



Observaciones a la Solicitud de Opinión Consultiva sobre “El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos”

7 de noviembre de 2023

Tabla de contenido

I. Introducción	3
II. Aportes de los trabajos de cuidado a la economía y su reconocimiento en las cuentas nacionales	4
III. Política fiscal con perspectiva de derechos humanos y de género	8
a. Asignación de recursos para reducir y redistribuir los trabajos de cuidado no remunerados	10
1. Inversión en servicios e infraestructura de cuidados	12
2. Ampliación de la protección social y el rol de los cuidados comunitarios	14
3. Impactos de la austeridad y recortes presupuestarios en quienes cuidan y quienes reciben cuidados	16
b. Recaudación equitativa	18
IV. Estándares aplicables al derecho al cuidado en materia de política fiscal y derechos humanos	22
a. Igualdad y no discriminación	24
b. Movilizar el máximo de los recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	26
c. Progresividad y no regresividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	26
d. Garantizar los niveles mínimos esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	27
e. Transparencia, participación y rendición de cuentas	28
V. Recomendaciones específicas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las obligaciones de los Estados parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	29

I. Introducción

Las organizaciones abajo firmantes¹, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y de los artículos 70 y 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), presentamos observaciones a la solicitud de Opinión Consultiva puesta a consideración de este tribunal por la República Argentina el 20 de enero de 2023.

El objeto de dicha solicitud es que la Corte defina el contenido y el alcance del derecho al cuidado y las obligaciones estatales correspondientes de conformidad con la CADH y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Las preguntas realizadas a la Corte se engloban en cuatro ejes: (a) el derecho humano a cuidar, a ser cuidado/a y al autocuidado, (b) la igualdad y no discriminación en materia de cuidados, (c) los cuidados y el derecho a la vida, y (d) los cuidados y su vínculo con otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

Las organizaciones firmantes somos organizaciones de derechos humanos de distintos países de América Latina y organizaciones globales con trabajo en la región que contamos con experiencia en, entre otros temas, el vínculo entre la política fiscal y económica y los derechos humanos. En ese sentido, nuestras observaciones tienen por objeto aportar información, buenas prácticas y estándares vinculados a las políticas macroeconómicas y fiscales necesarias para hacer efectivo el ejercicio justo y el goce del derecho al cuidado. De este modo, apuntan a contribuir al desarrollo de estándares relativos a las preguntas sobre los recursos presupuestarios suficientes (apartado III.a, pregunta 4 de la solicitud), las políticas públicas que deben implementarse (apartado III.a, pregunta 5) y la infraestructura de cuidados (apartado III.d, pregunta 7).

La opinión consultiva que resulte de este proceso es sumamente relevante para clarificar las obligaciones de los Estados en materia de cuidados, cuyo reconocimiento como derecho es fundamental para lograr la igualdad de género. La postura que se desarrollará en este documento parte de la convicción de que la política fiscal debe garantizar los derechos humanos en general y la justicia social y de género y el derecho al cuidado en particular.

El documento se divide en cuatro secciones. En la primera, analizaremos los aportes de los trabajos de cuidado a la economía. En la segunda sección, desarrollaremos cómo utilizar la política fiscal para garantizar el derecho al cuidado. En la tercera sección, desarrollaremos los estándares generales de derechos humanos aplicables a la política fiscal y especialmente relevantes en materia de cuidados. Finalmente, en la cuarta y última sección formularemos recomendaciones precisas a la Corte para la elaboración de la opinión consultiva.

¹Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ); Asociación Lola Mora; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Center for Economic and Social Rights (CESR); Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia; Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Argentina; Fundar; The Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (GI-ESCR); Inesc - Instituto de Estudios Socioeconómicos; Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (compuesta por ACIJ, CELS, CESR, Dejusticia, Fundar, Inesc, Red de Justicia Fiscal y GI-ESCR).

Como comentario preliminar, queremos aclarar que la mayoría de los documentos existentes sobre cuidados abordan al género en términos binarios y que es insuficiente la cantidad de investigaciones y estadísticas sobre el impacto de la actual organización social de los cuidados en la población LGBTIQ+ y el rol específico que ella desarrolla. En este sentido, trabajamos con las fuentes existentes, y planteamos la necesidad de un compromiso colectivo hacia la representatividad de todas las identidades en este tema.

II. Aportes de los trabajos de cuidado a la economía y su reconocimiento en las cuentas nacionales

Existen numerosos trabajos que se llevan a cabo en el entorno doméstico y comunitario que desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento de la estructura económica y social. Según Daly y Lewis², las actividades como la preparación de alimentos, el mantenimiento y organización del hogar, el cuidado de la vestimenta y las responsabilidades relacionadas con el cuidado de personas mayores, con discapacidades o niños, niñas y adolescentes (NNyA), entre otras, revisten una importancia crucial para la sustentación del capital humano y, por lo tanto, para mantener el funcionamiento de la economía en general.

Estas tareas que son esenciales para garantizar la reproducción de la vida de las personas se han enmarcado bajo el concepto de economía del cuidado. A pesar de que las tareas de cuidado tanto a nivel doméstico como comunitario aportan a la generación de riqueza, no son reconocidas monetariamente. Tal como desarrollaremos a lo largo de este documento, es necesario que esta Corte reconozca al cuidado como un bien público y como un derecho que debe ser garantizado por los Estados.

Los trabajos de cuidado remunerados y no remunerados recaen de manera asimétrica sobre las mujeres y tienen implicaciones directas sobre su autonomía económica. Ciertamente, las cargas de cuidados que soportan ocasionan que su inclusión en el mercado laboral formal se de en situaciones desiguales, pues llegan a enfrentarse a jornadas laborales dobles o triples: cuando ingresan al mercado laboral formal, aún tienen la responsabilidad de sostener las labores no remuneradas en sus hogares y comunidades.

La desigual distribución de las cargas de cuidado que soportan las mujeres tiene implicaciones directas, y generalmente negativas, sobre su desarrollo en el mercado laboral y, por lo tanto, en su nivel de ingresos, autonomía económica y calidad de vida. También afecta la disponibilidad de tiempo con la que cuentan, limitando sus oportunidades para llevar a cabo actividades de autocuidado, ocio, educación, además de limitar su participación en las esferas políticas, sociales y económicas.

En un contexto de escasez de tiempo a raíz de la doble o triple jornada laboral, la poca disponibilidad o accesibilidad a los servicios de cuidado puede ocasionar que las mujeres se empleen en sectores más vulnerables, con altos grados de informalidad, en un intento por conciliar las labores de cuidado con la necesidad de generar ingresos. Lo anterior tiene implicaciones negativas también en su acceso a servicios de protección y previsión social, lo

² Daly, M. y Lewis, J. (2000). “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states”, *British Journal of Sociology*, Vol. No. 51 Issue No. 2, págs. 281–298.

que contribuye a perpetuar las brechas preexistentes tanto en niveles de riqueza, ingresos, acceso a salud y educación, entre otras.

Los trabajos de cuidado remunerados también se encuentran feminizados y se realizan en la mayoría de los casos con alta informalidad laboral y con los ingresos más bajos del mercado. Esto revela el modo en el cual el género se intersecta con otros factores de desigualdad como la clase social, la etnicidad, la racialización y la condición migrante.

En consecuencia, resulta imperiosa la elaboración de políticas públicas que garanticen una organización social de los cuidados que busque revertir las problemáticas previamente descritas a través de una redistribución justa de los trabajos de cuidado entre el Estado, los hogares, el mercado y la comunidad. Esto podría iniciar un camino hacia la autonomía económica y política de las mujeres.

De acuerdo con el Panel de Alto Nivel sobre el Empoderamiento Económico de las Mujeres de la Secretaría General de las Naciones Unidas, la distribución anterior puede ser caracterizada a través del “diamante del cuidado” el cual describe la estructura a través de la cual se otorga cuidado y las instituciones que deben estar involucradas en su provisión³.

En este sentido, es necesario que los Estados atribuyan valor a las labores de atención y al trabajo no remunerado en el ámbito doméstico y comunitario, ya que son actividades equivalentes a bienes o servicios económicos. Además de generar valor, estas tareas también conllevan costos: el tiempo y energía requeridos para llevarlas a cabo.

Asimismo, las políticas de cuidado deben perseguir dos objetivos fundamentales: otorgar un reconocimiento económico al valor de las actividades no remuneradas como una fuente esencial de desarrollo económico y social, y examinar la distribución de las cargas de trabajo no remunerado desde una perspectiva de género, ya que son las mujeres y personas feminizadas quienes a menudo asumen la mayor parte de estos compromisos.

De este modo, se pueden enumerar los aportes que los trabajos del cuidado hacen a la economía de los Estados y por lo que deben ser incluidos en sus cuentas nacionales:

1. Sostenibilidad del trabajo remunerado: Los trabajos de cuidado, como la preparación de alimentos, la limpieza y el cuidado de NNyA, permiten a quienes trabajan fuera del hogar concentrarse en sus empleos y aumentar su productividad⁴.
2. Generación de bienestar y desarrollo humano: Los trabajos de cuidado contribuyen directamente al bienestar de las personas y al desarrollo humano⁵.
3. Desarrollo infantil temprano: La inversión en cuidado y educación infantil temprana tiene un impacto duradero en el desarrollo cognitivo, emocional y social de los

³ Working Group for Driver 3. (2018). Recognizing, reducing, and redistributing unpaid work and care (UN Secretary General High-Level Panel on Women’s Economic Empowerment, Ed.; p. 9).

⁴ Braunstein, E. (2008). The feminist political economy of the rent-seeking society: An investigation of gender inequality and economic growth. *Journal of Economic Issues*, 42(4), 959-979.

⁵ Braunstein, E. (2008). The feminist political economy of the rent-seeking society: An investigation of gender inequality and economic growth. *Journal of Economic Issues*, 42(4), 959-979.

NNyA. Esto a su vez puede influir en su desempeño educativo y sus perspectivas económicas en el futuro⁶.

4. Reemplazo del Estado en las familias y las comunidades: Ante la falta de provisión de servicios de cuidado por parte del Estado muchas veces son las mujeres quienes se encargan de cubrir estas falencias en las familias y las comunidades organizando, entre otras tareas, el cuidado de NNyA, personas mayores y personas con discapacidad, la provisión de alimentos, etc.
5. Contribución al capital social: El trabajo de cuidado, especialmente cuando se realiza en comunidades o familias extensas, puede fomentar el desarrollo de redes sociales y capital social. Estas redes pueden ser valiosas para compartir recursos y apoyar actividades económicas y comunitarias⁷.

En resumen, los trabajos de cuidado desempeñan un papel esencial en la economía al contribuir al bienestar humano, permitir la participación en la fuerza laboral remunerada, mejorar la productividad, reducir costos sociales, entre otros beneficios. Reconocer y valorar adecuadamente estos trabajos es fundamental para construir economías y sociedades más igualitarias, inclusivas y sostenibles.

En particular, una redistribución equitativa de las responsabilidades de cuidado entre las personas puede contribuir a la igualdad de género en la sociedad y en la economía, al permitir que las mujeres participen más plenamente en la fuerza laboral y en otras actividades económicas. Además, personas expertas en el tema argumentan que reconocer, valorar y remunerar adecuadamente el trabajo de cuidado puede generar crecimiento económico en el área conocida como la “economía del cuidado”. Esto podría incluir la creación de empleos formales en el sector de cuidado, como asistentes de cuidado, enfermeros/as y trabajadores/as sociales, lo que a su vez estimularía la inversión en infraestructura y servicios de cuidado.

Evaluar el aporte de los cuidados a la economía implica valorar actividades que no están sujetas a transacciones en el mercado que son las que tradicionalmente se consideran en las métricas macroeconómicas. Como resultado de esta perspectiva, a partir de la década de 1970, varios países asumieron el desafío de llevar a cabo los primeros ejercicios para medir el uso del tiempo, con el propósito de cuantificar la importancia de estas labores como parte integral de las actividades productivas⁸.

En la región de América Latina y el Caribe, los primeros ejercicios de este tipo se llevaron a cabo en Cuba en 1985, 1988 y 1997, en México en 1996, 1998 y 2002 y en Nicaragua en 1998. Estos esfuerzos marcaron un cambio significativo en la forma tradicional de medir el trabajo, que solía enfocarse exclusivamente en el mercado laboral. Durante la Conferencia Regional de la Mujer de la CEPAL en Quito en 2007 los gobiernos de la región asumieron el compromiso de implementar instrumentos de medición del tiempo. Este hito marcó un paso

⁶ Waldfogel, J. (2010). What children need. Harvard University Press.

⁷ Waldfogel, J. (2010). What children need. Harvard University Press.

⁸ Aguirre, R. y Ferrari, F. (2014). Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe. Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro.

importante hacia adelante en el reconocimiento y la valoración de los trabajos de cuidado que, hasta entonces, habían sido subestimadas en la evaluación económica convencional⁹.

Con el propósito de cumplir con los objetivos delineados en la agenda global de género, diversos países han incorporado medidas adicionales en el marco de sus Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN), con el fin de cuantificar la contribución de la economía del cuidado al patrimonio nacional. En el caso de Colombia, un trabajo pionero realizado por Urdinola¹⁰ en 1998 sentó un precedente al calcular que la economía del cuidado representaba el 17,2% del Producto Interno Bruto (PIB). El registro de la cuenta satélite concuerda con los hallazgos obtenidos en otros países de la región, tales como México (24,2 % en 2014), Perú (20,4% en 2010), Uruguay (22,9% en 2013), entre otros¹¹. Esto coincide con información producida por el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL: en 6 países de la región que han medido el aporte de la economía del cuidado al PIB, se ha encontrado que ésta equivale entre el 15,2% y 22,95 del PIB de cada país¹². Además, las mujeres aportan entre el 69,1 y 86,7% del valor económico total de este trabajo no remunerado, lo que significa que las múltiples actividades realizadas gratuitamente por el género femenino son un subsidio a la protección social del país.

En esta línea, en el Compromiso de Buenos Aires los Estados acordaron “Alentar la contabilización de los efectos multiplicadores de impulsar la economía del cuidado en términos de participación laboral de las mujeres en su diversidad, de bienestar, de redistribución y de crecimiento de las economías, así como el impacto macroeconómico de dicha economía del cuidado, incluso a través de la medición periódica del uso del tiempo y de las necesidades y la demanda de cuidados en la diversidad de los territorios, la valorización del trabajo no remunerado en las cuentas nacionales y la realización de ejercicios de estimación de costo y cálculo de la inversión y el retorno de las políticas y sistemas de cuidado”¹³.

En base a lo antedicho, es esencial que los Estados cuenten con políticas específicas para corregir las desigualdades de género existentes en el ámbito del cuidado. Tal como señala Esquivel¹⁴, es necesario que los Estados consideren tres elementos esenciales en relación con la política social de cuidado:

1. Identificar quiénes asumen los trabajos de cuidado y comprender la naturaleza de su vínculo con las personas bajo su cuidado;

⁹ OPS y OMS (2008). La economía invisible y las desigualdades de género: la importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado.

¹⁰ Urdinola, P. (1998). “El empleo doméstico femenino no remunerado”. Macroeconomía, Género y Estado. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

¹¹ CEPAL (2019). Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2019-10_repositorio_uso_del_tiempo_esp.pdf

¹² CEPAL (2019). Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2019-10_repositorio_uso_del_tiempo_esp.pdf

¹³ Compromiso de Buenos Aires, párr. 34.

¹⁴ Esquivel, V. R. (2013). El cuidado en los hogares y en las comunidades: Documento conceptual. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/302287/rr-care-background-071013-es.pdf;jsessionid=C48A3932E67ADD228CC95095C2047E90?sequence=2>

2. Evaluar cómo se financia el cuidado; y
3. Determinar dónde se presta el cuidado (hogares, instituciones públicas, instituciones comunitarias).

Teniendo en cuenta esos elementos esenciales, Esquivel¹⁵ indica que las políticas de cuidado deben incluir mediciones para profundizar la comprensión sobre la magnitud y la naturaleza del trabajo doméstico y de cuidado que se lleva a cabo en los hogares, las comunidades y las sociedades. Ahora bien, las dimensiones materiales del cuidado pueden medirse a través de una variedad de instrumentos, entre ellos, Goldschmidt¹⁶ explica el más conocido que se basa en las encuestas sobre el uso del tiempo (EUT), a través de las cuales se logra monetizar el trabajo doméstico y de cuidado, que se lleva a cabo aplicando un "precio de mercado" a las horas de trabajo. De este modo, las estimaciones al ser incluidas en las cuentas nacionales, se hacen comparables con otros agregados monetarios, como el PIB o incluso con mediciones de pobreza y bienestar.

Asimismo, la medición de la economía del cuidado, puede tomar como base el marco propuesto por Elson¹⁷, que ofrece un modelo para analizar las vías de cambio hacia formas más justas de distribuir los costos y los beneficios del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, a través del (i) reconocimiento pleno de la naturaleza, la extensión y el papel del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, (ii) la reducción de los costos de brindar cuidados que recaen desproporcionadamente sobre las mujeres, especialmente las más pobres, y (iii) la redistribución del trabajo del cuidado mediante el desarrollo de políticas que respalden la prestación o el acceso a los servicios de cuidado

Así pues, el objetivo de los Estados debe ser determinar la contribución del trabajo de cuidados no remunerado al consumo de bienes y servicios, a través de una valoración basada en salarios, para así incluirlos en las cuentas nacionales y con base en ellas determinar políticas públicas que permitan recompensar y redistribuir equitativamente el trabajo del cuidado entre los diferentes actores del sistema político, económico y social.

III. Política fiscal con perspectiva de derechos humanos y de género

Sin recursos no se pueden garantizar plenamente los derechos¹⁸. Partiendo de esa premisa y considerando los aportes que realizan los trabajos de cuidado a la economía, en este apartado nos concentraremos en cómo la política fiscal puede contribuir a garantizar el derecho al cuidado, particularmente a través de presupuestos nacionales con perspectiva de derechos humanos y de género que contemplen la asignación de recursos para reducir y redistribuir los trabajos de cuidado no remunerados y la recaudación equitativa.

¹⁵ Esquivel, V. R. (2013). El cuidado en los hogares y en las comunidades: Documento conceptual. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/302287/tr-care-background-071013-es.pdf;jsessionid=C48A3932E67ADD228CC95095C2047E90?sequence=2>

¹⁶ Goldschmidt-Clermont, L. (1995). La valoración monetaria del trabajo no remunerado. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/38819443.pdf>

¹⁷ Elson, D. (2008). "The Three R's of Unpaid Work: Recognition, Reduction and Redistribution", Statement to Expert Group Meeting on Unpaid Care Work, United Nations Development Programme, New York.

¹⁸ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, introducción.

Este desarrollo se nutre de los estándares generales de derechos humanos aplicables a la política fiscal, tales como la igualdad y no discriminación, la movilización del máximo de los recursos disponibles, el principio de progresividad y no regresividad, y la transparencia, participación y rendición de cuentas, a los cuales nos referiremos en el siguiente apartado. A su vez, se basa en los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal¹⁹, lanzados en mayo de 2021, que sistematizan los estándares provenientes tanto del sistema universal como el regional de protección y promoción de los derechos humanos, y de muchas constituciones de América Latina y el Caribe.

De acuerdo con los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal, para cumplir con sus compromisos internacionales en materia de igualdad de género, los Estados deben adoptar estrategias de elaboración de presupuestos con perspectiva de género y garantizar la transversalización de este enfoque en todas las fases del presupuesto (Principio 6.3). Para ello deben diseñar sistemas de gestión financiera pública que permitan contar con estadísticas y datos relevantes y desagregados sobre los resultados y alcances de los programas de gasto (Directriz 5, Principio 5) así como publicar información que permita dar seguimiento a la evolución del monto, nivel, composición y desembolso de las asignaciones presupuestarias para las políticas orientadas a reducir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres. Los Estados deben asegurar la información y la participación en el ciclo presupuestario de modo que se permitan aportes sustanciales de todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil, y en particular de poblaciones que enfrentan discriminaciones estructurales, con iniciativas de educación y sensibilización sobre los procesos de adopción de decisiones presupuestarias y sus repercusiones (Directriz 2 del Principio 7).

En noviembre de 2022, en el marco de la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los países de la región adoptaron el Compromiso de Buenos Aires²⁰, en el que desarrollan los acuerdos de los Estados en relación al derecho al cuidado, incluyendo las obligaciones en materia de política fiscal. A través de este documento, los Estados se comprometieron a:

1. Adoptar marcos normativos que garanticen el derecho al cuidado a través de la implementación de políticas y sistemas integrales de cuidado desde las perspectivas de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos humanos, y que incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad en el territorio (párrafo 9);
2. Diseñar, implementar y evaluar las políticas macroeconómicas, y especialmente las políticas fiscales, desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos, salvaguardando los avances alcanzados y movilizándolo los máximos recursos disponibles con miras a aumentar la inversión pública sostenible en el tiempo

¹⁹ Disponible en https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-E-S-VF-1.pdf

²⁰ Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48737/S2300586_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

destinada a políticas e infraestructuras de cuidado, a fin de garantizar el acceso universal a servicios de cuidado asequibles y de calidad (párrafo 26);

3. Impulsar y adoptar políticas fiscales progresivas, destinar presupuestos con enfoque de género e implementar mecanismos específicos de financiamiento para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de la política pública orientada a revertir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas, incluido el derecho al cuidado (párrafo 27);
4. Implementar políticas fiscales contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de las crisis y recesiones económicas en la vida de todas las mujeres, y promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave para la sostenibilidad de la vida, incluido el de la economía del cuidado (párrafo 28);
5. Asegurar que las medidas de ajuste fiscal o de recortes presupuestarios dirigidas a enfrentar las situaciones de desaceleración económica se adecúen a los principios de derechos humanos y de no discriminación, evitando especialmente los recortes en programas y apoyos que puedan generar un incremento de los niveles de pobreza y de sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados que afectan a las mujeres (párrafo 31).

Otro antecedente fundamental en este sentido es la Declaración de Bogotá sobre justicia fiscal por los derechos de las mujeres, del año 2017²¹.

Alcanzar la igualdad real supone la modificación de las circunstancias fácticas que impiden el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad material, incluyendo las desigualdades en resultados, capacidades, recursos, poder y voz. En materia presupuestaria existen múltiples instrumentos que los Estados deberían implementar como medidas de acción positiva. La inclusión de un enfoque de género en este campo ha puesto en evidencia que las políticas fiscales aparentemente neutrales conllevan sesgos de género y que, por tanto, es necesario corregir este tipo de sesgos –tanto explícitos como implícitos– a través del gasto público, en los sistemas tributarios y en cada impuesto en particular (Principio 6 y Subprincipio 6.4).

a. Asignación de recursos para reducir y redistribuir los trabajos de cuidado no remunerados

Para lograr la igualdad sustantiva, las medidas presupuestarias deben mejorar en la práctica la situación de las mujeres y personas LGBTIQ+, en relación con la de los varones²². Para ello, cabe considerar que, si bien las políticas dirigidas a todas las personas de forma individual deben destinar, en principio, una proporción igual de recursos, cuando dicha proporción es insuficiente para lograr la igualdad sustantiva, se deben asignar proporciones mayores de recursos para garantizar los derechos de las personas que pertenecen a grupos de mayor

²¹ Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1e8Vyhh4sAh5Hj2ykFcPgtePFWJW_HGpY/view?usp=sharing

²² Elson, D. (2006). Presupuestos para los derechos de las mujeres. Monitoreo de los presupuestos gubernamentales en términos de su cumplimiento de la CEDAW. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

vulnerabilidad. Por ejemplo, se ha considerado que si existen niveles de desigualdad en el acceso a la educación o en la trayectoria educativa de las niñas, así como en el acceso a otros derechos –aunque ellas representen el 50% de la población en edad escolar o de la población alcanzada por la política en cuestión– el gasto deberá ser superior al 50% para lograr la igualdad sustantiva en los resultados. Otro grupo especialmente perjudicado es la población trans que enfrenta obstáculos en el acceso al trabajo y está sobrerrepresentada en los trabajos precarizados.

Lo anterior implica que, en ciertos supuestos, el tratamiento entre las personas de distinto género no debe ser idéntico, sino que se deben adoptar medidas especiales temporales para garantizar la igualdad. Las acciones de discriminación positivas, incluidas las acciones afirmativas pueden expresarse en inversiones proporcionalmente mayores para LGBTIQ+ y mujeres²³. Al mismo tiempo, para que las políticas de gasto sirvan para modificar las relaciones y los patrones sociales y culturales para eliminar prejuicios y prácticas basadas en estereotipos de género, se deben eliminar las regulaciones que disponen el acceso condicionado a transferencias de ingresos o subsidios a través de los integrantes masculinos de la familia y permitir el acceso de las mujeres por derecho propio. También se deben eliminar las exigencias para el acceso a dichas transferencias que sólo pueden cumplir personas con empleo formal, ya que la gran mayoría de las mujeres están comprometidas en empleos informales, por lo que requisitos de este tipo las excluyen del acceso a ciertas prestaciones.

En materia de cuidados, la Declaración de Bogotá de 2017 ya ha prescrito que “todos los recursos disponibles se deben maximizar para invertir en servicios públicos de calidad sensibles al género, la economía del cuidado y la protección social de calidad”. Es decir que los Estados deben “producir suficientes ingresos para aumentar las inversiones estatales para mantener en manos públicas la educación, salud, servicios de cuidado, transporte, seguridad alimentaria y vivienda, a fin de reducir la participación notablemente desigual de las mujeres en el trabajo no remunerado y aumentar la participación de las mujeres en los ingresos del mercado, los ingresos netos de impuestos y la autoridad política”²⁴.

²³ Ante la insuficiencia de los recursos destinados para elaborar políticas adecuadas de igualdad entre los géneros, se ha requerido otorgar prioridad a ciertas asignaciones específicas para organismos estatales encargados de implementar políticas públicas que garanticen los derechos de las mujeres. Al respecto, se puede consultar: CEDAW/C/WSM/CO/4-5. Recomendaciones. Samoa. 07/08/2012; CEDAW/C/PRY/CO/7. Preocupaciones/Observaciones. Paraguay. 22/11/2017; CEDAW/C/GTM/CO/8-9. Recomendaciones. Guatemala. 22/11/2017. También se han requerido asignaciones que amplíen la cobertura en educación, programas de empleo y servicios de salud destinados a las mujeres. A este respecto, véase: CEDAW/C/ITA/CO/7. Recomendaciones. Italia. 24/07/2017. Otra asignación específica que se ha exigido es la destinada a mujeres que desean abandonar el trabajo sexual, mediante programas que les garanticen un acceso rápido a oportunidades alternativas de generación de ingresos, educación y/o formación profesional. Para este tema, se puede consultar: CEDAW/C/MCO/CO/1-3. Recomendaciones. Mónaco. 22/11/2017; CEDAW/C/FRA/CO/7-8. Recomendaciones. Francia. 25/07/2016). Y se ha instado a los Estados a asignar presupuesto específico para erradicar la violencia contra mujeres y niñas en los siguientes documentos: CEDAW/C/MNE/CO/2. Recomendaciones. Montenegro. 24/07/2017.

²⁴ Declaración de Bogotá sobre justicia fiscal por los derechos de las mujeres (2017). Disponible en https://drive.google.com/file/d/1e8Vyh4sAh5Hj2ykFcPgtePFWJW_HGpY/view?usp=sharing

En el mismo sentido, los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal prescriben que los Estados deben reconocer mediante su política fiscal el valor y la distribución desigual de las cargas de trabajo de cuidado y de trabajo doméstico no remunerados mediante la financiación de servicios, infraestructuras y políticas adecuadas que permitan reducir y redistribuir dichas cargas, en formas que promuevan la autonomía económica de las mujeres y el pleno ejercicio de sus derechos (Principio 6.2). Para hacerlo, recomiendan:

1. Reconocer, cuantificar, reducir y redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado y adoptar un completo sistema de medición del mismo en las cuentas nacionales, basadas en encuestas y metodologías fiables, y examinar la relación del trabajo no remunerado y la incidencia de la pobreza en las mujeres.
2. Asegurar y aumentar la inversión pública en el cuidado de personas, sea en forma de dinero, servicios, infraestructura o tiempo, con programas que eviten inducir la institucionalización del cuidado en las familias y las mujeres, y promoviendo la responsabilidad compartida entre el Estado, los hogares y las familias. Ninguna medida fiscal debería desincentivar la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en el mercado laboral. Por el contrario, la política fiscal debería contribuir a superar la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado (en la que las mujeres ocupan los trabajos de menor estatus, peor remuneración y, a menudo, relacionados con el cuidado), mediante estrategias que permitan ampliar la oferta de trabajos decentes y bien remunerados para las mujeres.

Para implementar adecuadamente todos los compromisos y estándares descritos se recomienda aprobar regulaciones normativas que garanticen que este tipo de políticas se encuentren protegidas mediante cláusulas de asignación equitativa e intangible de los fondos y prestaciones sociales, para asegurar que se mantengan incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias. También deben incorporar una perspectiva de género en las condiciones de los préstamos de deuda pública y en las respuestas a las crisis, asignando fondos suficientes para corregir o mitigar los graves efectos negativos de las medidas de austeridad en la vida de las mujeres y dando especial prioridad a aquellas que se encuentran en situaciones vulnerables para evitar que se sigan empobreciendo.

1. Inversión en servicios e infraestructura de cuidados

Bajo el entendimiento de que el cuidado es un derecho universal, los Estados deben reconocer que la distribución de las responsabilidades de cuidado recae de manera desproporcionada en las mujeres y limita la capacidad de crecimiento económico de los países y la reducción sostenible de la pobreza. En este sentido, es necesario que el derecho al cuidado se incorpore de manera explícita en las políticas macroeconómicas, de empleo y de protección social, al asegurar que dichas políticas contemplen recursos suficientes para financiar la provisión de bienes y servicios vinculados al cuidado.

La inversión en políticas e infraestructura de cuidados, entendida como “toda infraestructura orientada a garantizar el bienestar y el ejercicio efectivo de los derechos, no sólo de quienes

reciben cuidados, sino también de quienes brindan cuidados”²⁵, es una estrategia que tiene la capacidad de contribuir al cierre de las brechas de género existentes, además de asegurar el acceso al derecho al cuidado y promover el potencial humano y económico.

Para transitar hacia sociedades más equitativas e incluyentes, es esencial considerar a la organización social del cuidado en relación con el Marco de las cinco "R"²⁶ para el Trabajo de Cuidados Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este marco puede servir de guía para la orientación del gasto estatal hacia inversiones en servicios e infraestructura para mejorar la organización social del cuidado:

1. Para **reconocer** la importancia del trabajo de cuidados, los Estados deberían destinar recursos públicos para la realización de estadísticas que permitan conocer la contribución de estas labores a la economía nacional, así como el tiempo dedicado a realizarlas desagregando al menos por edad y sexo²⁷. Tener estadísticas de la economía del cuidado es fundamental para integrar estas labores en políticas públicas, cerrar brechas y evaluar impactos de género.
2. Para **reducir** la carga del trabajo de cuidados, los Estados deben promover la inversión y ampliar el acceso a distintas tecnologías e infraestructura que contribuyan a reducir el tiempo dedicado a las labores de cuidados²⁸. Por ejemplo, a través de la provisión garantizada de electricidad o incluso de enseres del hogar que permitan reducir el tiempo dedicado a los trabajos de cuidado en el hogar. De igual manera, una mejor infraestructura vial o transporte público más eficiente, que dé cuenta de los recorridos asociados a las tareas de cuidado, contribuirá a reducir las cargas.
3. Para **redistribuir** la carga de trabajo de cuidados, no basta con redistribuir entre géneros al interior de los hogares, sino que debe ampliarse hacia el Estado, pues el cuidado es un bien público. Así, la prestación de servicios de cuidados no debería relegarse a la esfera privada, si no que los Estados deben asumir su corresponsabilidad en la organización social del cuidado y, por lo tanto, financiar debidamente las políticas relacionadas con los cuidados, sean programas o proyectos de infraestructura, incluyendo los sectores de educación y salud. Ejemplos clave son guarderías, escuelas de tiempo completo, centros de cuidado de adultos mayores, centros de cuidado para personas con discapacidad, transporte público, electricidad y

²⁵ Definición del Gobierno de Argentina (2021). Recuperada de: <https://drive.google.com/file/d/1kvGxfB0RzCA3tBtVfOXGBnq3wDieruHF/view>

²⁶ Las cinco “R” corresponden a: 1) reconocer, que implica valorar y hacer visible el trabajo de cuidados no remunerado y tomar en cuenta sus contribuciones para el sostenimiento, reproducción y funcionamiento de la sociedad y la economía; 2) reducir, que se refiere a disminuir el tiempo que se dedica al trabajo de cuidados por medio de la provisión de infraestructura social, sistemas de cuidados y cobertura de servicios públicos; 3) redistribuir, que busca la repartición equitativa de las labores de cuidados entre todos los agentes de la sociedad, así como al interior de los hogares; 4) recompensar, que busca generar condiciones de trabajo decente, salarios dignos y entornos seguros para los y las trabajadoras del cuidado remunerado; y 5) representar, que implica asegurar la participación efectiva de los y las trabajadoras remuneradas del sector en espacios donde se discutan políticas públicas, además de que se garantice la libertad sindical. (MIEC, 2021)

²⁷ Daigle, M., Woodroffe, J., Moussié, R. (2017). Sharing the load. Unpaid care work and women’s economic empowerment. The Gender & Development Network (GADN).

²⁸ Daigle, M., Woodroffe, J., Moussié, R. (2017). Sharing the load. Unpaid care work and women’s economic empowerment. The Gender & Development Network (GADN).

distribución de agua potable. Adicionalmente, los Estados deben garantizar que se otorguen licencias parentales en el mercado laboral formal, tanto para madres como padres. Respecto al mercado laboral informal, los Estados deben apuntar a contar con servicios universales de protección social independientes del estatus laboral, y, mientras tanto, otorgar transferencias monetarias u otros beneficios sociales a las personas cuidadoras²⁹. Finalmente, los Estados también deberían invertir en campañas de concientización para desafiar la idea de que el trabajo de cuidados es exclusivamente tarea de las mujeres, a fin de impulsar un cambio en las normas sociales que lleve a una organización social del cuidado más justa.

4. Para **recompensar** a los y las trabajadoras del cuidado remunerado, los Estados deben regular las condiciones de empleo para que estas sean decentes y bien remuneradas, impulsar leyes que protejan a las personas trabajadoras y garantizar que los entornos de trabajo sean seguros³⁰. Los Estados también deberían garantizar la protección social de las trabajadoras del cuidado que se emplean en la informalidad a través del financiamiento de esquemas universales y accesibles.
5. Para **representar** a las personas que cuidan de forma no remunerada, los Estados deben incluirlas en los procesos de toma de decisión y considerar sus necesidades y propuestas. Una dimensión de la representación implica atender las restricciones que impiden la participación, como la ausencia de transporte público eficiente y de calidad, así como centros de cuidados de menores, adultos mayores o personas en situación de discapacidad³¹. Otra dimensión se vincula con la participación ciudadana en los procesos de presupuestación para garantizar que las necesidades de las personas que cuidan sean atendidas y se vean reflejadas en las prioridades del gasto público.

En síntesis, es necesario que el accionar estatal adopte una perspectiva de cuidados y la incorpore de manera transversal en la política fiscal. Lo anterior resultaría en una reducción y redistribución de las cargas de cuidados, a través del debido financiamiento de la infraestructura de cuidados y la provisión de bienes y servicios que de ella emanen, así como la introducción de sistemas de protección social universales independientes de la condición laboral (formalidad/informalidad o remunerados/no remunerados).

2. Ampliación de la protección social y el rol de los cuidados comunitarios

Los sistemas de protección social en la región, aunque varían en cobertura y calidad, se han basado históricamente en tres pilares: salud, educación y seguridad social³². Los sistemas de protección social buscan satisfacer derechos y necesidades a lo largo de la vida de las

²⁹ Daigle, M., Woodroffe, J., Moussié, R. (2017). Sharing the load. Unpaid care work and women's economic empowerment. The Gender & Development Network (GADN)

³⁰ OIT (2022). Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_860719.pdf

³¹ Daigle, M., Woodroffe, J., Moussié, R. (2017). Sharing the load. Unpaid care work and women's economic empowerment. The Gender & Development Network (GADN).

³² ONU Mujeres y CEPAL. (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación.

personas, pero el cuidado, esencial en todas las etapas e indispensable para la reproducción social, no ha sido incorporado en el quehacer público adecuadamente.

Ciertamente, no se han implementado políticas públicas de cuidados al mismo nivel que los sistemas de protección social, pues estos se constituyeron sobre la base de una división sexual del trabajo que relegaba los cuidados a las mujeres y niñas, por lo que su atención y provisión pública no se vio priorizada³³.

Una problemática adicional es que los sistemas de protección social se dividen en dos regímenes: contributivos y no contributivos, asociados cada uno con la condición laboral de las personas. En este sentido, el acceso a los regímenes contributivos –que por lo general tienen mejor calidad y eficiencia en la provisión de servicios– es solo posible por la población que labora en la formalidad, mientras que las personas que realizan trabajo no remunerado o en la informalidad, son excluidos de sus beneficios. Una posible solución es modificar estos regímenes de forma tal de contemplar los años dedicados a trabajos de cuidados en el cómputo de los aportes jubilatorios³⁴.

Por otro lado, en materia de gasto público la prohibición de discriminación contra la mujer implica que no pueden existir sistemas presupuestarios que discriminen directa o indirectamente a las mujeres. En esta línea, se destaca un análisis de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en Argentina³⁵, que muestra que estos impactan diferencialmente en los procesos de configuración de las desigualdades ya que reproducen modelos de familias hetero-patriarcales donde los trabajos de cuidados son desigualmente atribuidos en función de la división sexual de trabajo, delimitando las funciones reproductivas a las mujeres en su calidad de madres y posicionándolas como elementos clave para gestionar los programas de transferencias condicionadas de ingresos al interior de los hogares. En el mismo sentido, un análisis de las políticas de estímulo fiscal implementadas durante la pandemia del COVID-19³⁶, evidencia que muchas de las medidas se sumaron a programas de transferencias de ingresos cuyas principales titulares son mujeres y que, si bien significaron una atenuación de las consecuencias negativas sobre las condiciones materiales de vida de las mujeres, se trató de políticas que reforzaron los roles de las mujeres como cuidadoras y no ofrecieron alternativas para el desarrollo de trayectorias vinculadas con el mundo del trabajo remunerado.

Por lo tanto, la inversión en un sistema de cuidados es prioritaria para enfrentar la pobreza y superar diversos desafíos estructurales, como las brechas de género existentes. Incorporar al

³³ ONU Mujeres. (2022). Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados. Propuestas para América Latina y el Caribe.

³⁴ Previsiones de esta índole fueron incorporadas, por ejemplo, en Argentina por el Decreto 475/2021.

³⁵ Cena, R. (2017). Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos en Argentina: tensiones entre la provisión del bienestar y los cuidados. Disponible en https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/66341/CONICET_Digital_Nro.7d96e37c-42b1-465a-8960-51b5f5ac26c8_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

³⁶ ONU Mujeres y OIT (2021). Políticas de estímulo fiscal con perspectiva de género en Argentina durante la pandemia del COVID-19. Disponible en <https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/03/politicas-de-estimulo-fiscal-con-perspectiva-de-genero-en-argentina-durante-la-pandemia-del-covid19>

cuidado como cuarto pilar de los regímenes de bienestar implica garantizarlo como derecho mediante políticas públicas que modifiquen la organización social de los cuidados, además de garantizar una protección social adecuada para quienes cuidan en todos los tipos de empleo, sean formales, informales, remunerados o no remunerados.

En este contexto, también tiene un rol fundamental la ampliación de licencias, las cuales deben tender a la igualdad entre progenitores/as y garantizar la cobertura a todas las personas trabajadoras, incluyendo a quienes no tienen trabajo en relación de dependencia, y a las personas gestantes, no gestantes y por adopción. Con este objetivo, se deberían implementar asignaciones parentales para personas gestantes que trabajan por su cuenta.

Finalmente, considerando la importancia de los cuidados comunitarios, sobre todo en barrios en situación de vulnerabilidad, es imprescindible reconocer los derechos de las personas que trabajan –generalmente de forma no remunerada– en comedores y espacios comunitarios. Para ello, por ejemplo, se podría establecer una remuneración mínima y garantizar derechos laborales, tal como se prevé en un proyecto de ley presentado en 2023 en Argentina³⁷. Este proyecto apunta a crear un Régimen de Trabajadoras y Trabajadores de Comedores Comunitarios como nueva modalidad de contratación y un Programa Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de Comedores y Merenderos Comunitarios, a través del cual se otorga un salario individual a las personas que cumplen con este trabajo, el cual se reconoce como indispensable para garantizar el acceso a la alimentación de grupos con mayor vulnerabilidad. Además, el proyecto reconoce los derechos laborales de quienes trabajan en los comedores (remuneración mínima, sueldo anual complementario, días de descanso, licencias pagas, límites a la jornada de trabajo, entre otros).

3. Impactos de la austeridad y recortes presupuestarios en quienes cuidan y quienes reciben cuidados

La falta de reconocimiento de los trabajos de cuidado en la política fiscal ocasiona que estas labores no remuneradas sirvan como amortiguadoras de los shocks económicos y compense la implementación de medidas de austeridad.

En este sentido, diversos estudios han establecido que el bienestar de las mujeres depende en mayor medida del gasto público que el de los hombres, por lo que la austeridad tiene impactos diferenciado por género³⁸. Ciertamente, el diamante del cuidado citado anteriormente muestra que cuando la provisión pública de cuidados se reduce o no se proporciona, otros actores deben absorber esas responsabilidades, pues las necesidades no desaparecen³⁹.

³⁷

Disponible

en:

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/2316-D-2023.pdf>

³⁸ Un reporte del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoce esto y argumenta que ocurre por los salarios más bajos y la carga de trabajo productivo y de cuidados que tienen las mujeres. Consultar: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/229/04/PDF/N1822904.pdf?OpenElement>

³⁹ Working Group for Driver 3. (2018). Recognizing, reducing, and redistributing unpaid work and care (UN Secretary General High-Level Panel on Women's Economic Empowerment, Ed.; p. 9).

En efecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) ha reconocido que las políticas de austeridad repercuten inmediatamente en la sobrecarga de trabajos de cuidados no remunerados que pesa sobre las mujeres y niñas⁴⁰. Ello es así principalmente porque los recortes en la provisión de infraestructura, bienes y servicios sociales ocasionan que los trabajos de cuidados se reasignen hacia los hogares o las comunidades, donde las mujeres asumen la mayor parte de la carga⁴¹.

A su vez, el impacto de las medidas de austeridad difiere según el nivel de ingresos: cuando el Estado se retira, quienes pueden pagar los servicios, recurren a servicios privados, mientras que quienes no pueden resolver la vida a través del mercado, se endeudan y/o asumen los trabajos de cuidado en el ámbito doméstico o mediante soluciones colectivas comunitarias. Al estar sobrerrepresentadas en los hogares de menores ingresos, las mujeres y LGBTIQ+ en muchos casos no logran acceder a los servicios privados y compensan las reducciones en la prestación de los servicios aumentando su carga de trabajos de cuidado no remunerados⁴².

En general, las medidas de austeridad incrementan la carga de trabajo de cuidados no remunerado para las mujeres, ampliando las brechas de género preexistentes. Las barreras de entrada al trabajo laboral pagado y la mayor pobreza de tiempo como resultado de una mayor carga de trabajo de cuidados limitan la autonomía económica de las mujeres y los avances hacia la igualdad sustantiva de género. Sumado a ello, los recortes en el gasto social también afectan desproporcionadamente a las mujeres ya que son quienes más utilizan los servicios públicos y las principales beneficiarias de las prestaciones de seguridad social⁴³. En esa misma línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) sostuvo que la reducción de las prestaciones de los servicios públicos y el establecimiento o incremento de las tarifas que pagan los usuarios en esferas tales como el cuidado de NNyA, la educación preescolar, los servicios públicos o los servicios de apoyo a la familia afectan desproporcionadamente a las mujeres⁴⁴.

Cabe recordar aquí que los estándares internacionales indican que las reformas económicas deben prevenir la discriminación directa o indirecta por razón de género y promover la igualdad, y que las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos deben tener

⁴⁰ CEDAW, Committee's contribution to the High-Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF), 2017.

⁴¹ Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, "Impacto de las reformas económicas y medidas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres", A/73/179, 2018, párrs. 12 y 19.

⁴² Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, "Impacto de las reformas económicas y medidas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres", A/73/179, 2018, párrs. 79 y 82.

⁴³ Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, "Impacto de las reformas económicas y medidas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres", A/73/179, 2018, párrs. 22 y 26.

⁴⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración "Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", E/C.12/2016/1, 2016, párr. 2.

perspectiva de género⁴⁵. Además, considerando que las medidas de austeridad frecuentemente son consecuencia de la toma de deuda externa, los Estados deben analizar las políticas vinculadas con la deuda externa en relación a sus consecuencias en materia de género, particularmente las relacionadas a reducciones de servicios sociales, prestaciones de seguridad social, servicios de guardería y empleo público, y deben adoptar medidas para evitar que las mujeres se sigan empobreciendo⁴⁶.

Reconociendo lo anterior, el Compromiso de Buenos Aires insta a los Estados miembros a “asegurar que las medidas de ajuste fiscal o de recortes presupuestarios dirigidas a enfrentar las situaciones de desaceleración económica se adecúen a los principios de derechos humanos y de no discriminación, evitando especialmente los recortes en programas y apoyos que puedan generar un incremento de los niveles de pobreza y de sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados que afectan a las mujeres” (párrafo 31).

Por su parte, el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre los efectos de la deuda externa sostuvo que en tiempos de crisis económica, la inversión pública en el cuidado de los NNyA y las personas mayores genera ciclos virtuosos cuando la inversión no solo aborda el déficit de atención mediante la prestación de servicios de cuidados cruciales, sino que también desencadena un efecto multiplicador en la generación de empleo. La creación de puestos de trabajo pone más dinero en manos de los hogares de bajos ingresos, lo que a su vez reduce el gasto social mediante la contracción de las prestaciones de desempleo y aumenta los ingresos del impuesto sobre la renta y de consumo gracias a la contratación de nuevos empleados⁴⁷.

b. Recaudación equitativa

La tributación es la principal fuente de generación de recursos públicos y la más sostenible y previsible para la financiación de bienes y servicios públicos, ya que combina tres funciones básicas: la generación de ingresos para lograr la plena efectividad de los derechos; la consecución de la igualdad, y la lucha contra la discriminación; y, finalmente, el fortalecimiento de la gobernanza y la rendición de cuentas⁴⁸. Debido a ello, se ha

⁴⁵ Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, “Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos”, A/HRC/40/57, 2018, principios 7, 8 y 22. En similar sentido: Plataforma de Acción de Beijing, párr. 58, y Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, párr. 5.g.

⁴⁶ Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, “Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos”, A/HRC/20/23, 2011, principios 12, 13 y 14.

⁴⁷ Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, “Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos”, A/HRC/40/57, 2018, párr. 8.4; Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, “Impacto de las reformas económicas y medidas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres”, A/73/179, 2018, párr. 87.

⁴⁸ Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/26/28, 2014.

profundizado en el estudio de la política tributaria desde la perspectiva de la equidad de género, la cual reflexiona sobre la manera en que los sistemas tributarios refuerzan –o no– patrones y estructuras que reproducen la desigualdad de género⁴⁹.

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal indican que la política tributaria debe tener como una finalidad en sí misma promover la igualdad sustantiva de género y lograr una distribución más justa del poder económico. También establecen que la política tributaria debe ser transparente, participativa, y estar sujeta a una adecuada rendición de cuentas. Estos conceptos jurídicos deben formar parte de los sistemas fiscales, e incorporar los propiciaría que todas las personas aporten de acuerdo a su capacidad contributiva y que se tomen medidas de acción positiva para alcanzar la igualdad real.

La concepción de la igualdad sustantiva desde el paradigma de los derechos humanos requiere que, en el diseño de la política fiscal, se adopten medidas positivas para atender específicamente las necesidades de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad en el acceso a sus derechos. En la recaudación de impuestos, la observancia de estos derechos puede requerir que los Estados establezcan un sistema tributario con capacidad redistributiva real que preserve y aumente progresivamente los ingresos de los hogares más pobres.

Un enfoque tradicional del concepto de capacidad contributiva puede dejar a las mujeres en una posición deficitaria al invisibilizar el aporte que realiza la economía del cuidado a la sociedad. La capacidad contributiva se refiere a una determinada suficiencia económica para aportar al sostenimiento de los gastos del Estado y de la vida en sociedad. Esta capacidad no es directamente observable y, por ello, se estima a partir de su manifestación en transacciones mercantiles y monetarias. Mendez Santolaria y Larios Campos proponen⁵⁰ que si se ampliara la forma en la que se concibe la capacidad contributiva de las personas para dar cuenta de la contribución de enorme relevancia económica que realizan los cuidados (remunerados y no remunerados), que no obedecen necesariamente a la lógica del intercambio mercantil, se podría equilibrar la balanza y dar cuenta de la posición acreedora de las mujeres en términos de aporte a la vida en sociedad y de qué otros actores sociales evaden el aporte que les corresponde hacer.

Si se mide la contribución a la sociedad en términos de tiempo dedicado a los cuidados y su valor económico, los varones realizan una contribución relativamente menor. Hasta tanto no se cierren estas brechas, las medidas de política fiscal deberían tomar esto en cuenta a la hora de decidir la incidencia de los tributos por género.

Para avanzar en este sentido, tanto desde el movimiento de los derechos humanos como desde la economía feminista hay acuerdo en cuanto a la urgente necesidad de revisar los sistemas tributarios de manera que no sean discriminatorios ni profundicen las desigualdades

⁴⁹ Itriago, D. & Rodríguez, C. (2019). ¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres? Análisis de los códigos tributarios de Guatemala, Honduras y República Dominicana desde una perspectiva de género, para hacer de la política tributaria un instrumento que limite las desigualdades entre hombres y mujeres. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620852/rr-taxes-influence-gender-inequality-lac-200819-es.pdf>

⁵⁰ Mendez Santolaria, N. y Larios Campos, A. (2023). Tributación feminista: los casos de Argentina y México. ACIJ, Fundar. Working Paper N° 1.

socioeconómicas y de género. Sin embargo, los países de la región⁵¹, la manera en la que recaudan los Estados dista de ser equitativa en tanto exigen más a quienes menor capacidad de aportar tienen.

En cuanto a las obligaciones encaminadas a revertir esta situación, hay consenso en el sentido de que los Estados deben garantizar que las políticas fiscales y tributarias que reconozcan y sirvan para reducir y redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado⁵². En materia de recomendaciones y buenas prácticas pueden mencionarse regímenes fiscales que contribuyan a una distribución más equitativa del trabajo remunerado y no remunerado en familias con bajos ingresos. Por ejemplo, mediante impuestos que promueven la participación de las mujeres y LGBTIQ+ en el mercado laboral. Ello puede hacerse a través de regímenes específicos para pequeñas y medianas empresas que brindan incentivos para que estas ingresen a la fuerza laboral formal, mediante tasas impositivas comparativamente más bajas, sistemas más simple de carga regulatoria, exenciones impositivas por gastos en cuidados, entre otras. También se han recomendado impuestos reembolsables para personas a cargo de roles de cuidado o exenciones de impuestos al consumo de bienes que son típicamente consumidos por los hogares en situación de mayor pobreza, a cargo de mujeres y personas LGBTIQ+ o devoluciones de impuestos sobre estos mismos consumos⁵³.

Los impuestos al consumo como el impuesto al valor agregado (IVA) ejercen un sesgo de género debido a que la sobrerrepresentación de mujeres y personas LGBTIQ+ en los niveles de ingresos más bajos, así como de jefaturas femeninas en hogares pobres, implica que éstas destinan una mayor proporción de sus ingresos al consumo gravado por este tributo. Pero además, las pautas de consumo de las mujeres difieren de aquellas de los varones en tanto que las primeras adquieren más bienes y servicios para favorecer la salud, la educación y la nutrición, entre otros aspectos de la reproducción social. Para revertir esta discriminación, se ha recomendado considerar la regulación de exenciones, los tipos reducidos, alícuotas cero para los productos de gestión menstrual y aquellos de utilización exclusiva en la primera infancia o devoluciones de IVA, al igual que los servicios que tienen un efecto positivo para la sociedad, la salud o el medio ambiente⁵⁴.

En sociedades desiguales y segmentadas como las de la región, reforzar los impuestos a la renta personal se presenta como una forma efectiva de darle mayor equidad al sistema. En

⁵¹ Para profundizar en el caso de Argentina se recomienda ver: Justicia Fiscal y Justicia de género. Dos demandas urgentes e inseparables. Disponible en http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/03/Justicia-fiscal-y-justicia-de-genero_-dos-demandas-urgentes-e-inseparables.pdf

⁵² Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe (RJFLAC). (2020). Fiscalidad y género en América Latina. Agencia Latinoamericana de Información, ALAI. Disponible en https://www.alainet.org/sites/default/files/alem_548.pdf

⁵³ Elson, D. (2006). Presupuestos para los derechos de las mujeres. Monitoreo de los presupuestos gubernamentales en términos de su cumplimiento de la CEDAW. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

⁵⁴ Sobre este tema, se puede consultar el volumen Fiscalidad y género en América Latina, publicado por la Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe en 2020, disponible en: https://www.alainet.org/sites/default/files/alem_548.pdf; así como la Resolución del Parlamento Europeo sobre igualdad de género y políticas fiscales en la Unión (2018/2095(INI)), publicada el 15 de enero de 2019 y disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0014_ES.pdf

este sentido, es recomendable procurar que los mínimos no imponibles y las deducciones generales y personales en este tipo de impuestos guarden alguna relación con el costo de vida y de cuidado de las personas, sobre todo cuando se gravan los ingresos provenientes del salario, la principal fuente de sustento de la mayoría de la población.

También resulta conveniente concentrar esfuerzos en gravar más fuertemente las super-rentas o ganancias extraordinarias así como todas aquellas fuentes que implican una actividad rentista, como la propiedad de la tierra, los inmuebles y los activos financieros que en muchos países gozan de alícuotas diferenciales, en donde las mujeres y LGBTIQ+ se encuentran subrepresentadas (y los varones sobrerrepresentados) y por lo tanto es una buena herramienta para la redistribución de recursos desde una perspectiva interseccional y de género.

Para compensar las reducciones de impuestos recomendadas, se ha sugerido que los ingresos deberían recaudarse revisando y limitando las desgravaciones a las empresas privadas, gravando las grandes fortunas, gravando más y de manera más eficiente las transacciones y la ganancia financiera y luchando contra la evasión fiscal⁵⁵. Así, “la supervisión, la prevención y el castigo de los abusos [fiscales] es fundamental para hacer efectivos los principios de derechos humanos y mejorar los efectos distributivos de los sistemas tributarios”⁵⁶. Las prácticas de evasión y elusión fiscal, tanto individuales como corporativas, desfinancian los Estados perjudicando la protección social, entre ellas la de los cuidados. Es por eso que es importante promover políticas que contribuyan a la transparencia e intercambio de información de manera de minimizar estos fenómenos de criminalidad económica que socavan la recaudación de los Estados y su posibilidad de realizar inversión social.

Otro espacio fiscal que resulta conveniente revisar y evaluar desde una perspectiva de género son los beneficios fiscales o gastos tributarios, en tanto se trata de políticas que restan progresividad al sistema tributario y privan al Estado de una buena cantidad de recursos públicos que podrían financiar programas sensibles al género. En este sentido, se recomienda evaluar la existencia de beneficios fiscales regresivos, tanto vertical como horizontalmente, especialmente aquellas que se orientan a promover actividades extractivas⁵⁷ cuya explotación puede implicar específicamente una recarga en los tiempos de cuidados y trabajo doméstico no remunerado de mujeres que habitan esos territorios. Debe haber una justificación para establecer o mantener cualquier tipo de trato impositivo preferencial y priorizarse entre sus objetivos aquellos tendientes a promover la igualdad socioeconómica y de género.

⁵⁵ Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de otras obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, A/67/304, 2012, párr. 41.

⁵⁶ Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/26/28, 2014, párr. 60.

⁵⁷ Con actividades extractivas nos referimos a aquellas que afectan tanto a la vida humana como al ambiente y los recursos naturales. Como señala Vázquez Duplat las actividades que tradicionalmente se han señalado como extractivas están más bien vinculadas al espacio rural (como la megaminería, el monocultivo o la explotación hidrocarburíferas, cuyos daños ambientales han sido ampliamente documentados) pero también es posible concebir un extractivismo urbano que degrada la vida en las ciudades, hogar de más de la mitad de la población en latinoamérica. Ver: Vázquez Duplat (2016). “Feminismo y «extractivismo urbano»: notas exploratorias”, Revista Nueva Sociedad No 265, septiembre-octubre de 2016.

En lo que respecta específicamente a la recaudación para la implementación de Sistemas Integrales de Cuidados, Mendez Santaolaria y Gervasi⁵⁸ formulan lineamientos para una reforma del sistema tributario que sea capaz de movilizar fondos de forma progresiva, con mayor justicia distributiva y desde con un enfoque feminista. Parte de considerar que para poder llevar adelante la reforma, serán necesarios acuerdos políticos que conformen los diferentes niveles de gobierno. Los lineamientos propuestos para generar el espacio fiscal relevante para solventar una política integral de cuidados son: apoyarse en impuestos indirectos existentes para dotar de recursos nacionales y subnacionales las políticas de cuidado, generar espacio fiscal para los cuidados mediante la creación de impuestos que graven conductas perjudiciales para la salud y el ambiente, potenciar los tributos directos, disminuir la evasión y elusión impositiva y visibilizar el papel de los cuidados en las discusiones sobre las reformas a la seguridad social. Además enfatizan la necesidad de crear indicadores para la actualización de los índices de reparto, monitoree la calidad de las prestaciones de cuidado, la ejecución del gasto, entre otras tareas (como coordinar políticas, asesoramiento, etc.)⁵⁹.

IV. Estándares aplicables al derecho al cuidado en materia de política fiscal y derechos humanos

Existen una variedad de estándares normativos de derechos humanos directamente relacionados con la política fiscal –entendida como la manera en la que los gobiernos recaudan y gastan el dinero público, como ya se explicó en el apartado anterior– que son especialmente relevantes para el derecho al cuidado. Estos estándares se han desarrollado a partir de disposiciones como el artículo 26 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, los artículos 1 y 3 del Protocolo adicional a dicha Convención en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) y, especialmente, del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sobre esta base, numerosos mecanismos de derechos humanos han detallado cómo ciertas obligaciones de derechos se aplican a lo largo de todo el ciclo de la política fiscal, dando pautas que limitan la discrecionalidad estatal en la materia⁶⁰. Este ejercicio normativo y conceptual demuestra que la política fiscal está inseparablemente conectada con los derechos

⁵⁸ Mendez Santaolaria y Gervasi, El sistema tributario argentino y propuestas para la construcción de un Sistema de Cuidados Integrado y Federal. Disponible en https://docs.google.com/document/d/16aj2Rck-v3Tl_UeMv3PAYh_19lojwqZn/edit

⁵⁹ Mendez Santaolaria y Gervasi, La importancia del Federalismo Fiscal para la construcción de un Sistema Integral de Cuidados. Las autoras hacen propuestas para el caso Argentino. Sugieren modificar la distribución de un impuesto existente que fondee al Estado nacional para financiar el sistema integral de cuidados mediante un régimen especial automático y diario; crear un fondo para financiamiento de los cuidados como un nuevo actor de la coparticipación; y modificar un impuesto coparticipable existente para financiar el régimen especial automático y diario del Sistema Integral de Cuidados. Disponible en <https://docs.google.com/document/d/1hESmEJStSUVPOlt5QA92b-12IQ5jerfo/edit>

⁶⁰ La temática ha sido abordada, por ejemplo, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus informes “Pobreza y derechos humanos en las Américas” (2017), “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos” (2018) y “Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos” (2019), por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus revisiones a los Estados y en otros documentos, y por procedimientos especiales de Naciones Unidas tales como el Relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y el Experto independiente sobre los efectos de la deuda externa. Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe cuenta con numerosos documentos al respecto.

humanos. Ante todo, la política fiscal es la forma de obtener y asignar recursos necesarios para su garantía (mediante infraestructura básica, servicios públicos, programas sociales, etc.⁶¹). La política fiscal también puede cumplir un papel clave en la redistribución de recursos, lo que es fundamental para cerrar las brechas entre personas y grupos en línea con los principios de igualdad y no discriminación. Asimismo, la política fiscal puede incentivar o desincentivar comportamientos que son necesarios para asegurar la garantía derechos (como los impuestos a las bebidas azucaradas con relación al derecho a la salud, o los impuestos “verdes” con relación al derecho al ambiente)⁶².

La síntesis de los esfuerzos por mostrar cómo los derechos humanos impactan en la política fiscal y viceversa puede verse reflejada en los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal⁶³ ya referenciados. Los Principios han sido ampliamente referenciados y reconocidos por órganos del Sistema Interamericano. En efecto, han sido acompañados en diversas formas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante la participación de la CIDH en el evento virtual en el marco del 179 Periodo Ordinario de Sesiones donde se presentó a la Comisión la propuesta inicial de principios⁶⁴; la salutación de la entonces Presidenta de la CIDH María Antonia Urrejola en lanzamiento de los Principios⁶⁵; o la celebración de la aprobación de los Principios y su respaldo explícito en el informe anual de 2021 de la Comisión⁶⁶, como así también por su REDESCA⁶⁷ y el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador⁶⁸.

Paralelamente, a través de diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos –y en muchos casos también leyes nacionales– los Estados latinoamericanos asumieron el compromiso de revertir la desigualdad estructural entre los géneros. Para ello, tienen la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra las mujeres, lo cual requiere modificar los patrones que la explican.

⁶¹ Ver: CESR, conceptos clave, “Impuestos, presupuestos y derechos humanos”, disponible en https://cesr.org/sites/default/files/2022/Impuestos_presupuestos_y_Derechos_Humanos.pdf

⁶² Ver <https://derechosypoliticafiscal.org/es/recursos/documentos-complementarios-y-fuentes/80-documento-complementario-n-4-politica-fiscal-y-derechos-humanos-los-tributos-y-la-regulacion-de-mercados-para-la-garantia-de-los-derechos-a-la-salud-a-la-alimentacion-y-al-medio-ambiente>

⁶³ Los Principios fueron desarrollados, luego de un proceso participativo del que ha hecho parte la propia CIDH, de manera colaborativa entre un grupo de organizaciones de la sociedad civil y un Comité de Especialistas en distintas disciplinas. Ver más en <https://derechosypoliticafiscal.org/es/>

⁶⁴ Ver página 11 del documento disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/redesca-es.PDF>

⁶⁵ Ver <https://derechosypoliticafiscal.org/es/recursos/material-audiovisual/87-principios-de-derechos-humanos-en-la-politica-fiscal>

⁶⁶ “...la CIDH y la REDESCA celebran la adopción y publicación de los Principios y Directrices sobre los Derechos Humanos en la política Fiscal en 2021, iniciativa liderada por un conjunto de destacadas organizaciones y personas expertas de la sociedad civil regional, **expresando su respaldo en cuanto constituyen una herramienta que coadyuva a la aplicación los estándares interamericanos** en la materia y resulta de utilidad tanto para los órganos del sistema interamericano, como los Estados miembros de la OEA y otros actores relevantes.”

⁶⁷ Ver, por ejemplo, su informe anual 2021 que cita expresamente a los Principios, en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/redesca-es.PDF>

⁶⁸ Ver carta de apoyo disponible en <https://derechosypoliticafiscal.org/es/noticias/41-el-grupo-de-trabajo-del-protocolo-de-san-salvador-de-la-organizacion-de-los-estados-americanos-apoya-la-iniciativa-2>

En este sentido, los principios de derechos humanos aplicables a la política fiscal⁶⁹ prescriben y, a la vez, dan herramientas para que los Estados puedan asegurar un sistema fiscal socialmente justo, que ponga realmente en el centro el cumplimiento de estos compromisos. Para ello es fundamental implementar políticas de gasto público y de recaudación que promuevan la igualdad sustantiva (Principios 3 y 6), con enfoques interseccionales y dirigidos a revertir situaciones de desigualdad y discriminación estructurales, incluso mediante acciones afirmativas (Principio 5). Diversas interpretaciones autorizadas de las convenciones de derechos humanos, Estados y organismos regionales e internacionales de relevancia han abordado las implicaciones de los principios de igualdad, no discriminación, no regresividad y progresividad con respecto a las políticas fiscales.⁷⁰

Sobre la base de este y otros esfuerzos relacionados, seguidamente se presentan de forma sintética algunos de los principales estándares de derechos humanos aplicables a la política fiscal, con foco en lo que es particularmente relevante para el derecho al cuidado.

a. Igualdad y no discriminación

Bajo el derecho internacional los Estados se comprometieron a asegurar, de manera inmediata, los derechos humanos sin discriminación y en condiciones de igualdad real o material⁷¹. Esto implica que ellos deben tomar medidas fiscales –entre otras– que contribuyan a eliminar, con un enfoque de interseccionalidad⁷², las desigualdades estructurales y la discriminación en todas sus formas (por ejemplo, asignando recursos presupuestarios con prioridad a ese fin). A su vez, los Estados deben abstenerse de tomar medidas fiscales que puedan implicar discriminaciones directas o indirectas, por ejemplo, dando beneficios tributarios injustificados para ciertas personas o sectores⁷³.

Junto a los estándares generales de igualdad, existen otros específicos que obligan a los Estados a tomar medidas –incluidas las fiscales– para eliminar las discriminaciones por razones de género y promover la igualdad sustantiva de género⁷⁴. Del lado de la generación

⁶⁹ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Disponible en https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-E-S-VF-1.pdf

⁷⁰ Algunos de los antecedentes ineludibles son el Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. A/ HRC/26/28. 22 de mayo de 2014, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de la Agenda Regional de Género. Ver más en Izcurdia, J. (2020). El papel de la política fiscal para revertir situaciones de desigualdad estructural que afectan a grupos históricamente desaventajados. Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 2. Disponible en https://derechosypoliticafiscal.org/images/BackgroundPaper-N2-ES-vf1_compressed_1.pdf

⁷¹ Ver, entre otros, Carta de las Naciones Unidas, arts. 1.3, 13.1.b, 55.c y 76; Declaración Universal de los Derechos Humanos, arts. 2 y 7; Pacto Internacional de Civiles y Políticos, arts. 2.1 y 26; Convención de los Derechos del Niño, art. 2; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 2.2 y 3. Ver también Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/26/28, 2014, párr. 16; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/GC/20, 2009, párr. 39.

⁷² Sobre este enfoque, ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso González Lluy y otros vs. Ecuador”, Sentencia de 1 de septiembre de 2015.

⁷³ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Principio 5.1.

⁷⁴ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Principio 6; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Organización de las Naciones Unidas, Objetivo de desarrollo sostenible 5, igualdad de género.

de los recursos públicos, esto requiere de medidas variadas como la corrección de los sesgos de género explícitos e implícitos en los sistemas tributarios y en cada impuesto en particular⁷⁵. Por ejemplo, en el impuesto a la renta se debe dar un tratamiento igualitario a quienes integran parejas casadas, eliminando la atribución de ciertas rentas basadas en estereotipos de género que asignan a las mujeres, centralmente, los trabajos de cuidado. Así, deben permitirse las mismas deducciones para hombres y mujeres y eliminar tratamientos que perjudican a las fuentes de ingresos en las que las mujeres están sobrerrepresentadas. Los sistemas tributarios no deben provocar, sea directamente o indirectamente, que el tiempo que las mujeres dedican al trabajo remunerado se reasigne a otro no remunerado, y por ende no deben presumir de que los hogares agrupan y comparten recursos por igual entre las personas que lo integran⁷⁶.

Además, dada la marcada regresividad que caracteriza a los sistemas tributarios de toda la región, a la luz del principio de igualdad, los Estados deberían trabajar en disminuir el peso relativo de los impuestos regresivos que gravan el consumo, en especial de bienes de primera necesidad, y promover en cambio sistemas impositivos más progresivos⁷⁷. Los impuestos indirectos al consumo, de los que dependen mayormente los Estados de la región, recaen desproporcionadamente sobre las mujeres por su mayor participación en la población de menores ingresos, y por sus patrones de consumo vinculados a la realización de trabajos de cuidado. Hasta que se logre una mayor progresividad del sistema tributario, el principio de igualdad puede requerir, por ejemplo, establecer exenciones o menores tarifas en los impuestos indirectos para productos priorizados en el consumo de mujeres.

Del lado del gasto o la presupuestación, los Estados deberían en general asegurar, priorizar y reflejar en las cuentas públicas los gastos vinculados a políticas transversales como la igualdad de género, y proteger esas asignaciones presupuestarias incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias⁷⁸. Más específicamente, deberían reconocer el valor y la distribución desigual de las cargas de trabajo de cuidado, y por ende financiar adecuadamente servicios, infraestructuras y políticas adecuadas que permitan redistribuir dichas cargas⁷⁹. Esto debería venir de la mano de acciones fiscales que permitan derribar las barreras para que las mujeres accedan a recursos productivos para fortalecer su participación en otras tareas⁸⁰.

⁷⁵ Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/26/28, 2014. Ver, en base a casos concretos, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Suiza, CEDAW/C/CHE/CO/3 (2009), párrs. 37–38 y Líbano, CEDAW/C/LBN/CO/3 (2007), párrs. 32–33; Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/29/31, 2015.

⁷⁶ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Directrices del Principio 6.

⁷⁷ Compromiso de Buenos Aires, párr. 27.

⁷⁸ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Directrices del Principio 5.

⁷⁹ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Principio 6.

⁸⁰ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Directrices del Principio 6.

b. Movilizar el máximo de los recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

De acuerdo con los estándares vigentes en el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los DESCAs. Según la interpretación autoritativa dada a esta disposición, ella no solo requiere el aprovechamiento pleno y eficiente de los recursos públicos *existentes* (por ejemplo, mediante un gasto público de calidad), sino también y cuando sea necesario, el *incremento* de la disponibilidad de recursos de una manera que sea *suficiente* para dar efectividad a los derechos. La movilización de recursos debería permitir garantizar una inversión pública sostenible en el tiempo destinada entre otras cosas a políticas e infraestructuras de cuidado, a fin de garantizar el acceso universal a servicios de cuidado asequibles y de calidad⁸¹.

Como derivación de este deber, los Estados deberían contar con una presión fiscal suficiente y un sistema tributario progresivo para reducir desigualdades múltiples e interrelacionadas como las de género. La ampliación del espacio fiscal puede requerir medidas como el fortalecimiento de las autoridades tributarias y de la cooperación regional en materia fiscal⁸². Además, exige combatir la evasión y la elusión fiscal, la corrupción y el uso clientelar de los recursos, y revisar beneficios tributarios mal diseñados. Estas prácticas no solo se contraponen a la movilización del máximo de los recursos disponibles para asegurar los derechos de las mujeres (por ejemplo, al detraer recursos para las políticas de cuidado), sino que atentan también contra la igualdad de género al favorecer, mayormente y en general, a sectores en los que las mujeres se encuentran subrepresentadas⁸³.

Esta obligación exige, además, que se realicen evaluaciones periódicas para analizar si, efectivamente, se ha utilizado hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos. Por ejemplo, los Estados deberían dar seguimiento a la evolución del monto, nivel, composición y desembolso de las asignaciones presupuestarias para las políticas orientadas a reducir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres, y difundir información sobre dichas asignaciones. Esto incluye, naturalmente, el financiamiento de todas las políticas vinculadas al cuidado.

c. Progresividad y no regresividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

Como se anticipó, los Estados se comprometieron a la realización progresiva de los DESCAs, y por ende a tomar medidas rápidas y deliberadas para ese fin⁸⁴. Como contracara, ellos deben asegurar que su política fiscal no genere retrocesos en los niveles de protección

⁸¹ Compromiso de Buenos Aires, párr. 26.

⁸² Compromiso de Buenos Aires, párr. 29.

⁸³ Ver: Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, “Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal en el contexto de la pandemia: análisis de casos de Latinoamérica”, disponible en <https://derechosypoliticafiscal.org/es/recursos/documentos-complementarios-y-fuentes.html>

⁸⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 2.1 y 11.1; Convención Americana de Derechos Humanos, art. 26.

alcanzados para dichos derechos⁸⁵. Este deber implica que las medidas fiscales que suelen implicar una regresión en la protección de los derechos, como las “medidas de austeridad” o ajuste fiscal que suelen traer asociados recortes en derechos, solo pueden tomarse en circunstancias absolutamente excepcionales.

Esto requiere, en primer lugar, que antes de su adopción se agoten otras alternativas, y que las medidas regresivas sean verdaderamente temporales, necesarias, proporcionales, no discriminatorias, explicadas por razones objetivas y tomadas de manera participativa⁸⁶. En todos los casos, los Estados deben realizar evaluaciones de impacto de los posibles efectos de las medidas en diferentes contextos nacionales y subnacionales. En este marco, los Estados deberían evitar especialmente los recortes en programas y apoyos que puedan generar un incremento de los niveles de pobreza y de sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados que afectan a las mujeres⁸⁷.

Las obligaciones de realización progresiva de los derechos sociales y de prohibición de regresividad se aplica incluso en contextos de crisis económicas y de otra naturaleza. En esos contextos, puede ser necesario implementar políticas fiscales contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de las crisis en las mujeres, y promover normas y políticas que dinamicen la economía en sectores clave para la sostenibilidad de la vida, incluido el de la economía del cuidado⁸⁸.

d. Garantizar los niveles mínimos esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

Los DESCAs implican obligaciones progresivas e inmediatas. Entre las obligaciones inmediatas, se encuentra garantizar los niveles mínimos esenciales de los derechos. Los Estados no pueden atribuir el incumplimiento de sus obligaciones mínimas a la falta de recursos disponibles, a menos que demuestren que han hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de los que dispongan⁸⁹.

Para cumplir con los niveles mínimos esenciales de los DESCAs, los Estados deben utilizar al máximo el potencial de la política fiscal, independientemente de los ciclos económicos y las

⁸⁵ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Principio 11.

⁸⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración “Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, E/C.12/2016/1, 2016; Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, “Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos”, A/HRC/40/57, 2018; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 19, relativa al derecho a la seguridad social, 2007, párr. 42; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

⁸⁷ Compromiso de Buenos Aires, párr. 31.; Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, LC/CRM.13/5, Recomendación 5d.

⁸⁸ Compromiso de Buenos Aires, párr. 28.

⁸⁹ Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, “Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos”, A/HRC/40/57, 2018, párr. 9.5.

situaciones de crisis, e identificar un gasto social protegido⁹⁰. Al definir los niveles mínimos esenciales del derecho al cuidado, la Corte debe tener en cuenta que los contenidos mínimos deben servir para hacer frente a las situaciones más graves, como la pobreza extrema, la falta de hogar o la malnutrición aguda⁹¹.

En función de ello, la política fiscal debe contribuir a reducir o eliminar la pobreza. Para ello, los Estados deberían, por ejemplo, establecer mecanismos que aseguren que los efectos de los impuestos al consumo o a las rentas del trabajo sobre el ingreso de la población en pobreza o en riesgo de estarlo no anulen los beneficios provenientes de transferencias y subsidios, o abstenerse de aumentar estos impuestos o eliminar exenciones a productos básicos sin que existan mecanismos compensatorios adecuados y eficazmente implementados⁹².

Esto cobra especial relevancia en materia de economía del cuidado por el círculo vicioso que existe entre cuidados, pobreza, desigualdad y precariedad: las personas que están en peor situación económica tienen menos posibilidades de contratar parte de los servicios de cuidados de manera remunerada en el mercado, teniendo que realizar dicho trabajo ellas mismas. A su vez, cuanto más trabajo de cuidados se realiza, más dificultades se enfrentan para superar la pobreza debido a que la pobreza de tiempo limita las oportunidades para insertarse en el mercado laboral, una situación particularmente grave para las mujeres que encabezan hogares monomarentales⁹³.

e. Transparencia, participación y rendición de cuentas

De acuerdo con los principios generales del derecho internacional de los derechos humanos, “la política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas”⁹⁴. Estas garantías procedimentales tienen muchísimas implicancias concretas. Por ejemplo, requieren a los Estados asegurar la participación de las mujeres en los procesos de elaboración, ejecución y monitoreo de la política fiscal⁹⁵, incluidas las mujeres campesinas, indígenas, afrodescendientes y migrantes, quienes están tradicionalmente excluidas de los espacios de toma de decisión política, utilizando medidas de democracia paritaria para democratizar el ejercicio del poder político.

La rendición de cuentas también requiere analizar desde una perspectiva de género los programas económicos para evitar resultados discriminatorios directos e indirectos⁹⁶, evaluar sus repercusiones y ajustarlos para fomentar una distribución más equitativa de los bienes, el

⁹⁰ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Principio 9.

⁹¹ Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, A/HRC/40/57, 19/12/2018, párr. 9.5.

⁹² Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Principio 9, directriz 1.

⁹³ CEPAL y ONU Mujeres. (2021). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación*, págs. 17-18.

⁹⁴ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Principio 7.

⁹⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2 y 25.

⁹⁶ Ver: Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/26/28, 2014, con citas a Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/GC/20 y a los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, A/HRC/40/57.

patrimonio, las oportunidades, los ingresos y los servicios. Todas estas medidas sólo pueden tomarse de manera genuina si los Estados producen y publican, de forma confiable, accesible y periódica, información fiscal suficientemente desagregada que permita entender el impacto diferenciado que las decisiones fiscales tienen en distintos grupos.

V. Recomendaciones específicas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las obligaciones de los Estados parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En base a lo desarrollado previamente y con fundamento en las normas mencionadas en la solicitud de opinión consultiva, solicitamos a la Corte Interamericana que al momento de emitir su opinión consultiva incorpore los estándares y consideraciones esbozadas en las secciones anteriores y en particular, las siguientes recomendaciones:

1. Reconozca el derecho al cuidado como un derecho humano autónomo consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2. Considere y eventualmente incorpore los estándares acordados por los Estados en el Compromiso de Buenos Aires y los estándares contenidos en los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.
3. A partir del reconocimiento del derecho al cuidado, detalle el contenido de la obligación de los Estados de asignar los recursos presupuestarios necesarios para garantizarlo.
4. Reconozca la importancia de la incorporación del derecho al cuidado en las políticas públicas, y en particular, en las políticas macroeconómicas, de empleo y de protección social, asegurando que se contemplen recursos suficientes para la provisión de bienes y servicios vinculados al cuidado.
5. Establezca estándares para el diseño e implementación de una política fiscal adecuada para garantizar el derecho al cuidado y el funcionamiento de sistemas integrales de cuidado, especialmente a partir de los artículos 1.1, 2, 17, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 8 inciso b de la Convención Belém do Pará. Estos deberían incluir, pero no limitarse a:
 - Realizar los esfuerzos necesarios para medir la contribución que los trabajos de cuidados realizan en la economía y reconocer su contribución en las cuentas nacionales. Esto incluye la elaboración de encuestas de uso del tiempo desglosadas por género.
 - Aprobar regulaciones normativas que garanticen que las políticas de cuidados se encuentren protegidas mediante cláusulas de asignación equitativa e intangible de los fondos y prestaciones sociales, para asegurar que se mantengan incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias.

- Establecer un sistema tributario con capacidad redistributiva real que aumente progresivamente los ingresos de los hogares más pobres. Esto incluye, por ejemplo, regímenes específicos para promover la participación de las mujeres y personas LGBTIQ+ en el mercado laboral formal, exenciones impositivas por gastos en cuidados, alícuotas cero o devolución del IVA para los productos de gestión menstrual y de utilización en la primera infancia. También implica reforzar los impuestos a la renta personal y a las ganancias extraordinarias, y revisar las exenciones a las empresas.
 - Financiar adecuadamente servicios, infraestructuras, tecnologías y políticas que permitan la reducción y redistribución de los trabajos de cuidado no remunerados. Ello incluye establecimientos sanitarios y educativos, centros de cuidado de personas mayores y personas con discapacidad, transporte público de calidad, servicios eléctricos adecuados, entre otros. Los servicios deben ser accesibles y asequibles para todas las personas sin discriminación.
 - Incorporar una perspectiva de género en las condiciones de los préstamos de deuda pública y en las respuestas a las crisis, asignando fondos suficientes para corregir o mitigar los graves efectos negativos de las medidas de austeridad en la vida de las mujeres y dando especial prioridad a aquellas que se encuentran en situaciones vulnerables para evitar que se sigan empobreciendo.
6. Reitere la obligación de los Estados de adopción, cuando corresponda, de medidas especiales temporales para garantizar la igualdad de género, a la luz de los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 8 inciso b de la Convención Belém do Pará. Estas medidas pueden incluir inversiones proporcionalmente mayores para servicios destinados a mujeres.
 7. Considere que, para cumplir con el derecho al cuidado, los Estados deben establecer servicios universales de protección social independientes de la condición laboral y transferencias monetarias u otros beneficios sociales a las personas cuidadoras. Para ello, se deben eliminar las condiciones de acceso a transferencias de ingresos y subsidios que impactan desigual y negativamente en las mujeres y personas LGBTIQ+, como lo son las exigencias vinculadas a un empleo formal.

De conformidad con lo ordenado por esta Corte, detallamos los datos de contacto para la recepción de las comunicaciones y notificaciones correspondientes: Piedras 547, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, teléfono +54 11 4334-4200, correos electrónicos plitvachky@cels.org.ar y eschmidhuber@cels.org.ar

Cordialmente,