):

1. Programas de bienestar social que brindan protección básica a los pobres, excluidos, discriminados y marginados; intervenciones preventivas y de desarrollo destinadas a apoyar los requisitos básicos mínimos de los pobres (por ejemplo, el Programa Pantawid Pamilyang Pilipino (4Ps), Plan de Convergencia Nacional contra el Trabajo Infantil en Filipinas coordinado por el Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE), Programa de Alimentación Suplementaria del DSWD y Pensión Social para Ciudadanos Mayores Indigentes del DSWD).
2. Seguro social y programas relacionados que incluyen planes basados en primas que protegen a los hogares de riesgos relacionados con el ciclo de vida y la salud (por ejemplo, vejez, enfermedad y discapacidad). Los ejemplos incluyen la cobertura ampliada de PhilHealth y la cobertura ampliada para contingencias relacionadas con el trabajo bajo el Programa de Compensación de Empleados.
3. Redes de seguridad social, que se refieren a medidas provisionales y puente de duración determinada (es decir, a corto plazo), (por ejemplo, transferencias de efectivo, programas de alimentos por trabajo y programas de emergencia y empleo) diseñadas para apoyar a las familias afectadas durante una crisis, ayudándolas hasta que puedan generar sus propios ingresos y cubrir sus necesidades futuras.
4. Intervenciones en el mercado laboral que comprenden planes de facilitación del empleo, programas activos del mercado laboral (ALMPS) y empleo de emergencia y garantizado. Algunos ejemplos son los servicios gratuitos de colocación y asistencia laboral del DOLE, la orientación y el asesoramiento profesional y la capacitación de habilidades; los programas convergentes del DOLE (por ejemplo, la institucionalización del Marco Filipino de Cualificaciones, el fortalecimiento de las Oficinas de Servicios Públicos de Empleo y la mejora de Phil-Job Net mediante la integración del Sistema de Registro de Habilidades y el Almacén de Datos de Recursos Humanos del DOLE) para abordar la correspondencia entre empleos y habilidades y aumentar la empleabilidad de la fuerza laboral filipina.

En el cuadro 7 se presentan las condicionalidades que muestran las categorías de las 4P en relación con los beneficiarios objetivo, las subvenciones en efectivo y el propósito del programa.

Tabla 7: Condicionalidades que describen las categorías de beneficiarios de las 4P, las subvenciones en efectivo y los objetivos del programa

Categoría	Condicionalidad	Beneficiarios objeto	Subvención en efectivo	Propósito
Salud	Disfrutar de cuidado prenatal y posnatal	Mujeres embarazadas	Parte de la subvención total en efectivo (aprox. 500 PHP al mes para salud)	Reducir la mortalidad materna e infantil; garantizar embarazos saludables
	Dar a luz en un centro de salud con profesionales capacitados	Mujeres embarazadas	Incluido en la subvención de salud	Parto seguro
	Monitoreo regular del crecimiento y vacunas	Niños de 0 a 5 años	Incluido en la subvención de salud	Mejorar la salud y el desarrollo infantil
	Chequeos de salud para enfermedades y desarrollo	Niños de 0 a 5 años	Incluido en la subvención de salud	Detección temprana y tratamiento de enfermedades
Educación	Asistir al menos al 85% de los días de clase	Niños de 6 a 14 años (primaria)	Php 500 / mes por niño	Aumentar la asistencia escolar; reducir abandonos escolares
	Asistir al menos al 85% de los días de clase	Niños de 15 a 18 años (escuela secundaria)	Php 500/month per child	Promover la educación secundaria
Desarrollo familiar	Asistir a sesiones de desarrollo familiar (crianza, nutrición, salud, educación financiera, igualdad de género)	Beneficiarios adultos (generalmente madres)	Parte de la subvención total	Empoderar a los padres; mejorar la toma de decisiones en el hogar

El programa de transferencias monetarias condicionadas (Pantawid Familyang Pilipino Program) tiene uno de los mayores beneficiarios del mundo, con 20,2 millones, y cubre a más de dos tercios de la población pobre. Esto está muy por encima del promedio mundial del 42,8% y de la población general del 26,2%⁵⁶. Proporciona transferencias de efectivo a familias pobres para ayudarlas a satisfacer sus necesidades básicas, incluidos los gastos de educación como útiles escolares, uniformes y costos de transporte, y ha tenido éxito en aumentar la matriculación escolar y reducir las tasas de deserción escolar en las comunidades pobres, particularmente entre las niñas. Un estudio del Banco Mundial estima que el programa ha llevado a una reducción de la pobreza de 1,4 puntos porcentuales por año o 1.5 millones menos filipinos

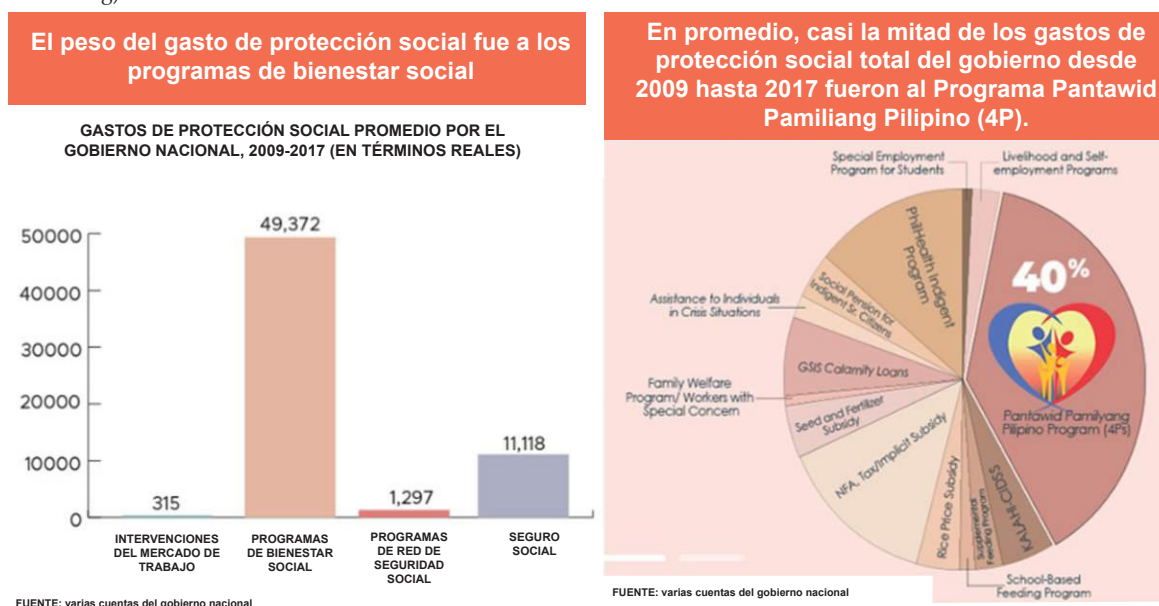
56. Banco Asiático de Desarrollo. *Proyecto de Asistencia Social Ampliada (RRP PHI 52257-001)*

57. Los hogares reciben subvenciones en efectivo si los niños permanecen en la escuela y se someten a controles de salud regulares, se monitorea su crecimiento y reciben vacunas. Las mujeres embarazadas deben recibir atención prenatal y sus partos deben ser atendidos por profesionales de la salud. Se requiere que los padres o tutores participen en sesiones mensuales de desarrollo familiar basadas en la comunidad para aprender sobre la disciplina infantil positiva, la preparación para desastres y los derechos de las mujeres. Los beneficiarios se seleccionan objetivamente a través de Sistema Nacional de Focalización de Hogares, también conocido como Listahanan, que se basa en un estudio de la estructura física de sus casas, el número de habitaciones y ocupantes, su acceso al agua corriente y otros factores que afectan sus condiciones de vida. Preguntas frecuentes sobre el programa Pantawid Pamilyang Pilipino (4P) (worldbank.org)

pobres⁵⁷. El Banco Mundial, junto con otros socios como el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), también han proporcionado financiación y asistencia técnica para las 4P⁵⁸. Si bien el programa 4P está destinado a apoyar a hogares enteros, las mujeres, especialmente las madres, son las principales beneficiarias, lo que refleja el énfasis del programa en mejorar la salud, la educación y el empoderamiento de las mujeres (Sannadan et al. 2022).

Alrededor del 1% del PIB, o entre el 4,7 y el 7,7% del presupuesto total, se gasta en protección social, y los programas de bienestar social reciben los montos más elevados (Figura 12).

Figura 12: Gasto de protección social en Filipinas



58. Grupo del Banco Mundial, "En las buenas y en las malas: Filipinas"

59. Grupo del Banco Mundial, Ingresos fiscales (% del PIB) – Filipinas

6.3.1 Financiación pública del trabajo de cuidado

Filipinas tiene una relación impuestos/PIB del 12,6% (2023), que está por debajo del mínimo recomendado por el Banco Mundial del 15% para financiar el desarrollo, y muy por debajo del promedio regional de Asia y el Pacífico del 19,8% (OCDE, 2023). Las fuentes de ingresos en relación con el PIB indican que el 39,8% proviene de impuestos sobre la renta y las utilidades, seguido de las contribuciones a la seguridad social con el 26,2%⁵⁹.

Si analizamos los impuestos más a fondo, en relación con el PIB, el 4,3% proviene del impuesto sobre la renta de sociedades (CIT), el 4,3% de los impuestos sobre bienes y servicios específicos (impuestos especiales, de importación y derechos de aduana), el 2,3% del impuesto sobre la renta de las personas físicas (PIT) y el 2,2% del impuesto al valor añadido (IVA).. En los últimos cinco años, la dependencia de los impuestos al consumo ha aumentado y su proporción en los ingresos totales muestra una tendencia ascendente constante. La dependencia de los impuestos al consumo generalmente tiene un efecto desproporcionado sobre las mujeres, que gastan una mayor proporción de sus ingresos en bienes domésticos sujetos a impuestos al consumo que los hombres.

Debido a la integración de la ASEAN, hubo una reducción del CIT del 30% al 25% en 2020, y una expansión de los incentivos y exenciones fiscales para los inversores en 2016. Ambos factores podrían socavar los esfuerzos por reducir la desigualdad mediante los impuestos, en particular si las pérdidas de ingresos no logran los objetivos previstos y si el gasto público no se realiza de manera progresiva.

En virtud de la Ley Ampliada de Ciudadanos de la Tercera Edad de 2010, las personas mayores se benefician de privilegios especiales, incluida la exención del IVA sobre bienes y servicios básicos.

En términos de gasto, los sectores que reciben mayores asignaciones en relación con el resto son los sectores económico y de servicios sociales con un 29% y un 39,3% respectivamente, para el ejercicio 2023.

Tabla 8: Gasto del gobierno nacional por sector (año fiscal 2021-23)

Sector	Niveles en mil millones de pesos			Porcentaje de acciones al total (%)			Aporte al crecimiento		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Servicios económicos	1274.6	1494.1	1528.5	27.7	29.7	29	3.4	4.8	0.7
Servicios sociales	1816.6	1932.4	2070.7	39.5	38.5	39.3	1.4	2.5	2.8
Defensa	212.4	221.1	250.7	4.6	4.4	4.8	0.8	0.2	0.6
Servicios públicos generales	849.9	834.7	807.2	18.5	16.6	15.3	0.1	-0.3	-0.5
Préstamos netos	17.9	28.7	28.7	0.4	0.6	0.5	-0.1	0.2	
Pagos de intereses	429.4	512.6	582.3	9.3	10.2	11.1	1.1	1.8	1.4
TOTAL	4600.8	5023.6	5268.0	100.0	100.0	100.0	6.8	9.2	4.9

Si evaluamos más a fondo, dentro de los servicios sociales las mayores asignaciones se destinan a la educación y la seguridad social. Las cifras de bienestar y empleo se sitúan en el 17,2% y el 9,9%, respectivamente. Esto sugiere que el gasto se destina a resultados progresivos y equitativos que benefician la economía del cuidado.

Tabla 9: Programa de gasto del gobierno nacional por sector (año fiscal 2021-23)

PARTICULAR	Real 2021	Programa 2022	Propuesto 2023	Diferencia				% de acciones para el total NG		
				Monto		En porcentaje		2021	2022	2023
				21-22	22-23	21-22	22-23			
SERVICIOS ECONÓMICOS	1,274.6	1,494.1	1,528.5	219.5	34.4	17.2	2.3	27.7	29.7	29.0
Agricultura, reforma agraria	138.9	144.8	200.4	5.9	55.6	4.3	38.4	3.0	2.9	3.8
Recursos naturales y ambiente	27.0	27.1	25.8	0.1	-1.3	0.2	-4.8	0.6	0.5	0.5
Comercio e industria	10.6	12.4	10.6	1.9	-1.8	17.7	-14.7	0.2	0.2	0.2
Turismo	5.1	5.8	5.9	0.7	0.1	13.6	1.3	0.1	0.1	0.1
Potencia y energía	14.9	14.5	14.5	-0.4	0.0	-2.6	0.2	0.3	0.3	0.3
Desarrollo de recursos de agua y control de inundaciones	87.2	103.4	93.7	16.2	-9.7	18.6	-9.4	1.9	2.1	1.8
Comunicaciones, rutas y otros transportes	682.6	786.0	819.8	103.4	33.8	15.2	4.3	14.8	15.6	15.6
Otros servicios económicos	39.9	40.0	46.4	0.1	6.4	0.2	16.1	0.9	0.8	0.9
Subsidios a LGU	268.5	360.1	311.4	91.6	-48.7	34.1	-13.5	5.8	7.2	5.9
SERVICIOS SOCIALES	1,816.6	1,932.4	2,070.7	115.8	138.3	6.4	7.2	39.5	38.5	39.3
Educación, cultura y desarrollo de mano de obra	777.5	814.5	904.9	37.0	90.5	4.8	11.1	16.9	16.2	17.2
Salud	316.6	279.5	308.3	-37.0	28.7	-11.7	5.9	6.9	5.6	5.9
Seguridad social, bienestar y empleo	425.9	446.5	520.7	20.6	74.2	4.8	16.6	9.3	8.9	9.9
Distribución de la tierra		0.1	0.1	0.1					0.0	0.0
Desarrollo de vivienda y comunidad	9.8	7.7	4.1	-2.1	-3.6	-21.2	-46.5	0.2	0.2	0.1
Otros servicios sociales	3.0	3.4	3.4	0.5	0.0	15.6	0.1	0.1	0.1	0.1
Subsidios a LGU	283.9	380.7	329.2	96.8	-51.5	34.1	-13.5	6.2	7.6	6.2

Fuente: BESF 2023

Nota: Los montos están en miles de millones de pesos

6.4 Conclusión y recomendaciones

Las políticas relacionadas con la atención y el sistema de finanzas públicas en Filipinas generalmente reconocen la importancia de financiar la atención tanto en las políticas y las leyes como en la asignación e implementación del presupuesto. Los programas de protección social, en particular, han hecho mucho para reducir la pobreza y mejorar la salud, la educación y el empoderamiento de las mujeres.

Si bien el sistema podría asignar más fondos a la salud y reducir la dependencia del gasto de bolsillo —especialmente para los grupos de bajos ingresos—, las asignaciones para salud han ido aumentando. Sin embargo, es necesario simplificar las complejidades de los sistemas de financiación de la salud y de protección social, en términos de sus múltiples fuentes de financiación y medios igualmente múltiples de gasto que no siempre se dirigen a los pobres, para promover la eficiencia y la igualdad tanto en la recaudación de ingresos como en el gasto.

El gasto en educación ha tenido un buen desempeño en relación con los compromisos internacionales y el gasto equitativo. Sin embargo, se podría hacer más para promover los servicios prestados en los centros preescolares a fin de alentar la matriculación de niños en esa educación, incluso ampliando las horas de servicio y mejorando la calidad de la educación.

6.5 Referencias

- Cuenca, J.S. and PDF Working Group on the MDGs and Social Progress (undated) Social protection in the Philippines: in pursuit of inclusive growth. PDF Working Group on the MDGs and Social Progress, pp. 347–349. https://dfa.gov.ph/images/APEC/Volume_II/Social_Protection_in_the_Philippines.pdf.
- Floro, M.S. and King, E.M. (2023) Introduction to the symposium on the care economy. Philippine Review of Economics, 60(1), pp. 10-18. <https://pre.econ.upd.edu.ph/index.php/pre/article/view/1034/959>
- OECD (2023), Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2023: Strengthening Property Taxation in Asia. OECD Publishing: Paris, <https://doi.org/10.1787/e7ea496f-en>.
- Sannadan, J. G., Lang-ay Gas-ib, P. L. and Mamma, R. N. (2022) Impacts of conditional cash transfer on Kalinga women and children: Evidence of a randomized survey. Indian Journal of Science and Technology 15(32): 1587-1593. <https://doi.org/10.17485/IJST/v15i32.99>
- Solon, O. J. C., Herrin, A. N. and Florentino, J. L. (2017) Health care financing, Volumes XVI and XVII. <https://cids.up.edu.ph/wp-content/uploads/2022/03/ppj-16-17-solon-2017.pdf>
- Statista (2024) Share of overseas Filipino workers 2022, by occupation. <https://www.statista.com/statistics/1287004/philippines-share-of-ofws-by-by-occupation/>.
- Tenazas, N. (2022) The financing of education in Philippines. Paper commissioned for Costing and Financing SDG4-Education 2030 in the Asia-Pacific Region Project. UNESCO 2022, unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384382/PDF/384382eng.pdf.multi
- Tongson, E.C., Antonio A. M. G. and Centeno A. L. R. (2023) Childcare investments in the Philippines, UNRISD Working Paper. Edited by D. Chopra, M. Krishnan, and P. Raghavan. <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/2023/wp-2023-1-philippine-childcare-investment.pdf>
- UNESCO (2015) Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action: Towards Inclusive and Equitable Quality Education and Lifelong Learning for All. Paris: UNESCO, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137>
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2022) Valuing and investing in unpaid care and domestic work Country Case Study – Philippines. Edited by K. Emmons. <https://repository.unescap.org/bitstream/handle/20.500.12870/4705/ESCAP-2022-SDD-RP-Valuing-Investing-Unpaid-Care-Domestic-Work-Philippines.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.



Capitolo 1

La protección social en Senegal: brechas de género y la necesidad de una financiación sostenible

7.1 Introducción

El panorama económico mundial actual se caracteriza por múltiples crisis superpuestas. La crisis económica post-Covid 19, la guerra ruso-ucraniana, el cambio climático y el aumento de la deuda pública⁶⁰ han frenado el progreso en la reducción de las desigualdades sociales. Estas crisis han tenido un profundo impacto en los jóvenes, y especialmente en las mujeres, que siguen siendo el grupo social más expuesto a la pobreza y la vulnerabilidad. Aunque desempeñan un papel vital tanto en la sociedad como en la economía, en gran medida están empleados en el sector informal.⁶¹ El sector informal, también conocido como economía subterránea, representa una fuente sustancial de potencial fiscal sin explotar. Es un contribuyente creciente al PIB y representa una fuente potencialmente importante de ingresos fiscales. En Senegal, el 82% de las mujeres están empleadas en el sector informal y el 94,1% de las mujeres empresarias operan en el sector informal, en comparación con el 86% de los hombres⁶².

Al mismo tiempo, la protección social existente está indexada en función de los salarios y generalmente beneficia sólo a quienes trabajan en el sector formal. Se financia con recursos del sistema contributivo y recursos externos. Por lo tanto, la solidaridad nacional debe ser la base de las políticas de protección social, abordando las desigualdades sociales complementando los sistemas formales con mecanismos adaptados a los trabajadores informales y a las poblaciones vulnerables. Cuando se diseñan con una perspectiva de género, las políticas de protección social pueden desempeñar un papel fundamental en la reducción de la pobreza y en el abordaje de los riesgos y vulnerabilidades específicos de cada género. Más allá de la financiación mediante las contribuciones de los miembros, estas políticas pueden respaldarse

60. La relación deuda pública/PIB de Senegal había aumentado a alrededor del 79,6% en 2023, lo que representa un riesgo para la sostenibilidad de la deuda.

61. Este último se define como un conjunto de unidades que producen bienes y servicios con el objetivo principal de crear empleos e ingresos para las personas interesadas. Estas unidades, con un bajo nivel de organización, operan en pequeña escala y de manera específica, con poca o ninguna división entre trabajo y capital como factores de producción. Las relaciones laborales, cuando existen, se basan principalmente en empleos eventuales, relaciones de parentesco o relaciones personales y sociales, más que en acuerdos contractuales con las debidas garantías Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 1993

62. WIEGO, Trabajadoras informales en Senegal: perfil estadístico, 2022, disponible en <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/note-statistique-31-profil-travailleurs-senegal.pdf>

con mecanismos de financiación más sostenibles, en particular los impuestos. Por lo tanto, financiar la protección social mediante ingresos fiscales estables y sostenibles es una prioridad clave para las autoridades públicas, ya que refuerza la función redistributiva de los impuestos y promueve la justicia social, en particular para los grupos desfavorecidos y las mujeres.

En Senegal, las cuestiones de género son abordadas por las autoridades públicas a través de un marco legislativo y estratégico específico⁶³. La Constitución de 2001 garantiza la igualdad de todos los ciudadanos, sin distinción de origen, raza, sexo o religión, y consagra el principio de igualdad entre hombres y mujeres (art. 7). La Constitución también establece el derecho a la educación para todos y la igualdad de acceso a la propiedad y posesión de la tierra (art. 15). A pesar de los avances legislativos, ciertos artículos perpetúan la discriminación contra las mujeres y las niñas. Los mecanismos institucionales para promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género en Senegal enfrentan numerosos obstáculos⁶⁴. Además, las mujeres representan el 49,4% de la población⁶⁵, sin embargo, su tasa de actividad es del 33,3%⁶⁶. Y ellas ocupan el 45.3% de trabajos informales⁶⁷ caracterizada por la precariedad, la falta de marco jurídico y de protección social. Sin embargo, soportan una carga fiscal importante a través de los múltiples impuestos que se aplican a sus actividades económicas.

Para brindar asistencia sanitaria y social a los trabajadores de la economía informal y a los grupos vulnerables, en particular las mujeres, el Estado de Senegal ha desarrollado un instrumento de protección social de la salud conocido como Couverture Sanitaire Universelle (CSU).

7.2 Metodología

Este estudio tuvo como objetivo establecer el vínculo entre los impuestos y el sistema de protección social de los grupos vulnerables, en particular las mujeres del sector informal y las que viven en los barrios vulnerables de Dakar. Se llevó a cabo como parte del programa Equidad Tributaria. Este programa es una iniciativa regional implementada en Senegal, Nigeria, Ghana y Tanzania cuyo principal objetivo es promover la defensa cívica de sistemas tributarios justos y equitativos. Bajo este rubro, el

63. WIEGO, Mujeres trabajadoras informales en Senegal: perfil estadístico, 2022, disponible en <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/note-statistique-31-profil-travailleurs-senegal.pdf>
64. La edad mínima para contraer matrimonio, fijada en 16 años para las niñas y 18 años para los niños (artículo 111 CF); - La elección de la residencia del hogar, que corresponde exclusivamente al marido (artículo 153 CF); - El ejercicio de la patria potestad por el padre en su calidad de jefe de familia.
65. ANSD, Censo general de población de Senegal, 2023, disponible en <https://resultats.ansd.sn/>
66. PNUD, Ministerio de Finanzas de Senegal, La contribución de las mujeres senegalesas al crecimiento económico, Informe de políticas, 2017, https://creg-center.org/wp-content/uploads/2019/10/Senegal-Policy_Contrib-femmes-S%C3%A9n%C3%A9galaises-%C3%A0-la-croissance-%C3%A9conomique.pdf
67. OIT/ONU-MUJERES Senegal, Estudio sobre la integración de la perspectiva de género en el Régimen Simplificado de Protección Social para pequeños contribuyentes, 2021, disponible en el enlace https://socialprotection-pfm.org/wp-content/uploads/2022/02/Rapport-final_Genre.pdf

programa de Equidad Tributaria apoya proyectos y acciones de incidencia orientadas a ampliar la base tributaria, reducir el gasto tributario, promover el cumplimiento tributario, la progresividad del sistema tributario, el aprovechamiento de nichos tributarios y la tributación de género.

La metodología utilizada comprendió tres etapas: i) revisión y análisis de la bibliografía, ii) entrevistas grupales con mujeres del sector informal de los suburbios de Dakar, y iii) entrevistas individuales con expertos técnicos y actores involucrados en la implementación del SEN CSU. Durante cada etapa se elaboraron herramientas como listas de verificación, guías de entrevistas, reuniones y entrevistas con mujeres reunidas en grupos focales. Se realizaron varias entrevistas para captar las perspectivas de las mujeres de la economía informal sobre la tributación y para reunir sus comentarios sobre la protección social. También se mantuvieron debates con el grupo de trabajo sobre género y fiscalidad creado por IBP Senegal y los movimientos de mujeres CF/FSAPH (Comité des Femmes/Fédération Sénégalaise des Personnes Handicapées), FSH (Fédération Sénégalaise des Habitants) y grupos de mujeres dirigentes que trabajan en el sector informal.

Los datos se recopilaban mediante discusiones grupales y entrevistas individuales. Los grupos de discusión estaban dirigidos exclusivamente a las mujeres que trabajan en la economía informal en los suburbios de Dakar, en particular a las tablières (propietarias de puestos de pescado) del mercado de pescado de Pikine, a las comerciantes minoristas del mercado de zinc de Pikine, a las propietarias de restaurantes y vendedoras de desayunos, a las desgranadoras de cacahuets de la comuna de Guédiawaye, a las procesadoras de FSH y a las mujeres de grupos agrícolas de Niayes. Los encuestados fueron seleccionados en función de los distintos tipos de actividades que realizan las mujeres en el sector informal en los suburbios de Dakar.

Las entrevistas se centraron en la cuestión de la protección social, en particular la SEN CSU aplicada a las mujeres en la economía informal, y cómo se financia.

7.3 Características del sistema fiscal senegalés

Los impuestos son una fuente fundamental de financiación pública, junto con los préstamos, las transferencias y la asistencia oficial al desarrollo. Sin embargo, son recursos propios que se utilizan para financiar la protección y prestar servicios. En Senegal, se proyectó que la relación impuestos/PIB alcanzaría el 19,3% en 2025, lo que revela una creciente carga fiscal favorecida por los recientes esfuerzos por movilizar ingresos internos. De hecho, la visión Senegal 2050 convierte la fiscalidad en una palanca de desarrollo y en un medio sostenible de financiación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales relativas a los grupos vulnerables. De manera similar, la estrategia de movilización de ingresos a mediano plazo (SRMT), implementada desde 2020, tiene como objetivo aumentar los ingresos fiscales para financiar el desarrollo económico y social. Para ello, se estima que la contribución porcentual de los ingresos fiscales a los ingresos públicos se sitúa en torno al 68%, repartido entre impuestos⁶⁸ directos e indirectos⁶⁹. Esta estructura del sistema tributario —entendida como la composición de sus distintos componentes por tipo de impuesto— revela un sistema inequitativo e ineficiente, típico de los países de bajos ingresos. Además, el peso limitado de los impuestos directos y el predominio de los impuestos indirectos, que gravan en gran medida el consumo de los hogares, indican una estructura tributaria regresiva.

68. En el caso de los impuestos indirectos, el contribuyente es un intermediario y el impuesto lo soportan otras personas.

69. El impuesto directo es un impuesto que recae definitivamente sobre el contribuyente.

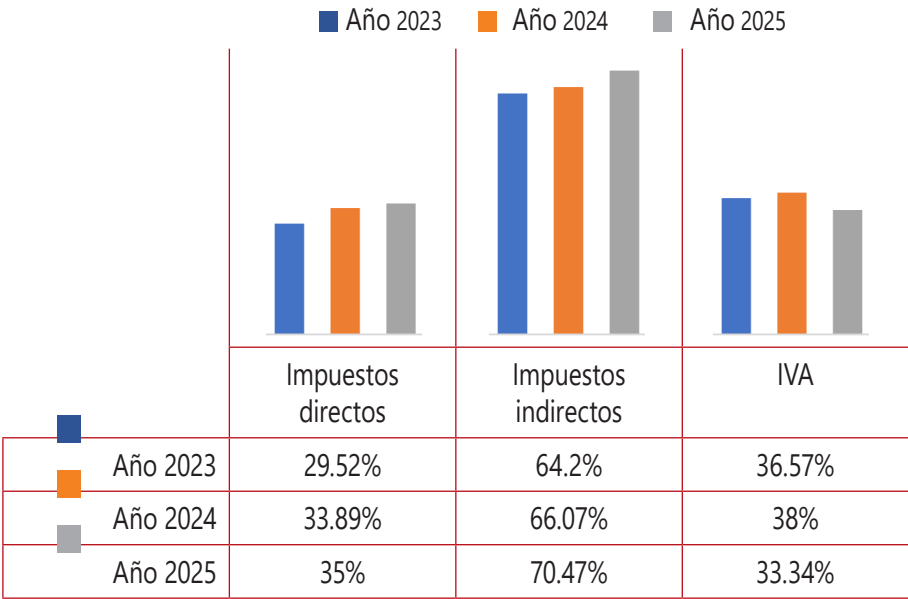
70. El IRRP está compuesto por las rentas de propiedad, las ganancias de capital, los beneficios industriales y comerciales, los beneficios agrícolas y los beneficios de profesiones no comerciales.



A modo de ejemplo, en Senegal, en el año 2025, la proporción de los impuestos directos sería del 35,57% de los ingresos fiscales, mientras que los impuestos indirectos se estiman en el 64,42% de los ingresos fiscales totales. En términos de impuestos directos, la proporción del impuesto sobre la renta de sociedades y del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPP⁷⁰) es muy bajo, representando apenas el 13,84% y el 3,01% de los ingresos tributarios, respectivamente. En términos de impuestos indirectos, se estima que los impuestos al consumo representan el

64,42% de los ingresos tributarios totales, de los cuales el 33,34% es IVA. Esta distribución de impuestos es característica de los sistemas tributarios de los países de bajos ingresos, que hacen uso constante de impuestos al consumo, que son regresivos pero fáciles de recaudar. La estructura fiscal de Senegal es desfavorable para los hogares pobres, que soportan una carga fiscal bastante pesada en relación con su situación económica (OCDE 2024).

Figura 13: Evolución de la fiscalidad senegalesa (2023-2025)



Fuentes: Anexos fiscales a los proyectos de ley de finanzas para los años 2023, 2024, 2025

En otro frente, Senegal concede incentivos fiscales para actividades económicas o sociales. Generalmente se trata de medidas de alivio fiscal para los hogares o de incentivos para empresas mineras o petroleras extranjeras. Estos gastos fiscales son muy elevados en relación con el presupuesto. En 2021, representaron el 37,10% de los ingresos tributarios, o el 6,20% del PIB. Sin embargo, cabe señalar que las exenciones fiscales concedidas para actividades vinculadas a la protección social no son evaluadas por las autoridades fiscales⁷¹. Sin embargo, la eliminación gradual de los incentivos fiscales (como las exenciones en zonas de libre comercio, las exenciones fiscales amplias y las exenciones fiscales temporales) podría generar ingresos adicionales sustanciales para financiar el gasto social (Coady 2018). Además, para incentivar a los contribuyentes a financiar los mecanismos de protección social

71. Cf. Informe sobre la evaluación presupuestaria del gasto tributario para el año 2021, pág. 15. Disponible en <https://www.finances.gouv.sn/publication/rapport-depenses-fiscales-2021-2/>

existentes, se podrían conceder exenciones y reducciones fiscales.

Así, la estructuración del sistema fiscal senegalés revela un pobre rendimiento de la administración fiscal y unos impuestos muy productivos pero subexplotados. Además, según la ANSD⁷², en 2017, solo el 10% de los contribuyentes pagó impuestos, mientras que la mayoría evitó pagarlos debido al sistema declaratorio. Este sistema supone que los contribuyentes presentan voluntariamente sus declaraciones y pagan impuestos. Es vulnerable a errores y omisiones y no está bien equipado para frenar la evasión fiscal, al tiempo que da lugar a interpretaciones divergentes debido a la amplia gama de situaciones que se encuentran en la aplicación de la legislación fiscal. Además, el sistema fiscal está fuertemente influenciado por el carácter informal de la economía senegalesa. De hecho, el 97% de las empresas se encuentran en el sector informal (ANSD 2017), lo que genera una pérdida de ingresos fiscales debido a las dificultades que encuentran las autoridades fiscales para incorporar a este sector a la red fiscal y la falta de control sobre las transacciones comerciales, en particular en los sectores digitales y de las TIC⁷³. El tamaño del sector informal tiene un impacto negativo en la equidad fiscal, reduciendo la productividad, socavando la capacidad de los sistemas tributarios para generar ingresos, limitando las contribuciones fiscales y obstaculizando la afiliación de los trabajadores del sector informal a los planes de protección social.

En otro frente, debe destacarse la neutralidad de género del sistema tributario, en el sentido de que no existen disposiciones fiscales que diferencien explícitamente entre hombres y mujeres. Sin embargo, el sistema tributario contiene sesgos implícitos que surgen de las diferencias de género en la naturaleza y el nivel de los ingresos, los patrones de consumo y la distribución de la riqueza y los activos, así como de las normas y expectativas sociales que afectan a los contribuyentes de manera diferente según sean hombres o mujeres. En Senegal, los impuestos más productivos son los indirectos, más concretamente los que se aplican al consumo de los hogares, como el IVA. Estos impuestos tienen la particularidad de ser neutrales y regresivos, es decir, los impuestos son más altos para los pobres y más bajos para los ricos. En general, son impuestos altamente productivos y con bajos costos de administración. Sin embargo, distribuyen la carga fiscal entre

72. Agence nationale de la statistique du Sénégal

73. Vision Sénégal 2050, Estrategia Nacional de Desarrollo (2025-2029). https://ambassadesenegal.be/wp-content/uploads/2024/10/Strat_gie_Nationale_de_dveloppement_2025_2029_1727214870-1.pdf

todos los contribuyentes, independientemente de su capacidad de pago. Aumentan las desigualdades sociales en general y las de género en particular. En efecto, si los ingresos fiscales se utilizan para financiar políticas públicas, deben destinarse en primer lugar a políticas sociales para garantizar el bienestar de las poblaciones, especialmente de las de bajos ingresos.

Por tanto, el uso de la herramienta fiscal, a través de políticas tributarias sensibles a la protección de los derechos de las mujeres y las niñas, permitirá establecer el equilibrio social y combatir la dominación sistémica basada en el género. La protección social, al igual que otros gastos públicos, se financia mediante contribuciones de los beneficiarios y transferencias financieras del Estado a las instituciones de prestación social. La característica distintiva de la protección social es que ayuda a combatir la pobreza y la vulnerabilidad, aumentando la resiliencia frente a los shocks (económicos, climáticos o de seguridad) y la pérdida de ingresos que amenazan el bienestar humano. Mejorar las condiciones socioeconómicas de los grupos pobres y vulnerables sigue siendo uno de los principales desafíos de la protección social. Como miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Senegal ha ratificado el Convenio n° 102 sobre seguridad social (norma mínima) y también está aplicando la Recomendación n° 202 sobre el piso de protección social de la OIT aplicable a los Estados miembros. También se compromete a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1.3 y 3.8 sobre protección social, salud y bienestar, así como la Agenda 2063 de la Unión Africana.

Senegal también ha ratificado una serie de instrumentos comunitarios sobre la reducción de la desigualdad y el apoyo al crecimiento a largo plazo, como parte de su participación en la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) y la Conferencia Inter africana de Seguridad Social (CIPRES). Así, la protección social es uno de los objetivos de las políticas de equidad social desarrolladas por el gobierno en Senegal, como el Programa Nacional de Becas de Seguridad Familiar⁷⁴ o políticas de protección social como la Cobertura Sanitaria Universal (CSU).

74. El Programa Nacional de Becas de Seguridad Familiar (NFSSP) es un programa de transferencia de efectivo creado en Senegal en 2013. Se trata de una estrategia emblemática en términos de extensión de la protección social a los pobres y es el mayor programa de transferencia de efectivo en África Occidental. El programa cubre a 300.000 hogares vulnerables, cada uno de los cuales recibe 25.000 FCFA por trimestre.

7.4 CSU: una herramienta de protección social de la salud para las mujeres en la economía informal

El Gobierno del Senegal ha hecho de la financiación de la salud y de la cobertura sanitaria universal una prioridad nacional, que comprende esencialmente la protección contra los riesgos financieros de la enfermedad y el acceso equitativo a bienes y servicios de salud de calidad. El estado se ha comprometido a desarrollar estrategias de agrupación para reducir los pagos directos de los hogares. Entre ellos se incluye el programa CMU, lanzado en 2013, seguido por la creación de la Agencia Nacional para CMU (ANACMU) en 2015.

Fue reformado por el Decreto 2024-832 del 27 de marzo de 2024, que crea y fija las normas de organización y funcionamiento de la Agencia Senegalesa de Cobertura Sanitaria Universal (SEN-CSU), que dispone de autonomía administrativa y financiera y está bajo la supervisión técnica del Ministerio de Igualdad Social y la supervisión financiera del Ministerio de Finanzas.

SEN-CSU se basa en dos pilares: una oferta de atención sanitaria de alta calidad y una demanda económicamente viable. La SEN-CSU promueve sistemas de seguro médico mutuo que garantizan atención médica a los trabajadores de la economía informal y a las poblaciones rurales, que representan más del 80% de la población senegalesa. También es responsable de gestionar iniciativas de atención sanitaria gratuita dirigidas a grupos vulnerables, en particular mujeres y niños.

SEN-CSU es una iniciativa en línea con la política de Cobertura Sanitaria Universal de la OMS. También está en consonancia con la agenda de protección social definida por la OIT. De hecho, la protección social de la salud (PSS) se refiere a una serie de medidas públicas o privadas organizadas y ordenadas por el Estado para garantizar un acceso efectivo y asequible a la atención sanitaria, así como la seguridad del ingreso en caso de enfermedad (OIT 2008). De esta manera, se pretende reducir los problemas relacionados con la salud, así como los costos indirectos de la enfermedad y la discapacidad, como la pérdida significativa de ingresos por discapacidad a corto o largo plazo, el cuidado de miembros de la

familia, la menor productividad y los obstáculos a la educación y al desarrollo social de los niños. Una mejor salud permite a las personas trabajar y generar ingresos, y en sí misma tiene el poder de romper el círculo vicioso de la enfermedad y la pobreza. Un sistema eficaz de protección social de la salud proporciona acceso universal a una atención sanitaria esencial asequible, disponible y de alta calidad⁷⁵, y protección financiera en caso de enfermedad, accidente y maternidad. La estrategia de protección social de la OIT se basa así en los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social, y pone énfasis en la importancia de la protección de la salud en el trabajo y el empleo. Este último está directamente involucrado en el logro de los ODS⁷⁶ y tiene como objetivo implementar la Agenda de Trabajo Decente, en consonancia con la recomendación 202 sobre el piso de protección social.

75. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowMainPage.action>

76. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

A nivel nacional, la protección social es un objetivo prioritario de la agenda de transformación estructural económica senegalesa, Visión Sénegal 2050. Prevé el fortalecimiento del sistema existente con acciones concretas (cesáreas gratuitas, atención gratuita a menores de 5 años, diálisis gratuita y atención gratuita a personas de 60 años y más (plan Sésamo), cuyos principales beneficiarios son las mujeres). Además, en el marco de la promoción de mutuales de salud comunitarias, dirigidas principalmente al sector informal y a las poblaciones rurales, las mujeres constituyen el principal grupo beneficiario de los paquetes de atención ofrecidos, que incluyen consultas prenatales, de parto y otros servicios relacionados con la maternidad. Las prestaciones de las mutuas de salud comunitarias se han ampliado y armonizado gracias a subvenciones estatales del 100% para los indigentes (beneficiarios del Programa de Subvenciones de Seguridad Familiar, con mujeres habilitadas para gestionar las transferencias monetarias y titulares de tarjetas de igualdad de oportunidades) y del 50% para los demás, con una contribución anual de 7.000 FCFA por persona. Otras poblaciones vulnerables están cubiertas por planes de seguro de salud mutuo administrados por las autoridades locales. Cabe señalar que, en términos de organización y gestión de los servicios, las mutuas de salud gestionan el paquete básico (en los puestos y centros de salud), mientras que las mutuas departamentales de salud proporcionan el paquete complementario (servicios de salud en los hospitales).

Paralelamente a este impulso para desarrollar el SEN-CSU, Senegal ha desarrollado un sistema de protección social para estos mismos beneficiarios, conocido como Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (SSST). El SSST es un régimen de seguridad social contributivo que eventualmente será automático u obligatorio (inicialmente voluntario), y que ofrece a los trabajadores de la economía informal beneficios vinculados a la vejez, la salud, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como beneficios familiares. El régimen simplificado se dirige así a un grupo de población específico formado por empresarios y microempresas (VSE), que tienen capacidad contributiva pero están excluidos de la seguridad social debido a la naturaleza específica de sus actividades económicas.

Como parte de la coherencia de estas dos iniciativas, se desarrollan vínculos mediante la coordinación entre los sectores de salud, trabajo y protección social, mediante políticas integradas, reformas institucionales e investigación interdisciplinaria innovadora. Es en este contexto que el componente de seguro de salud del SSST está siendo implementado por el SEN-CSU, en línea con su misión de apoyar la extensión de la cobertura de los riesgos de salud, con una fase piloto que implica el establecimiento de un sistema nacional de seguro mutuo para artesanos.

La aplicación de la Estrategia Nacional de Protección Social (ENSP) requiere la creación de nuevos programas de extensión, con el fin de ampliar el número de beneficiarios, en particular las mujeres, y la gama de riesgos cubiertos, y establecer progresivamente una base de protección social en Senegal. Esto requiere la existencia de un mecanismo de financiamiento sostenible para el gasto de protección social, en particular para los programas no contributivos que benefician a los pobres y vulnerables.

A este respecto, la cuestión de la financiación de la protección social de los pobres y vulnerables sigue siendo un desafío importante que las autoridades estatales tratan de afrontar con el apoyo de los socios para el desarrollo. En este sentido, el gasto en protección social representa una pequeña proporción del gasto gubernamental total en comparación con otros sectores sociales. En 2020, el sector de la protección social recibió 222.000 millones de francos CFA de un presupuesto total de 3.709.000 millones de francos CFA, es decir, el 6%. Entre 2015 y 2023, el programa CMU

recibió una financiación de 180.217.586.095 francos CFA por parte del gobierno, lo que demuestra su determinación de afrontar los desafíos de la protección contra el riesgo financiero de enfermedad a nivel nacional. A pesar de estos esfuerzos, la ANACMU, al igual que otras instituciones de seguros y protección social, todavía adeuda pagos a los proveedores de atención médica.

Es importante señalar que esta deuda de la UGC se repone naturalmente mediante el uso de los servicios de salud. Esto ocurre en ausencia de cualquier cambio significativo en el presupuesto anual de la ANACMU, que se estima en 65 mil millones de FCFA, correspondiente a la tasa de cobertura actual. Sin embargo, según el informe de evaluación externa del programa realizado por el Gabinete CRES (2022), las necesidades anuales, teniendo en cuenta los parámetros actuales, se estiman en 89 mil millones de FCFA. El aumento de la deuda es atribuible a la necesidad de proporcionar servicios de atención sanitaria a diversos grupos destinatarios que se benefician de la atención gratuita. Según un informe de evaluación de 2021 sobre el programa CMU, el costo total del CMU se estimó con base en los objetivos de cobertura para la población objetivo, el paquete de atención seleccionado y el costo unitario y la frecuencia de uso de los servicios y bienes médicos por parte de los beneficiarios. Los objetivos oficiales de la política indican que el costo total de la CMU, excluida la inversión, ascendió a 89.870 millones en 2019 y se espera que alcance los 165.310 millones en 2025 y más de 316.000 millones en 2035, dependiendo de la evolución de la población beneficiaria.

Si Senegal hubiera optado por establecer un fondo único de seguro de salud público para abordar la fragmentación de los planes existentes, las inversiones necesarias para poner en funcionamiento el Fondo Nacional de Seguro de Salud habrían aumentado el costo total de la UGC en 22.840 millones durante el período 2020-2024. En consecuencia, el costo total de la UMC, incluidas estas inversiones, ascendería a 118.070 millones de dólares en 2020 y aumentaría a 139.810 millones de dólares en 2022. En la estimación de los gastos corrientes (gastos de asistencia, costos de funcionamiento) se ha tenido en cuenta una tasa de inflación anual del 2,2%.

Para afrontar el reto de la financiación de la protección social, el Gobierno de Senegal pretende abordar esta cuestión proponiendo

la asignación del 7% del presupuesto nacional a la protección social. La movilización de recursos dependerá de simulaciones realizadas en nichos fiscales bien identificados y de la contribución de los socios para el desarrollo (préstamos, donaciones y subvenciones).

7.5 Implementación de SEN-CSU y la dimensión de género

Las mujeres están en el centro de las políticas de protección social, pero para el SEN-CSU la dimensión de género no se tiene en cuenta específicamente, aunque las mujeres son la mayoría de las beneficiarias.

M. Serigne Diouf, Director de Operaciones ANACMU⁷⁷

77. Entrevista con el Sr. Serigne Diouf, ex Director de Operaciones de ANACIM, 22 de marzo de 2024

El análisis de los parámetros de implementación de estas diversas iniciativas, en particular los relacionados con las contribuciones, toma en cuenta la capacidad contributiva, pero no incluye de manera consistente y exhaustiva los componentes de igualdad de género y la promoción de los derechos de las mujeres y el empoderamiento económico.

Tanto el enfoque SST como los parámetros actuales del SEN-CSU ignoran por completo la jerarquía de ingresos y la segmentación de género del mercado laboral del sector informal en Senegal. Es probable que la retirada del registro por incapacidad de pago afecte más severamente a las mujeres, ya que ellas tienen en promedio ingresos más bajos y precarios y es probable que tengan mayores necesidades de protección social.

En la configuración actual del SST, los hombres son los más propensos a inscribirse, ya que tienen los ingresos más altos en el sector informal⁷⁸. De hecho, en los planes de asistencia social los servicios ofrecidos son a menudo básicos, reducidos al mínimo indispensable. Por el contrario, en los planes de seguros, los participantes con mayores ingresos pueden suscribirse a planes de servicios más completos. Las mujeres del sector informal de Senegal están confinadas a trabajos a menudo irregulares y mal remunerados. Los resultados de la Encuesta Regional Integrada sobre Empleo y Sector Informal (ANSD 2017) revelan que las

78. Según la OIT, la proporción de empleados en el sector informal con los ingresos más altos (110.000 FCFA/mes). Sólo el 7,9% de los empleados del sector informal tienen un salario mensual superior a 110.000 FCFA (el 8,7% de los hombres y el 6,2% de las mujeres). Cf. OIT, Diagnóstico de la economía informal de Senegal, 2020, pág. 37

mujeres ocupan un total de 45,3% de trabajos informales. Estos se concentran desproporcionadamente en los sectores de actividades domésticas especiales (96,5%), alojamiento y restauración (86,5%) y comercio minorista (71,0%). La naturaleza precaria e insegura de estos empleos implica que disponen de pocos recursos para contribuir a los regímenes contributivos, que exigen el pago de cotizaciones regulares de un cierto nivel⁷⁹. Por lo tanto, es importante tener en cuenta factores socioculturales como el poder de decisión dentro del hogar y la asignación de recursos.

79. OIT, ONU MUJERES, Estudio sobre la incorporación de la perspectiva de género en el Régimen Simplificado de Protección Social para pequeños contribuyentes, op. cit., 2021

7.6 La carga fiscal de las mujeres y las brechas de seguridad social en el sector informal de Dakar

En Senegal, el 82% de las mujeres trabajan de manera informal⁸⁰, y el 94,1% de las mujeres empresarias operan en el sector informal, en comparación con el 86% de los hombres. Estos altos niveles de informalidad entre las mujeres se concentran principalmente en los sectores de la restauración y el comercio minorista, así como entre los técnicos de superficie, los vendedores ambulantes, las trabajadoras domésticas, las procesadoras de productos agrícolas y pesqueros, las vendedoras ambulantes de mercados y otros trabajos ocasionales.

80. WIEGO, *Mujeres que trabajan en el sector informal en Senegal: perfil estadístico*

De hecho, la mayoría de las mujeres en la economía informal se dedican a actividades poco rentables, ya que el sector se define en gran medida por una economía de “supervivencia” que proporciona un medio básico de subsistencia para un segmento de la población no calificada. Sin embargo, cabe destacar que, si bien algunos de ellos cuentan con reconocimiento formal o están registrados ante las autoridades pertinentes, sus actividades siguen siendo informales, sin un marco jurídico adecuado. Durante las discusiones de los grupos focales, las mujeres mencionaron que todas pertenecían a redes, asociaciones y grupos que organizaban tontinas⁸¹ y calabazas solidarias para financiar sus actividades generadoras de ingresos y garantizar que sus miembros fueran parte de los planes de seguro de salud mutuo.

81. Acuerdos financieros que combinan aspectos de una inversión, una anualidad grupal y una lotería donde los participantes juntan dinero.

Las mujeres que trabajan en la economía informal soportan una carga fiscal relativamente pesada en el marco de su trabajo. Por

ejemplo, según los municipios, las mujeres que trabajan en el mercado pagan entre 100 y 200 FCFA/día, es decir, entre 3.000 y 6.000 FCFA/mes por gastos de mercado y gastos de servicios de higiene. Además, contribuyen a los costos de vigilancia y limpieza de los mercados. A esta carga fiscal hay que sumar todos los impuestos indirectos que pagan sobre el consumo de los hogares, como el IVA.



Al mismo tiempo, las mujeres del sector informal enfatizaron que no entienden el propósito de los impuestos que pagan. Según ellos, pagar impuestos se considera una pérdida de ingresos porque no reciben a cambio servicios sociales ni beneficios públicos. Es más, las autoridades locales que reciben los impuestos no comunican cómo se utilizan los ingresos recaudados. A menudo consideran que la gestión de los ingresos fiscales no es transparente y sólo aceptan pagar cuando se ven obligados a hacerlo. También señalaron que el pago de tasas de mercado es a menudo causa de tensión entre las mujeres y los recaudadores de impuestos.

Pagamos impuestos, pero no sabemos para qué se utilizan; no hay transparencia en la gestión de los ingresos fiscales y esto genera tensiones entre nosotros y el recaudador de impuestos.

Vendedor de pescado en el mercado central de Pikine

Las mujeres del sector informal contribuyen al crecimiento económico, pero tienen dificultades para desarrollar sus actividades profesionales porque no tienen acceso al crédito bancario ni a las microfinanzas. De hecho, las instituciones financieras imponen tasas de interés elevadas (20%), con garantías y avales que obstaculizan el crédito bancario. Como consecuencia de ello, las mujeres con proyectos empresariales se ven desanimadas o ven rechazadas sus solicitudes de financiación. Las mujeres que trabajan en la economía informal, divorciadas, viudas, jefas de familia o ancianas, tienen ganancias o ingresos modestos y a menudo precarios, que se utilizan principalmente

para financiar las necesidades familiares y los gastos del hogar (alquiler, agua, electricidad, salud, educación). Como resultado, a menudo recurren a sistemas de crédito informales con condiciones de reembolso restrictivas. Por ejemplo, las mujeres del mercado central de pescado de Pikine pueden obtener crédito de prestamistas informales, con tasas de reembolso diario del 5% y sin fecha límite de pago. Para hacer frente a esta situación, las mujeres del sector informal recurren a mecanismos de financiación solidarios, como los fondos de ayuda mutua. Esta solución revela el poder financiero de los grupos de mujeres, permitiéndoles obtener microcréditos con tasas y plazos de reembolso razonables.

De manera similar, las mujeres suelen quedar excluidas de las políticas formales de protección social, como la atención sanitaria, las pensiones y los beneficios familiares. Además, incluso cuando las mujeres del sector informal conocen el sistema de cobertura universal de salud, a menudo consideran que su funcionamiento es problemático, lo que explica su no afiliación o su retirada de los planes de seguro mutuo que perciben como ineficaces. Muchos consideran que la cuota de membresía (3.500 FCFA por persona) es prohibitivamente alta para hogares grandes de 15 a 18 miembros, lo que da como resultado una baja matriculación. Además, los largos procedimientos administrativos y los servicios de atención sanitaria inadecuados disuaden a muchas mujeres de participar en la CSU.

Tenemos familias numerosas con más de 12 personas; el costo de la membresía es demasiado alto para las mujeres jefas de hogar

Vendedor de pescado en el mercado central de Pikine y viuda

Además, a las viudas les resulta muy difícil cubrir los gastos del hogar, y mucho menos las cotizaciones al seguro mutuo CSU, ya que los beneficios generados por sus actividades se utilizan para financiar el gasto de consumo. Para paliar estas dificultades, organizan sistemas de ahorro colectivo, como las tontinas, con una suma global que se utiliza para financiar su afiliación a las mutuas de seguros de la CSU. Por ejemplo, el grupo de mujeres de la comuna de Wakhinane Nimzatt creó un fondo de solidaridad con una contribución semanal de 500 FCFA. Al final del año, una parte del dinero ahorrado se utilizará para pagar las cuotas de

afiliación al seguro mutuo de salud.

Queremos sustituir la CMU por un sistema de seguros más eficiente y fácil de usar.

Gerente del grupo de mujeres – Grupo Takku Liquey Laloye

Además de la atención médica a través del SEN-CSU, las mujeres que trabajan en el sector informal enfrentan otros problemas. Algunos tienen que salir de sus casas a las 4 de la mañana para ir a buscar productos (pescado, verduras, fruta). Esto expone a sus hijos y familias a los riesgos de inseguridad y violencia callejera, ya que no pueden cuidarlos mientras están trabajando. De hecho, además de su carga de trabajo profesional, que se suma a la carga del trabajo no remunerado, las mujeres en la economía informal sustentan a sus familias y contribuyen al crecimiento económico⁸². Además, durante los debates en grupos focales, las mujeres de la economía informal señalaron que el cuidado infantil es el principal apoyo del que carecen para equilibrar sus responsabilidades familiares y laborales.

82. PNUD, Ministerio de Finanzas de Senegal, *La contribución de las mujeres senegalesas al crecimiento económico, Informe de políticas*, 2017

En los suburbios de Dakar no existen guarderías públicas o económicas ni centros de cuidado diurno comunitarios donde las mujeres puedan dejar a sus hijos. Existen guarderías privadas con tarifas prohibitivamente altas (30.000 FCFA/mes). Quienes no pueden afrontar el costo se ven obligados a dejar a sus hijos con familiares, exponiéndolos a diversos riesgos. Otros recurren a actividades económicas que ofrecen horarios de trabajo más flexibles, lo que les permite combinar el trabajo remunerado y el cuidado de los niños, como las ventas en línea y la restauración local, aunque estas actividades son precarias y peor pagadas.

La carga del trabajo doméstico no remunerado sumada al trabajo de las mujeres en el sector informal debilita la salud de las mujeres.

Desgranadora de cacahuetes en el mercado de zinc de Pikine

La protección social para las mujeres que trabajan en la economía informal en los suburbios de Dakar es casi inexistente. Como resultado, durante los debates en grupos focales, las mujeres afectadas presentaron recomendaciones para garantizar que estén

efectivamente cubiertas por la protección social. Estos incluían:

- Atención médica mejorada mediante mayores asignaciones financieras a la CSU por parte del gobierno y las autoridades locales.
- Sistemas de seguros de salud mutuos financiados con impuestos.
- Mejorar la alfabetización fiscal entre las mujeres de la economía informal.
- Aumentar la concienciación entre las mujeres de la economía informal sobre los impuestos de los gobiernos locales.
- Sustituir los seguros mutuos de salud por seguros de salud.
- Crear guarderías comunitarias y centros de cuidado diurno para cuidar a los niños para que las mujeres puedan salir a trabajar.
- Facilitar el acceso a préstamos bancarios a tipos reducidos.
- Afiliación gratuita a seguros mutuos de salud para mujeres pobres con familias numerosas.

7.7 Financiar la protección social de las mujeres en el sector informal mediante impuestos

La tributación para la protección social se refiere al paso de financiar los fondos de seguridad social mediante contribuciones sociales a financiarlos mediante impuestos. El mecanismo de financiación que proponemos no pretende sustituir las cotizaciones sociales por los impuestos, sino proporcionar un medio adicional de financiación de la protección social de una categoría social vulnerable y pobre. Como tal, constituye una contribución al debate sobre la cobertura de los riesgos sociales, y por tanto su costo, su modalidad de financiación y el mantenimiento de unas finanzas públicas equilibradas. ¿Qué opciones puede utilizar un país para crear un espacio fiscal capaz de proporcionar los recursos necesarios para financiar niveles de gasto sostenibles? Si bien la dependencia del espacio fiscal general está bien establecida, aumentar los ingresos fiscales y destinar impuestos específicos a la igualdad de género puede proporcionar financiamiento sostenible para la protección social.

7.7.1 Aumento de los ingresos fiscales

La opción de financiar el gasto en protección social mediante un mayor ingreso fiscal implica modificar distintos tipos de tasas impositivas directas o indirectas o fortalecer los métodos de recaudación y las obligaciones tributarias (OIT 2017). Cabe señalar que los ingresos fiscales se diferencian de las contribuciones sociales obligatorias en que estas últimas se pagan para garantizar un derecho personal a beneficios, mientras que los ingresos fiscales no confieren tales derechos. Los ingresos fiscales generales son por naturaleza contribuciones públicas que no están destinadas a financiar la protección social, pero pueden utilizarse en parte para financiarla.

En el África subsahariana, la débil base impositiva resultante de la preponderancia de la actividad informal y de la economía de subsistencia rural limita la capacidad de las economías para financiar la protección social mediante impuestos directos. Los países están recurriendo a los impuestos indirectos para financiar la protección social. Para ello, la OIT (2001) propone explotar la capacidad contributiva de los trabajadores de la economía informal. Una medida de este tipo podría implementarse mediante la introducción de una contribución fija pagadera por los trabajadores de este sector (Auffret 2011). Sin embargo, esta no parece ser la mejor opción para financiar la cobertura de riesgos de salud para las mujeres en la economía informal, dadas las dificultades de recaudar impuestos en un contexto económico caracterizado por altos niveles de evasión fiscal. En Senegal, sin embargo, existe otra forma de financiar la protección social. Esto supone la introducción de los llamados impuestos “conductuales” o derechos especiales, que pueden generar ingresos adicionales y al mismo tiempo promover un comportamiento “virtuoso” al alentar a las partes interesadas a internalizar los costos asociados a ciertas prácticas (Elbaum 2012).

En este contexto, también proponemos desarrollar mecanismos de financiación innovadores. Algunas de estas medidas se implementan en países como Ruanda, que utiliza las siguientes

fuentes de financiación para su sistema de protección social de la salud:

- 50% de los derechos de registro de productos farmacéuticos;
- 50% del monto recaudado por el Comité Nacional de Ética en Investigación Humana en concepto de honorarios por revisión de investigaciones;
- 10% de las tarifas cobradas por servicios prestados a empresas de juegos de azar comerciales;
- 50% de las tasas cobradas por las pruebas técnicas de vehículos;
- 100% de las multas impuestas al comercio de productos de calidad inferior;
- 1% de los ingresos por turismo;
- 100 francos ruandeses en concepto de tasas de aparcamiento de vehículos, etc.

Se propone que se destinen impuestos específicos o derechos especiales de consumo para financiar la protección social de las mujeres en el sector informal. De hecho, se trata generalmente de impuestos relacionados con la salud o destinados a tener un efecto disuasorio, o incluso impuestos cuyo objetivo es asegurar la redistribución de la riqueza, como los impuestos sobre los bienes de lujo y el estilo de vida.

7.7.2 El uso de estos impuestos

The allocation of certain taxes and levies, unlike social security contributions, does not create entitlements, but is part of a universal approach to the generalisation of social protection. This financing method broadens the range of levies earmarked for social protection, including taxes on tobacco, alcohol, products that pose health risks, and pharmaceutical advertising, which has an impact on health insurance expenditure.

7.7.2.1 Impuesto al tabaco

En Senegal, el impuesto al tabaco es un impuesto especial introducido por la Directiva n.º 03/98⁸³. En 2024, las autoridades gubernamentales ampliaron el alcance del impuesto al tabaco a todos los productos elaborados a partir del tabaco, así como a

83. Directiva n.º 03/98/CM/UEMOA, de 22 de diciembre de 1998, relativa a la armonización de las legislaciones en materia de impuestos especiales en los Estados miembros de la UEMOA.

los materiales asociados, como pipas de agua, pipas y sus partes, preparaciones para pipas, inhaladores que contienen nicotina, materiales para shisha, cigarrillos electrónicos o cualquier otro dispositivo similar. En 2025 se reformó este impuesto, aumentando el tipo del impuesto específico al tabaco del 65% al 70%. Los ingresos procedentes de este impuesto se estimaron en 36.190 millones de FCFA en 2025⁸⁴. Este impuesto actualmente se destina al presupuesto general y financia todas las políticas públicas. Sin embargo, podría destinarse específicamente a financiar la atención sanitaria de las mujeres o el seguro médico, como en India y Francia. En Senegal, esta asignación fiscal podría proporcionar recursos a la CSU.

84. *Anexo al Proyecto de Ley de Finanzas para 2025, Medios y Arbitrios*

7.7.2.2 Impuestos a la salud

El impuesto al patrimonio está diseñado para gravar la riqueza con fines de justicia fiscal, es decir, para reducir las desigualdades mediante una mejor redistribución de la riqueza. Según Oxfam (2023), a escala mundial, un impuesto de hasta el 5% sobre la riqueza de los multimillonarios y billonarios del mundo podría recaudar 1.700 billones de FCFA al año, suficiente para sacar a dos mil millones de personas de la pobreza. En Senegal existe un impuesto sobre los artículos de estilo de vida⁸⁵ cuya tasa se basa en ciertos elementos que presuponen la riqueza del contribuyente. Entre ellas se incluyen residencias primarias y secundarias con piscinas, coches de lujo, embarcaciones utilizadas para recreo y caballos de carreras. Un impuesto basado en la riqueza desempeñará un papel redistributivo, garantizando la solidaridad al cubrir las necesidades de financiación de las políticas sociales (Dussart 2009). La solidaridad puede y debe garantizarse mediante la redistribución. Ciertos instrumentos fiscales están diseñados, ya sea explícita o implícitamente, para redistribuir el ingreso de los grupos más ricos a las poblaciones más pobres. La reducción de las disparidades de ingresos mediante deducciones sociales y fiscales se complementa con el pago de una amplia variedad de beneficios sociales.

85. Cf. artículos 169 y siguientes del CGI

7.7.2.3 Impuesto sobre productos cosméticos

El impuesto sobre los cosméticos preocupa especialmente a las mujeres, ya que consumen más cosméticos despigmentantes.

Se trata de un impuesto especial que grava los cosméticos despigmentantes que figuran en una lista establecida por orden conjunta del Ministro de Finanzas y el Ministro de Salud. La base imponible se basa en el carácter nocivo de estos productos cosméticos. De hecho, es un problema de salud pública porque estos productos causan infecciones en la piel, estrías, irritación, hipertensión y cáncer.⁸⁶ Gravarlos a una tasa alta ayudará a salvar vidas y prevenir enfermedades, al tiempo que reducirá el consumo entre las personas que no pueden permitirse comprarlos. Sin embargo, estos impuestos deben destinarse a financiar la cobertura sanitaria universal o medidas de salud poblacional sensibles al género. Los Estados pueden adoptar impuestos sobre los cosméticos para evitar el abuso y hacer menos accesible el consumo, pero también pueden utilizarse para generar más ingresos para los presupuestos públicos⁸⁷. En Francia, por ejemplo, el impuesto sobre los cosméticos se destina al fondo nacional de seguro de salud para los trabajadores asalariados.

86. <https://www.jeuneafrique.com/885384/societe/produits-eclaircissants-au-senegal-un-business-nefaste-mais-toujours-florissant/>

87. En Senegal, el impuesto instituido en 2012 es bastante productivo: para el año 2024, se estima en 4,26 mil millones de FCFA.

7.8 Conclusión y recomendaciones

Este estudio de caso muestra que, en Senegal, las políticas de protección social siguen sin abordar adecuadamente las desigualdades de género. Si bien las autoridades públicas han expresado un claro compromiso político con la promoción de políticas sociales sensibles al género (reflejado en los marcos estratégicos y el discurso oficial), la integración de las consideraciones de género en el diseño y la implementación reales de los programas de protección social sigue siendo limitada. Como resultado, estas políticas a menudo no reconocen las necesidades y los ciclos de vida diferenciados de las mujeres, así como su responsabilidad desproporcionada en el trabajo de cuidado no remunerado y su mayor exposición a la informalidad y la inseguridad del ingreso.

Al mismo tiempo, las persistentes limitaciones de financiación minan significativamente la eficacia y la cobertura de los mecanismos de protección social, en particular los planes de seguro de salud mutuo, que siguen estando fragmentados y careciendo de recursos suficientes. Estas limitaciones financieras restringen el acceso, reducen la adecuación de los beneficios y afectan desproporcionadamente a las mujeres, que tienen más

probabilidades de depender de dichos planes. Para afrontar estos desafíos es necesario establecer mecanismos de financiación estables, predecibles y sostenibles. En este sentido, es esencial fortalecer la movilización de recursos internos —en particular mediante una tributación progresiva y con perspectiva de género— para ampliar el espacio fiscal disponible para la protección social y garantizar que estas políticas puedan contribuir más eficazmente a reducir las desigualdades de género.

7.9 Referencias

- ANSD (2017) Global Report of the General Census of Enterprises. <https://www.ansd.sn/sites/default/files/2023-05/Rapport-global-juil-2017.pdf>
- Elbaum M. (2012) “The financing of social protection: What prospects beyond ‘miracle solutions’?”
- Revue de l’OFCE, 2012/3 No. 122, pp. 263-331. Fecha de lesión: 10.3917/ref.122.0263.
- Coady, D. (2018) Creating fiscal space. Finance and Development, p.2. Available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2018/12/pdf/fiscalite-et-protection-sociale-coady.pdf>
- Dussart, V. (2009) Tax and solidarity. In Solidarité(s): Perspectives juridiques, Presses de l’Université Toulouse Capitole p. 453. <https://doi.org/10.4000/books.putc.243> .
- OECD (2024) Taxation and Inequality: OECD Report for G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/816c9a41-fr>
- ILO (2001) Social protection, new consensus, [13208_BIT_Fr](#)
- ILO (2009) Annual report 2008: Protecting the working poor, [wcms_866369.pdf](#)
- ILO (2017) Annual report 2017, Impact Insurance, [wcms_674007.pdf](#)
- Ministry of Community Development, National Solidarity, and Social and Territorial Equity, CMU program evaluation reports by CRES, 2021
- Oxfam (2023) The law of the richest: Why and how to tax the richest to fight inequality. <https://oxfam.app.box.com/s/ab1wr4pt6eprsv4grz4ic5unu6rjnxdb>



Capituro 8

Análisis

Los cinco estudios de caso de Argentina, Ecuador, Paraguay, Filipinas y Senegal revelan un desafío estructural compartido: el cuidado es esencial para la reproducción social y la sostenibilidad económica, pero sigue estando crónicamente subvalorado y subfinanciado. A pesar de las diferencias en los niveles de ingresos, las capacidades tributarias y los contextos políticos, cada país ilustra cómo los sistemas fiscales ciegos al género y la distribución desigual de los recursos limitan la realización del cuidado como un bien público y un derecho humano.

Los cinco países difieren significativamente en la madurez y eficacia de sus sistemas de protección social. Argentina y Filipinas se destacan por la escala y el impacto de sus programas de transferencia de efectivo. Los programas AUH y AUE de Argentina se destacan por su cobertura nacional, su financiamiento específico y sus efectos de reducción de la pobreza, particularmente entre los niños. De manera similar, el programa 4P de Filipinas llega a más de dos tercios de la población pobre y ha mejorado de manera demostrable la matriculación escolar y los resultados en materia de pobreza. Sin embargo, en ambos casos las prestaciones siguen siendo insuficientes para cubrir las necesidades básicas y no reconocen el trabajo de cuidado no remunerado.

Senegal ha logrado avances significativos en materia de financiación de la salud y cobertura sanitaria universal a través de la UMC, con atención explícita a las poblaciones vulnerables, incluidas las mujeres, los niños y las personas mayores. Sin embargo, la protección social más amplia para las trabajadoras informales sigue siendo débil y los impuestos regresivos socavan las ganancias de equidad. Ecuador y Paraguay están rezagados institucionalmente. Ecuador ha adoptado una legislación ambiciosa en materia de cuidado, pero su implementación se ve socavada por mandatos institucionales poco claros, financiación insuficiente y presiones de austeridad. Paraguay aún no ha institucionalizado formalmente un sistema nacional de cuidados, y las intervenciones existentes están fragmentadas, carecen de fondos suficientes y no logran el reconocimiento, la redistribución ni la reducción del trabajo de cuidados. En general, la comparación destaca una brecha crítica entre la ambición política y la capacidad

fiscal e institucional, siendo los mecanismos de financiamiento el principal cuello de botella.

Una tendencia recurrente en los cinco casos es la fuerte dependencia de impuestos indirectos, como el IVA y los impuestos al consumo, que hacen que los sistemas fiscales sean regresivos y graven desproporcionadamente a las mujeres y a los hogares de bajos ingresos. En países como Paraguay y Filipinas, esta dependencia de la tributación basada en el consumo profundiza la desigualdad y limita el espacio fiscal para el gasto redistributivo. Las estructuras tributarias federales y provinciales de Argentina también dependen de impuestos indirectos, lo que restringe la redistribución a pesar de que existen mecanismos de protección social relativamente avanzados. Además, las experiencias de Argentina y Ecuador resaltan la volatilidad del financiamiento del cuidado, donde incluso las estructuras tributarias progresivas siguen siendo vulnerables a la austeridad y los cambios políticos. En Paraguay, la evasión del IVA por sí sola alcanzó casi un tercio de los ingresos potenciales, mientras que en Senegal, la debilidad de los ingresos fiscales y la ausencia de incorporación de la perspectiva de género en la protección social limitan aún más el desarrollo de sistemas de cuidado equitativos.



Además, los acuerdos institucionales fragmentados y la falta de datos fiscales desagregados por género oscurecen el valor real y la contribución del trabajo de cuidado, tanto remunerado como no remunerado. Aunque Filipinas demuestra una movilización de ingresos relativamente más fuerte, el país enfrenta problemas de fragmentación e ineficiencia en el lado del gasto, con más de 60 programas de protección social operando simultáneamente y una coordinación limitada entre instituciones.

Sin una visibilidad clara en los presupuestos o en los mecanismos de rendición de cuentas, la atención médica sigue estando presente en todas partes en la retórica, pero en ninguna parte en la política fiscal. Esta invisibilidad refuerza la subvaloración estructural del trabajo de las mujeres y de las personas de género diverso, particularmente en los sectores de bajos ingresos e informales que dominan el Sur Global. En Argentina, Ecuador y Paraguay, las mujeres dedican significativamente más tiempo al trabajo de cuidado no remunerado, independientemente de su participación en el mercado laboral. Paraguay ofrece una evidencia particularmente cruda: el trabajo no remunerado representó el 22,4% del PIB en 2016, y las mujeres generaron más de tres cuartas partes de ese valor. El sector del cuidado en sí está casi en su totalidad feminizado: las mujeres representan más del 97% de los trabajadores del cuidado, especialmente en el servicio doméstico. Senegal refleja este patrón a través de una alta informalidad femenina, bajas tasas de actividad y una casi ausencia de protección social para las mujeres que trabajan en economías urbanas informales, a pesar de su importante contribución al cuidado tanto remunerado como no remunerado.

Para abordar estas deficiencias sistémicas es necesario repensar la política fiscal desde una perspectiva feminista: que trate los impuestos, el gasto y la prestación de cuidados como componentes interdependientes de la justicia social. Las lecciones extraídas de estos cinco países muestran que lograr justicia en el cuidado requiere más que aumentar las asignaciones presupuestarias; también implica transformar el modo en que se generan, asignan y gestionan los recursos.

En este sentido, la política fiscal feminista ofrece una vía para reconstruir el contrato social en torno a la igualdad y la solidaridad, garantizando que las estructuras económicas sirvan a actividades que sustentan la vida y no a las extractivas. Una lección importante de los estudios de caso es que la forma en que se financian las políticas de cuidado es tan importante como su diseño.

Del análisis comparativo de los países se destacan cuatro prioridades generales que sirven de base para lograr la justicia fiscal y de cuidados feminista. En primer lugar, es vital reconocer el cuidado como un derecho humano y garantizar que esté respaldada por una financiación específica, predecible y resiliente

que proteja la continuidad y la calidad de los servicios. En segundo lugar, los gobiernos deberían fortalecer una tributación progresiva y transformadora en materia de género, utilizando la política fiscal como herramienta para redistribuir la riqueza y cerrar las brechas estructurales de género.

En tercer lugar, mejorar la autonomía y la capacidad fiscal local es esencial para que los municipios y territorios puedan diseñar e implementar sistemas de cuidado adaptados a las realidades de sus comunidades. Por último, se necesita una mayor transparencia y la recopilación sistemática de datos desglosados por género para hacer visible quién contribuye, quién se beneficia y cómo se asignan los recursos, sentando las bases para una formulación de políticas equitativas y basadas en evidencia. En conjunto, estas prioridades articulan una visión compartida: transformar los sistemas fiscales para que sostengan el derecho al cuidado y promuevan la igualdad de género.



Capitolo 6

Conclusión y recomendaciones

El trabajo de cuidado sustenta la vida. Sin embargo, en los paradigmas fiscales actuales sigue siendo invisible, impago o mercantilizado. Los cinco estudios de caso de países incluidos en este volumen demuestran que las limitaciones estructurales y la falta de financiación de los sistemas de cuidado no son resultado de un vacío de políticas, sino consecuencia de sistemas políticos y económicos que privilegian la acumulación de capital por sobre el bienestar humano.

Una idea clave que se desprende de estos estudios de caso es que incluso en países que están logrando avances —donde se aplican políticas relacionadas con el cuidado o programas sociales— estas medidas rara vez se articulan como políticas de “cuidado”. En cambio, están dispersos en distintos sectores: programas para



la primera infancia aquí, servicios para personas mayores allá, apoyo fragmentado al trabajo no remunerado de las mujeres en otros lugares. Esta fragmentación oscurece la forma y la escala del cuidado. También debilita la capacidad de los gobiernos y los defensores de derechos humanos para rastrear las brechas de financiamiento, diseñar respuestas efectivas y exigir rendición de cuentas. Nombrar explícitamente el cuidado —e integrarlo estructuralmente en los sistemas fiscales— es fundamental para garantizar su visibilidad, valoración y sostenibilidad.

Esta complejidad tiene consecuencias reales. Cuando el cuidado no se nombra, no se mide. Cuando no se mide, no se financia. Cuando no se financia, la carga recae sobre quienes menos recursos tienen para soportarla: mujeres, niñas y personas de género diverso en comunidades racializadas y de bajos ingresos. A falta de sistemas de cuidado sólidos y coordinados, las personas se ven obligadas a llenar los vacíos, a menudo a expensas de su seguridad económica, su salud y sus derechos.

Para abordar estas injusticias estructurales, se han presentado una serie de recomendaciones.

9.1 Gobiernos y responsables de políticas

- **Definir explícitamente e integrar el cuidado en los marcos de política fiscal**, los planes nacionales de desarrollo y las clasificaciones presupuestarias.
- **Integrar el cuidado en los procesos de reforma fiscal**: diseñar sistemas fiscales que reconozcan y redistribuyan el trabajo de cuidado no remunerado, por ejemplo a través de créditos, exenciones o transferencias directas dirigidas a los proveedores de cuidado.
- **Asignar financiamiento público sostenido y equitativo a los servicios de atención pública**, incluida la educación de la primera infancia, el cuidado de los ancianos, la atención médica, los servicios para discapacitados y el apoyo a los cuidadores no remunerados.
- **Simplificar y armonizar las políticas de cuidado en todos los sectores**, enmarcadas en el reconocimiento del cuidado como un derecho humano, para construir

sistemas de cuidado coherentes, basados en derechos y universales, en lugar de programas fragmentados.

- **Establecer sistemas de datos de cuidados que midan el trabajo de cuidados remunerado y no remunerado,** las brechas de financiamiento y las desigualdades entre géneros, ingresos, raza y geografía.

9.2 Movimientos feministas y de justicia fiscal

- Promover estrategias de promoción coordinadas que enmarquen el cuidado y los impuestos como agendas que se refuercen mutuamente.
- Promover la transparencia de las finanzas públicas y la elaboración de presupuestos con perspectiva de género, especialmente en el seguimiento del gasto en infraestructura de atención pública.
- Construir alianzas con trabajadores de cuidados, sindicatos y comunidades, para centrar la experiencia vivida en los debates sobre política fiscal y hacer pública la atención.
- Participar en las negociaciones de las convenciones tributarias de las Naciones Unidas para garantizar que el cuidado se reconozca en la arquitectura de la reforma fiscal global.
- Continuar campañas como los Días de Acción Mundial por los Derechos de las Mujeres y la Justicia Fiscal, para movilizar la conciencia pública y la presión política en torno a la financiación del cuidado.

En todos los contextos, los sistemas públicos de atención no solo necesitan más financiación, sino también una financiación justa, sostenible y transformadora. Esto requiere datos. Requiere de una voz. Y requiere claridad política.

El camino que seguir exige un cambio de paradigma: de la austeridad a la inversión, de la invisibilidad al reconocimiento, de la extracción a la redistribución. Nosotros debemos nombrar cuidado. Nosotros debemos financiar cuidado. Y debemos reimaginar los impuestos como un instrumento feminista para la justicia, la solidaridad y la vida.

Impuestos para cuidar. Cuidados para transformar.

Glosario – Impuestos y género

El Grupo de Trabajo sobre Impuestos y Género de la Alianza Global para la Justicia Fiscal creó inicialmente este glosario para la publicación Enmarcando la tributación feminista: Con ejemplos de Uganda (2021). Ha sido editado para esta publicación.

Intercambio automático de información con fines fiscales	Un sistema de intercambio de información fiscal mediante el cual las autoridades fiscales de las jurisdicciones comparten automáticamente información sobre los activos de un contribuyente con la jurisdicción de origen de ese contribuyente. Las organizaciones de la sociedad civil quieren ver un acuerdo multilateral para que los paraísos fiscales compartan información automáticamente con todas las demás jurisdicciones.
Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (BPfA)	Adoptado por los gobiernos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995, este documento establece los compromisos de los gobiernos para mejorar los derechos de las mujeres.
Beneficiario real	La persona real o el grupo de personas que controlan y se benefician de una corporación, fideicomiso o cuenta. Toda la información sobre beneficiario real de empresas y fideicomisos debe hacerse pública en un registro accesible.
Ayuda bilateral	Asistencia prestada por un gobierno directamente al gobierno de otro país, normalmente de un país desarrollado a uno en desarrollo.
Tratado Bilateral de Inversiones (BIT)	Un acuerdo que establece los términos y condiciones para la inversión privada de nacionales y empresas de un país en otro. Este tipo de inversión se denomina inversión extranjera directa (IED).
Presupuesto	Una declaración completa de los planes financieros del gobierno, incluidos gastos, ingresos, déficit o superávit y deuda. El presupuesto es el principal documento de política económica de un gobierno, que indica cómo ese gobierno planea utilizar recursos públicos para cumplir objetivos políticos. Como declaración de política fiscal, el presupuesto muestra la naturaleza y el alcance del impacto del gobierno en la economía. El presupuesto es preparado por el ejecutivo y luego generalmente se presenta a la legislatura para ser revisado, modificado y adoptado como ley. El proceso de preparación del presupuesto comienza muchos meses antes del inicio del año fiscal cubierto por el presupuesto, para que éste pueda promulgarse como ley antes de que comience el año fiscal.
Análisis de presupuestos	El análisis presupuestario se centra en “evaluar críticamente las asignaciones presupuestarias realizadas al comienzo del año fiscal y hacer un seguimiento del gasto realizado sobre la base de esas asignaciones para determinar en qué medida la política se traduce en resultados”.
Impuesto sobre las ganancias de capital	Un impuesto sobre las ganancias provenientes de la venta de activos de capital, como acciones y participaciones, terrenos y edificios, empresas y activos valiosos como obras de arte.
Impuesto de acceso	Un impuesto de acceso es una forma de impuesto cobrado por el gobierno como porcentaje de los impuestos pagados. Se recauda con un propósito específico y se cobra sólo una vez que el gobierno ha recaudado fondos suficientes para cumplir ese objetivo.
Impuestos al consumo	La mayoría de los países aplican impuestos al consumo, como el IVA, los impuestos generales sobre las ventas y los impuestos especiales. Son impuestos indirectos que se aplican uniformemente a todos los contribuyentes, lo que significa que imponen una carga desproporcionada sobre los hogares más pobres. Como las mujeres suelen ser más pobres, son ellas las que proporcionalmente pagan más de sus ingresos en impuestos al consumo.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	La “declaración de derechos de las mujeres” es una piedra angular de todos los programas de ONU Mujeres. Mas
Impuesto sobre la Renta de Sociedades	Impuestos sobre las utilidades obtenidas por sociedades de responsabilidad limitada y otras entidades similares. El impuesto generalmente se aplica sobre la renta neta imponible, especificada en el estado financiero de la empresa. También conocidos como impuestos corporativos.

Deuda	La cantidad acumulada de dinero que el gobierno debe. Puede ser interna o externa (es decir, deuda contraída con acreedores fuera de un país, incluida la deuda contraída con bancos comerciales privados, otros gobiernos o instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional).
País desarrollado	Se trata de un término utilizado para referirse a países relativamente ricos y tecnológicamente avanzados en los que la mayoría de las personas tienen una alta expectativa de vida, acceso a la educación y un PNB per cápita de más de 11.115 dólares en 2008.
País en desarrollo	Se trata de un término utilizado para referirse a los países de ingresos bajos y medios en los que la mayoría de las personas tienen un nivel de vida inferior y acceso a menos bienes y servicios que la mayoría de las personas en los países de ingresos altos. Los 172 países de este grupo incluyen estados que están etiquetados de diversas maneras como países en desarrollo, países subdesarrollados, países de bajos ingresos, el Mundo Mayoritario, el Sur, el Sur Global o el Tercer Mundo. Estas naciones generalmente tienen bajos niveles de tecnología, estándares de vida básicos y poca base industrial. Sus economías son principalmente agrícolas y se caracterizan por una mano de obra barata y no calificada y una escasez de capital de inversión.
Desarrollo	Este proceso a largo plazo comienza con la satisfacción de las necesidades humanas más básicas de las personas: alimento, agua potable, buena salud y vivienda. Incluye la oportunidad de obtener una educación y ganarse la vida en una sociedad donde se respetan los derechos humanos y donde las mujeres, al igual que los hombres, pueden participar plenamente en la vida de sus comunidades. Al mismo tiempo, también implica construir una infraestructura que proporcione servicios esenciales para todos y una economía que fomente la innovación y el respeto por el medio ambiente.
Impuesto directo	Impuestos que recaen directamente sobre las rentas (salarios, utilidades, dividendos, rentas, etc.), bienes y patrimonio de las personas físicas o jurídicas. Son una forma progresiva de tributación, donde quienes más tienen aportan proporcionalmente más.
Convenio de Doble Imposición (DTA)	Tratado entre dos países para restringir los derechos de tributación en origen y residencia con el objetivo de aliviar la doble imposición y asignar derechos tributarios entre las partes. Sin embargo, los DTA a menudo desplazan el equilibrio de los derechos tributarios hacia los países del Sur Global.
Tasa efectiva de impuestos	La tasa impositiva efectiva es el porcentaje de los ingresos que un individuo o una corporación paga en impuestos. La tasa impositiva efectiva para las personas físicas es la tasa promedio a la que se gravan sus ingresos ganados, como los salarios, y los ingresos no ganados, como los dividendos de acciones.
Tributación equitativa	La tributación equitativa se refiere a políticas fiscales que reducen el ingreso, la riqueza u otras desigualdades sociales. La equidad horizontal se refiere a que las personas y las empresas en circunstancias similares en términos de su bienestar reciben un trato similar, mientras que la equidad vertical se refiere a la idea de que las personas con mayor capacidad de pagar impuestos deberían pagar más.
Impuestos especiales	Estos impuestos suelen imponerse sobre una gama limitada de bienes, como artículos de lujo o productos que pueden tener un impacto perjudicial en el consumidor.
Zona franca de exportación (ZFE)	Un territorio artificialmente delimitado dentro de un Estado en el que operan industrias orientadas a la exportación con poca interacción con los mercados internos, mientras las leyes y regulaciones habituales están suspendidas o relajadas.
Facturación falsa	Una práctica similar al abuso de precios de transferencia, pero entre empresas no relacionadas.
Economía feminista	La economía feminista promueve la igualdad económica entre mujeres y hombres. Las actividades, el comportamiento y las decisiones de hombres y mujeres tienen un impacto importante en nuestra economía. Pero la economía dominante tiende a basarse en la vida de los hombres y reconoce únicamente el trabajo realizado a cambio de dinero. Una perspectiva económica feminista reconoce el trabajo remunerado y no remunerado tanto de hombres como de mujeres – Women's Budget Group, Reino Unido. https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/WBG-What-is-Feminist-Economics-PDF-compressed.pdf and the statement on African Women's Economic Justice http://africclub.net/awdf/wp-content/uploads/AWEF-Statement-FINAL.pdf
Política fiscal	El medio por el cual un gobierno ajusta sus niveles de gasto y tasas impositivas para monitorear e influir en la economía de una nación. Es la estrategia hermana de la política monetaria a través de la cual un banco central influye en la oferta monetaria de una nación. Estas dos políticas se utilizan en diversas combinaciones para orientar los objetivos económicos de un país.
Impuesto de tipo fijo	Un sistema tributario en el que la proporción de impuestos pagados es la misma en todos los niveles de ingreso, lo que significa que no contribuye a reducir la desigualdad.

Presupuestos con perspectiva de género (GRB)	Se trata de una manera de integrar una perspectiva de género en todas las etapas del proceso presupuestario (planificación, elaboración, ejecución y evaluación) a fin de garantizar que las políticas presupuestarias tengan en cuenta las cuestiones de género en la sociedad. El PSG no implica la creación de presupuestos separados para mujeres y niñas, y para hombres y niños. Garantiza la transparencia fiscal y la rendición de cuentas en la utilización de las asignaciones presupuestarias destinadas a programas que benefician a mujeres y niñas. Como instrumento, también es útil para evaluar cualquier aumento de las asignaciones presupuestarias destinadas a las mujeres y las niñas. El objetivo principal es garantizar que el gasto público responda a las necesidades y prioridades de las mujeres y los hombres, las niñas y los niños de diferentes grupos socioeconómicos y demográficos, con el objetivo de reducir las desigualdades de género y las desigualdades interseccionales.
Impuesto general sobre las ventas (GST)	Un impuesto que se agrega al valor de todas las ventas sin posibilidad de reclamar un reembolso sobre el impuesto pagado. A diferencia del IVA, que sólo lo paga el consumidor final y para el cual cada otra etapa de producción necesita una prueba documentada de no ser consumidor final. El impuesto sobre bienes y servicios (GST) es el mismo que el impuesto general sobre las ventas; el nombre varía de un país a otro.
Producto interno bruto (PIB)	Valor total de los bienes y servicios finales producidos en un país durante un año calendario. El PIB per cápita (PIB total dividido por la población) es la medida general más simple del ingreso de un país. El cambio del PIB de un año a otro, si es positivo, es una medida del crecimiento económico.
Ingreso nacional bruto (INB)	El valor de la producción final de bienes y servicios de un país en un año. Es el PIB más lo que los residentes de un país ganan en el extranjero, y menos lo que se paga en el extranjero. El INB ha sustituido al término PNB.
Fuga ilícita de capitales	El proceso mediante el cual los titulares de patrimonio y las empresas colocan sus fondos y otros activos fuera del país de residencia. El proceso es ilícito si los fondos son de origen delictivo, se transfieren ilegalmente o se utilizan para fines ilícitos.
Flujos financieros ilícitos (FFI)	Se trata de un término general que abarca los movimientos transfronterizos relacionados con el abuso fiscal, la elusión fiscal, la evasión fiscal, los abusos regulatorios, el soborno, el robo de activos estatales, el lavado de dinero procedente del delito y la financiación del terrorismo.
Impuestos sobre la renta	Los impuestos sobre la renta, las ganancias, las herencias, las nóminas y las ganancias de capital generalmente se dividen entre impuestos que pagan las personas físicas y las corporaciones.
Impuestos indirectos	Una forma de impuesto que se cobra sobre las transacciones, generalmente sobre su valor bruto. Los ejemplos incluyen impuestos sobre las ventas, impuestos al valor agregado, impuestos sobre bienes y servicios, derechos de timbre, impuestos territoriales, derechos especiales y aduaneros, y gravámenes de todo tipo.
Política macroeconómica	El objetivo es crear un entorno económico estable que favorezca un crecimiento económico fuerte y sostenible. Los pilares clave de la política macroeconómica son la política fiscal, la política monetaria y la política cambiaria. La política macroeconómica se ocupa del funcionamiento de la economía en su conjunto.
Lavado de dinero	La práctica de procesar dinero procedente de actividades delictivas o ilícitas para darle la apariencia de que proviene de una fuente legítima.
Corporaciones multinacionales (CMN)	Generalmente se trata de grandes corporaciones constituidas en un país que producen o venden bienes o servicios en varios países. Dos características comunes que comparten las CMN son su gran tamaño y el hecho de que sus actividades mundiales están controladas centralmente por las empresas matrices.
Impuestos progresivos	Un sistema tributario en el que, a medida que aumentan los ingresos, la cantidad de impuestos pagados aumenta en proporción a los ingresos así como en términos absolutos, es decir, la tasa impositiva porcentual aumenta a medida que aumentan los ingresos. Este tipo de impuestos reducen las desigualdades.
Impuestos regresivos	Un sistema fiscal en el que quienes ganan más pagan proporcionalmente menos impuestos. Este tipo de impuestos aumentan las desigualdades y son lo opuesto a los "impuestos progresivos".
Ingresos	Cantidad total anual de recursos disponibles de un gobierno. Los ingresos generalmente se dividen en ingresos fiscales (dinero recaudado mediante impuestos directos e indirectos a personas y empresas) e ingresos no fiscales (ingresos gubernamentales no generados por impuestos, como ayudas, préstamos, ingresos de empresas estatales, alquileres/concesiones/regalías y tarifas).
Regalías	Se trata de pagos basados en el uso por el uso continuo de un activo según lo prescrito en un acuerdo de licencia, por ejemplo, recursos naturales como petróleo, minerales y bosques, pero también propiedad intelectual, incluida la música y los productos farmacéuticos. Las regalías generalmente se acuerdan como un porcentaje de los ingresos obtenidos por el uso o el agotamiento gradual de un activo.

Jurisdicción de secreto	Se trata de países, ciudades y territorios que proporcionan secreto financiero que socava la regulación de otra jurisdicción para el beneficio y uso principal de aquellos que no residen en su dominio geográfico. Sus leyes permiten que la información bancaria o financiera se mantenga en secreto en la mayoría de las circunstancias. Estas jurisdicciones pueden crear una estructura legal específicamente para uso de no residentes.
Sexo vs género	El sexo es la diferencia biológica entre hombres y mujeres. El género es la forma en que la sociedad asigna características y roles sociales a mujeres y hombres.
Pagos de seguridad social	Pagos realizados para mantener los servicios de salud, desempleo, pensiones y otros derechos sociales básicos proporcionados por el gobierno. Frecuentemente considerados como impuestos o contribuciones sociales.
Zona económica especial (ZEE)	Son similares a las Zonas de Procesamiento Económico, pero las actividades pueden incluir actividades comerciales orientadas al mercado interno. Algunos países del Sur Global también han utilizado las ZEE para establecer centros internacionales de servicios financieros, imitando jurisdicciones secretas importantes como el Centro Internacional de Servicios Financieros de Dubai y Hong Kong.
Recargos	Se trata de una tarifa, cargo o impuesto que se añade al costo de un bien o servicio, más allá del precio cotizado inicialmente. A menudo, se añade un recargo a un impuesto existente y no está incluido en el precio establecido del bien o servicio.
Los recargos son una forma de trasladar indirectamente los costos al consumidor, al listar un cargo separado del costo del bien o servicio, que parece permanecer al mismo precio.	This is an extra fee, charge or tax that is added on to the cost of a good or service, beyond the initially quoted price. Often, a surcharge is added to an existing tax and is not included in the stated price of the good or service. Surcharges are a way to indirectly pass costs on to the consumer, by listing a charge separately from the cost of the good or service, which appears to stay at the same price.
Desarrollo sostenible	Se trata de un desarrollo que satisface las necesidades de hoy, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Incluye abordar cuestiones ambientales, económicas y comunitarias.
Impuesto	Una tarifa cobrada por un gobierno o una entidad regional sobre una transacción, producto o actividad con el fin de financiar el gasto gubernamental. Los tipos impositivos y la base imponible son decididos por un cuerpo legislativo representativo, con base en disposiciones constitucionales.
Abuso fiscal	Término utilizado por los profesionales de derechos humanos para referirse a las prácticas fiscales que se consideran contrarias al espíritu de la ley, las normas y los principios de derechos humanos. Esto puede abarcar prácticas en gran medida similares a lo que se denomina
evasión fiscal “legal” basada en una interpretación más estricta de la ley.	A term used in the accounting world to define what is legal tax minimisation within the law, rather than what is illegal (tax evasion). The accounting profession assumes that something that is not explicitly illegal must therefore be legal; and many anti-avoidance schemes exploit loopholes, different tax rates in DTAs and other discrepancies between jurisdictions. It is the practice of seeking to minimise a tax bill within the letter of the law (as opposed to illegal methods, which would be classed as tax evasion or fraud). This often involves manipulating the tax base to minimise the tax payable.
Arbitraje fiscal	El proceso mediante el cual un contribuyente sofisticado juega con los sistemas tributarios de dos o más países diferentes para obtener como resultado un beneficio fiscal.
Evasión fiscal	Un término utilizado en el mundo contable para definir lo que es minimización fiscal legal dentro de la ley, en lugar de lo que es ilegal (evasión fiscal). La profesión contable supone que algo que no es explícitamente ilegal debe ser legal, y muchos planes anti-evasión tributaria explotan lagunas legales, diferentes tasas impositivas en los acuerdos de doble imposición y otras discrepancias entre jurisdicciones. Es la práctica de buscar minimizar una factura fiscal dentro de la letra de la ley (a diferencia de los métodos ilegales, que se clasificarían como evasión fiscal o fraude). Esto a menudo implica manipular la base imponible para minimizar los impuestos a pagar.
Base fiscal	El valor colectivo de las transacciones, activos, artículos y otras actividades que una jurisdicción decide gravar.
Carga fiscal	El impacto que tendrían varios impuestos en diferentes sectores de la población.

Capacidad fiscal	Término que denota la capacidad de un país soberano para recaudar ingresos con respecto a su arquitectura fiscal.
Competencia fiscal	La presión sobre los gobiernos para que reduzcan los impuestos, generalmente para atraer inversiones, ya sea mediante la reducción de las tasas impositivas declaradas o mediante la concesión de subsidios e incentivos especiales.
Cumplimiento fiscal	Pago del impuesto adeudado sin incurrir en elusión o evasión fiscal.
Consenso fiscal	Un conjunto de políticas fiscales promovidas por el Fondo Monetario Internacional en vista de la estabilidad macroeconómica, pero sin tener en cuenta las preocupaciones de equidad. Las políticas incluyen reducciones en las tasas de impuestos corporativos y otros impuestos a la renta; reducción de los impuestos al comercio en apoyo de la liberalización del comercio y la inversión; expansión de los impuestos indirectos como el IVA; simplificación del código tributario; y promoción de una revisión estructural significativa de las administraciones tributarias.
Evasión fiscal	Un término que suelen utilizar los defensores de la justicia fiscal cuando no está claro si se están evitando o evadiendo impuestos. Destaca el hecho de que muchas estrategias de evasión fiscal son abusivas, incluso cuando se consideran legales.
Esfuerzo fiscal	Término utilizado para determinar en qué medida un gobierno traduce la capacidad tributaria en ingresos.
Evasión fiscal	Un término utilizado por la profesión contable para definir qué es la minimización ilegal de impuestos. Estas prácticas ocurren en un vacío legal, en medio de incertidumbre jurídica o en un contexto de secreto financiero o de falta de información pública e intercambio de información, donde el riesgo de descubrimiento es pequeño. El término se utiliza para denotar métodos ilegales utilizados para pagar menos impuestos, también conocidos como fraude fiscal.
Brecha fiscal	La diferencia entre los ratios impositivos nominales y los ingresos fiscales reales. Esto se puede calcular utilizando diversas metodologías, por ejemplo la diferencia entre capacidad contributiva y esfuerzo fiscal, o inspecciones fiscales aleatorias a los contribuyentes.
Paraísos fiscales	También denominados centros financieros offshore, generalmente son países o lugares con impuestos corporativos bajos o nulos que permiten a terceros establecer negocios fácilmente. También suelen limitar la divulgación pública de información sobre las empresas y sus propietarios. Debido a que la información puede ser difícil de extraer, a los paraísos fiscales a veces también se les llama jurisdicciones de secreto. Tienen las siguientes características principales: ausencia de impuestos o impuestos sólo nominales; falta de intercambio efectivo de información; falta de transparencia en el funcionamiento de las disposiciones legislativas, legales o administrativas.
Vacaciones fiscales	Un período durante el cual una empresa que invierte en un país no tiene que pagar impuestos en virtud de un acuerdo con el gobierno.
Incentivos fiscales	Se trata de un aspecto del código tributario diseñado para incentivar cierto tipo de comportamiento. Esto puede lograrse a través de medios tales como períodos limitados de exenciones fiscales o deducciones fiscales permanentes sobre ciertos artículos. Sin embargo, también podría convertirse en un espacio para el lobby corporativo y el mal uso de exenciones fiscales, sin ningún retorno para la sociedad.
Planificación fiscal	Cuando la legislación fiscal permite más de un tratamiento posible de una transacción propuesta, el término puede utilizarse legítimamente para comparar diversos medios de cumplir con la legislación fiscal. Puede llevarse a cabo de forma tan agresiva que llega a resultar difícil determinar cuán legal y/o ética es realmente la planificación fiscal.
Tasa fiscal	Una tasa fiscal es el porcentaje al que se grava a un individuo o corporación.
Abuso de precios de transferencia	Se trata de la manipulación de los precios de las transacciones entre filiales de multinacionales o, más específicamente, la venta de bienes y servicios por parte de empresas afiliadas dentro de una corporación multinacional entre sí a precios artificialmente altos o bajos (fuera del rango de plena competencia). Esto puede ocurrir por diversas razones, entre ellas, la necesidad de trasladar ganancias a jurisdicciones con bajos impuestos o a países que ofrecen un tratamiento fiscal preferencial para determinados tipos de ingresos. También puede denominarse "fijación incorrecta de precios de transferencia".
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Un impuesto que se cobra a las empresas sobre las ventas y los servicios, pero que les permite reclamar crédito al gobierno por cualquier impuesto que les cobren otras empresas en la cadena de producción. A diferencia del impuesto sobre servicios generales, que no exige prueba de ser productor intermedio. El IVA es a menudo criticado por ser regresivo.
Retención de impuestos	Impuesto deducido de un pago realizado a una persona fuera del país. Generalmente se aplica a ingresos de inversiones, como intereses, dividendos, regalías y derechos de licencia de acuerdo con un Tratado de Doble Imposición firmado entre las dos jurisdicciones.

Banco Mundial	El término Banco Mundial se utiliza comúnmente para referirse al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y a la Asociación Internacional de Fomento. También forman parte del Banco Mundial otras tres agencias: la Corporación Financiera Internacional, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. En conjunto, estas organizaciones se conocen como el Grupo del Banco Mundial.
Organización Mundial del Comercio (OMC)	La única organización internacional global que se ocupa de las reglas del comercio entre naciones. En su núcleo se encuentran los acuerdos de la OMC, negociados y firmados por la mayor parte de las naciones comerciales del mundo y ratificados en sus parlamentos.
Tasa cero	El término se utiliza en relación con el IVA, donde el impuesto se aplica en principio pero a una tasa del 0%, de modo que en efecto no se paga ningún impuesto pero se producen reembolsos de créditos fiscales de entrada.

Fuentes del glosario

1. Trapped in Illicit Finance: how abusive tax and trade practices harm human rights
2. Tax Justice Advocacy: A Toolkit for Civil Society
3. Budget Dictionary by IBP



La Alianza Global por la Justicia Fiscal (GATJ) es una coalición global liderada por el Sur que forma parte del movimiento por la justicia fiscal. Creada en 2013, la GATJ está compuesta por redes regionales de justicia fiscal en Asia (Tax & Fiscal Justice Asia), África (Tax Justice Network Africa), América Latina (Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe), Europa (Tax Justice-Europe) y América del Norte (Canadians for Tax Fairness & FACT Coalition), que en conjunto representan a cientos de organizaciones. Juntas y juntos trabajamos por un mundo en el que políticas fiscales progresivas y redistributivas contrarresten las desigualdades dentro de los países y entre ellos, y generen los recursos públicos necesarios para garantizar servicios esenciales y derechos humanos.



El Colectivo Nawi Afrifem (Nawi Collective) es un colectivo africano feminista de economía política fundado en 2020 con el propósito de construir una comunidad de feministas africanas y organizaciones que trabajan en influir, analizar, deconstruir y reconstruir la economía política. Como feministas africanas, NAWI trabaja para “reivindicar las ricas historias de las mujeres negras en la lucha contra todas las formas de dominación, en particular aquellas relacionadas con el patriarcado, la raza, la clase, la sexualidad y el imperialismo global” en el contexto de los sistemas económicos a nivel macro. Su política feminista africana también se expresa en su compromiso de promover alternativas económicas a nivel macro basadas en la justicia económica y la liberación de las mujeres africanas, así como de todas las personas oprimidas por sistemas de poder injustos.



GREEN
TAX
YOUTH
AFRICA

