



Organización
Internacional
del Trabajo



EGM/WS2024/EP.2

Octubre del 2023

Original: Español

Reunión del Grupo de Expertos

The World Survey on the Role of Women in Development 2024: Harnessing Social Protection for Gender Equality, Resilience and Transformation

5 y 6 de octubre del 2023

Financiar la protección social: alternativas feministas a la austeridad

Ponencia preparada por:

Corina Rodríguez Enríquez*

Investigadora Independiente del Consejo Nacional de investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) de Buenos Aires (Argentina)

* Las opiniones expresadas en esta ponencia son propias de la autora y no representan necesariamente las de las Naciones Unidas.

1. Introducción

El mundo post-COVID se enfrenta a una nueva ola de austeridad, condimentada con varios elementos. En primer lugar, el estado de las finanzas públicas que, en muchos países, en especial en el Sur Global,¹ enfrentan las consecuencias de los esfuerzos de gasto realizados para enfrentar la pandemia a través de programas en las áreas de salud, y fundamentalmente para sostener los ingresos de la población más afectada. Además de la expansión de gasto, los países enfrentan una recuperación limitada de sus ingresos, porque las economías se reactivan lentamente, en un contexto de incertidumbre por múltiples conflictos y por la aceleración de la inflación global que afecta en particular los precios de la energía y los alimentos.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, una nueva ola de endeudamiento soberano y de crisis de deuda. La deuda ejerce un poder disciplinador sobre los gobiernos nacionales, por un lado, por la necesidad de destinar recursos al pago de los intereses y vencimientos de dicha deuda, y, por otro lado, por las condicionalidades que emergen de los acuerdos de crédito con las instituciones financieras internacionales.

En tercer lugar, porque décadas de neoliberalismo han ido impregnando a las instituciones de las premisas de austeridad y consolidación fiscal. Ya no hacen falta condicionamientos del FMI para que los gobiernos, incluso aquellos que deben atender grandes necesidades sociales, asuman a la austeridad como principio de política económica. Esto sucede, en algunos casos, por convicción de quienes ejercen dichas políticas, y en otros casos, porque las instituciones han ido incorporando regulaciones sostenidas sobre estos principios, como el compromiso de metas de inflación al que suscriben muchos bancos centrales.

El contexto de austeridad resulta problemático desde un punto de vista feminista. Cuando los gobiernos restringen sus gastos públicos, se ven afectadas dimensiones esenciales de la provisión social. La austeridad no es una entelequia. Cobra forma en la vida cotidiana de las personas. La austeridad opera además en un terreno caracterizado por brechas de género en sus múltiples interseccionalidades. Por eso, los impactos de la austeridad son desiguales.

Por ejemplo, la restricción en la inversión pública en infraestructura social básica (provisión de agua potable, saneamiento, alumbrado público, transporte, etc.) tiene implicancias concretas en las condiciones materiales de vida, en los tiempos de trabajo no remunerado en la organización social del cuidado, en la (in)seguridad urbana y por consiguiente también en la violencia de género.

La restricción del gasto en servicios sociales, como educación y salud, tiene un doble impacto. Por un lado, en el acceso de los hogares a servicios públicos en estas áreas. Y, por el otro, en las condiciones salariales y de empleo en estos sectores, que suelen estar feminizados.

¹ Utilizo la expresión *Sur Global* en un sentido político, en una referencia que no es geográfica sino económica, para englobar a los países que fueron sometidos históricamente a procesos de colonialismo que hoy siguen padeciendo en formas renovadas a través del poder asimétrico ejercido por países, instituciones financieras internacionales y corporaciones transnacionales.

La reducción o congelamiento del gasto en transferencias monetarias afecta a la población beneficiaria, cuyo acceso a estos programas de sostenimiento del ingreso se ve restringida, o que ven devaluados los beneficios que reciben. Dado el alto grado de feminización de estos programas, las consecuencias sobre las condiciones materiales de vida de las mujeres y las brechas de desigualdad de género son evidentes.

Finalmente, el paradigma de la austeridad viene acompañado de la promoción del modelo de las *blended finance*. Sin negar que la participación del sector privado en el financiamiento para el desarrollo puede ser importante, los esquemas que se proponen, como las asociaciones público-privadas, parecen operar más como una oportunidad de negocios para corporaciones transnacionales y grandes empresas nacionales, que como un mecanismo que alivie la presión sobre el financiamiento público. A esto se suman los impactos controvertidos que este tipo de esquemas tienen en términos de acceso a servicios, priorización de áreas de inversión, dimensiones ambientales, y gobernanza.

La retracción del Estado en sus obligaciones de provisión social, y la participación creciente del sector privado en estas áreas llevan a un sostenido proceso de mercantilización de la vida. Acceder a bienes y servicios básicos para la garantía de derechos fundamentales (como la salud, la educación, el acceso a medicinas, etc.) requiere cada vez más de recursos para el intercambio mercantil. En un contexto donde simultáneamente el poder adquisitivo de los ingresos se deteriora, lo que se produce es un creciente proceso de financierización de la vida, donde el endeudamiento de los hogares pasa a cobrar una dimensión sustancial.

Enfrentar la narrativa de la austeridad y pensar creativamente cómo pueden transformarse y fortalecerse los sistemas de protección social, y cómo puede garantizarse el financiamiento para que esto suceda, es un elemento ineludible de toda agenda feminista.

2. Desafíos en materia de protección social

El mundo de polícrisis en el que vivimos desafía los diseños tradicionales de los sistemas de protección social. La evidencia demuestra un estancamiento, cuando no un retroceso, de los progresos en materia de pobreza y garantía de estándares básicos de vida. Proporciones crecientes de la población van quedando excluidas de cualquier tipo de protección y los beneficios existentes van perdiendo significancia en las estrategias de sobrevivencia de los hogares. Las brechas de desigualdad interseccionales se profundizan y los derechos humanos básicos se ven crecientemente amenazados.

Un desafío que enfrentan los sistemas de protección social se vincula con los cambios en el mundo del trabajo. El paradigma del empleo asalariado formal, que en muchos países del sur nunca fue accesible para importantes sectores de la población trabajadora, hoy parece un modelo en vías de extinción. A la informalidad laboral tradicional, compuesta por empleo asalariado no registrado, el empleo en el sector de casas particulares y una variedad de trabajos independientes, desde profesiones liberales hasta actividades de supervivencia, hoy se suman múltiples empleos de plataforma, desde repartidores hasta cuidadoras domiciliarias y un conjunto de ocupaciones

independientes que requieren alta formación y conforman una especie de nueva élite laboral, asentada en el trabajo en el domicilio para corporaciones transnacionales.

Por otro lado, los sistemas de previsión, corazón de los esquemas de protección social, enfrentan tensiones financieras de larga data, producto de la combinación de envejecimiento poblacional, creciente informal y salarios a la baja. Como consecuencia, aún con mucha heterogeneidad entre países, puede decirse que los beneficios previsionales resultan cada vez más escasos en su cobertura e insuficientes en sus montos. Esto lleva a situaciones crecientes de pobreza en la vejez y a la vez desincentiva la afiliación a los sistemas. En los países del Sur Global, la perspectiva señala que las clases medias procuran su propio aseguramiento mediante la acumulación de activos, y los sectores populares se resignan a padecer en la vejez privaciones aún mayores a las que ya padecen en su vida activa.

En un contexto de mercados laborales que ofrecen pobres oportunidades, salarios deprimidos y crecientes demandas sociales, los programas de transferencias monetarias básicas se consolidan como cuerpo de la protección social. Las potencialidades, pero también los aspectos controvertidos de estos programas han sido ampliamente estudiados. Estos programas van consolidando un sector de población estructuralmente excluidos de los empleos de calidad, sometidos al desarrollo de estrategias de sobrevivencia que combina la percepción de beneficios mínimos a través de estos programas con empleos informales y precarios, o actividades por cuenta propia de baja productividad. La feminización estructural de estos programas da cuenta de su sesgo de género y la consolidación de brechas de desigualdad interseccionales.

Finalmente, otro desafío de los sistemas de protección social se vincula a la inclusión de un cuarto pilar relacionado a la participación pública en la organización social de los cuidados. En América Latina el paradigma de los sistemas nacionales de cuidado viene avanzando en la agenda de política pública. En varios países podemos constatar avances concretos, desde la normativa, hasta implementación concreta de algunas dimensiones de los sistemas. Sin embargo, los avances son lentos y desparejos y en todos los casos la cuestión del financiamiento aparece como un obstáculo central a enfrentar.

Todo lo anterior destaca la necesidad de discutir mecanismos de ampliación de los recursos disponibles para transformar a los sistemas de protección social de manera de dar cuenta de los desafíos que enfrentan. Es con el fortalecimiento de las finanzas públicas y la aplicación de mecanismos novedosos y creativos de financiamiento, que se pueden crear condiciones de posibilidad para avanzar en este camino.

3. Desafíos en materia de financiamiento de la protección social

Los desafíos que enfrenta la protección social, que en un marco de creciente precariedad de la vida necesita expandirse y fortalecerse, crea desafíos equivalentes en materia de financiamiento. Estos se suman a los problemas que hoy ya enfrentan los sistemas de protección social en esta materia. Desde una mirada desde el Sur Global, estos desafíos se pueden resumir en los siguientes: 1) estructuras tributarias que no generan ingresos suficientes y que en la mayoría de los casos están

basadas en perfiles regresivos en términos distributivos; 2) un alto nivel de informalidad de la economía, que no sólo explica la insuficiente recaudación de los componentes contributivos de los sistemas de protección social (por la alta proporción de empleo informal), sino también la baja recaudación de las rentas generales y en parte también su perfil regresivo; 3) marcados problemas de abusos tributarios que generan importantes magnitudes de flujos financieros ilícitos; 4) debilidades en las administraciones tributarias, complementada por cierta falta de voluntad política por ejercer controles efectivos; 5) una cultura contraria al pago de impuestos, en parte derivada de la deslegitimación del Estado como consecuencia de sus deficiencias en la provisión social; 6) un elevado poder de veto de las élites económicas frente a proyectos de reformas tributarias que afecten sus intereses. Sin dudas, es imprescindible afrontar estos problemas para construir un marco de financiamiento posible y sustentable para los sistemas de protección social.

Principios feministas para el financiamiento de la protección social

¿Cuál sería el marco que desde una perspectiva feminista se establecería para afrontar estos desafíos? ¿Qué significaría construir un esquema de financiamiento eficiente y justo del sistema de protección social? ¿Cuáles son los principios para una fiscalidad feminista en esta materia?² Podemos enumerar los siguientes:

- Una visión sistémica: el esquema de financiamiento del sistema de protección social no puede pensarse de manera aislada, sino en su rol funcional en el conjunto del sistema económico. La forma que adopte el esquema de financiamiento puede ser clave para favorecer o entorpecer cierta estrategia de desarrollo, para promover o inhibir ciertos tipos de empleo, así como también para consolidar o transformar determinadas estructuras de desigualdad. Por ello, a la hora de pensar el esquema de financiamiento, es importante considerar el impacto que el mismo tendrá en cada una de estas dimensiones sistémicas.
- Un abordaje desde el paradigma de los derechos humanos: pueden identificarse 15 principios del paradigma de los derechos humanos vinculados con la fiscalidad (Comité Impulsor de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021).
 1. El ejercicio de los derechos humanos debe ser una finalidad fundamental de la política fiscal.
 2. Las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos exigen un rol activo y un fortalecimiento del Estado, y limitan la discrecionalidad estatal en materia de política fiscal.
 3. Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea socialmente justa.
 4. Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea ambientalmente sostenible.
 5. Los Estados deben eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva a través de su política fiscal, incorporando de forma transversal las perspectivas de las poblaciones discriminadas en su diseño e implementación, y adoptando acciones afirmativas cuando sea necesario.

² Algunos de estos principios ya se vienen planteando en las agendas feministas por la justicia fiscal. Al respecto, véase: Global Alliance for Tax Justice et al. (2021).

6. Los Estados deben promover la igualdad sustantiva de género mediante su política fiscal con una perspectiva de interseccionalidad.
7. La política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Las personas tienen derecho a la información fiscal.
8. Los Estados deben adoptar todas las medidas financieras y fiscales necesarias para dar efectividad a los derechos humanos, dentro de un marco fiscal sostenible.
9. Los Estados deben garantizar de manera prioritaria los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en su política fiscal.
10. Los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
11. Los Estados deben asegurar que su política fiscal no genere retrocesos respecto de los niveles de protección alcanzados con relación a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ni siquiera en contextos de crisis económica.
12. Los Estados están facultados, y en ocasiones obligados, a incentivar o desincentivar conductas y corregir externalidades mediante instrumentos específicos de política fiscal, y a adoptar medidas fiscales prioritarias para garantizar los derechos humanos.
13. Los Estados y las instituciones internacionales de las que hacen parte deben brindar asistencia y cooperación internacional en temas fiscales, y crear un entorno de gobernanza global adecuado, para lograr el pleno ejercicio de los derechos humanos.
14. Los actores no estatales, incluidas las empresas y los intermediarios, tienen responsabilidades en materia de derechos humanos en relación con su comportamiento fiscal.
15. Los Estados deben prevenir y reparar adecuadamente las vulneraciones a los derechos humanos, sean estos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales, relacionadas con la política fiscal.

De este conjunto de principios, aquellos que refieren a la obligación de utilizar el máximo de recursos posibles, la no regresividad en su aplicación, la garantía de justicia (incluyendo la igualdad de género en sus interseccionalidades) y la sostenibilidad desde el punto de vista ambiental, pueden ser claros orientadores de las reformas necesarias en las estructuras de financiamiento de los sistemas de protección social

- La cuestión distributiva en el centro: entendiendo que el impacto de la política fiscal no se explica sólo por el lado del gasto (a quiénes van destinados los beneficios de los sistemas de protección social), sino también por el lado del financiamiento (sobre quién cae el peso del financiamiento), se debería observar que los esquemas de financiamiento de los sistemas de protección social no generen sesgos desigualitarios y que por el contrario operen en un sentido positivo sobre las estructuras que reproducen la desigualdad. Por lo mismo, avanzar en la progresividad de los esquemas tributarios que compongan el sistema de financiamiento es clave.
- La vida en el centro: el esquema de financiamiento debiera tomar en consideración dimensiones específicas de la sostenibilidad de la vida, y operar de manera de contrarrestar los procesos de precarización, mercantilización y financierización de la misma. Tomar en cuenta la dimensión de los cuidados (por ejemplo, pensando en esquemas específicos

de financiamiento para sistemas de cuidados) y la dimensión ambiental (por ejemplo, incorporando tributos específicos sobre las actividades económicas extractivas) es parte de diseñar un esquema de financiamiento acorde con una perspectiva feminista.

Alternativas feministas para el financiamiento de la protección social

Dados los desafíos planteados anteriormente, pareciera que un esquema posible y sustentable para los sistemas de protección social debiera avanzar hacia un proceso de desenganchar el financiamiento de las contribuciones provenientes del salario. Los esquemas de seguro social están ampliamente amenazados en un contexto de precariedad creciente y sostenida de las condiciones laborales. Por lo mismo el horizonte de financiamiento debería construirse con eje en las rentas generales.

Transformar los sistemas tributarios parece imprescindible para simultáneamente expandir el financiamiento posible del sistema de protección social, pero también como herramienta para abordar algunos de los problemas sistémicos. El objetivo entonces sería avanzar una serie de reformas integrales que: 1) aumenten la recaudación; 2) mejoren el perfil distributivo de los sistemas tributarios, es decir, los doten de mayor progresividad; 3) eliminen y eviten los sesgos de género en la tributación;³ 4) enfrenten las dinámicas de acumulación de ingresos y activos económicos; 5) desincentiven las actividades económicas que tensionan con la sostenibilidad de la vida (por ejemplo, las industrias extractivas o el sector financiero). En este sentido, una agenda feminista de justicia fiscal que permita construir sistemas sostenibles de financiamiento para la protección social se suma a las agendas por la justicia fiscal que distintos actores del activismo y la incidencia desde la sociedad civil vienen promoviendo en el mundo.⁴

Para avanzar estas agendas fiscales progresistas y transformadoras, es necesario construir poder. Los sistemas tributarios son una expresión de relaciones de poder y sus perfiles actuales, al menos en el Sur Global, dan cuenta de las dificultades para afectar al poder político y económico concentrado. También es necesario disputar la narrativa dominante en la materia, la del equilibrio fiscal basado en la austeridad, entendido casi estrictamente como reducción del gasto público. Esta narrativa encuentra asidero en amplios sectores sociales, que se ven sometidos a estructuras tributarias regresivas, y por ende perciben que el peso de los impuestos es excesivo, pero que además padecen la exclusión de las políticas públicas, la ineficiencia en la provisión social y la innegable corrupción en el manejo de los recursos públicos. Todo ello alimenta una narrativa anti-Estado y antiimpuestos.

Un primer paso para poder avanzar en las transformaciones necesarias requiere entonces enfrentar y disputar estas narrativas. Ello requiere deconstruir los mitos en torno a las cuestiones fiscales y tributarias,⁵ construir la evidencia empírica necesaria para hacerlo y comunicar adecuada

³ Existe una amplia literatura que estudia los sesgos de género en la tributación. Por citar sólo un par de referencias pioneras: Stotsky (1997) y Grown y Valodia (2010).

⁴ Ver, por ejemplo: <https://globaltaxjustice.org/> y <https://justiciafiscal.net/>.

⁵ Rúa (2023) sintetiza una serie de discusiones en torno a 10 mitos de la cuestión fiscal.

y masivamente. El segundo paso es incorporar estos temas como prioridades en las agendas feministas y de los movimientos sociales. Hay experiencias en este sentido que debieran ser amplificadas, integradas y adaptadas a los contextos y niveles de intervención (mundial, regional, nacional, local).

El tercer paso, es tener propuestas concretas de las reformas necesarias, que no son recetas únicas, y que variarán por países y regiones. También la priorización o la hoja de ruta deberá adaptarse a las condiciones de posibilidad en cada caso. Desde una mirada latinoamericana (que puede seguramente tener algunos elementos extensivos a otras regiones del Sur Global), estas reformas deberían incluir:⁶

- La mejora de la tributación a los ingresos y la riqueza, entre otros:
 - Expandir y mejorar el perfil de los impuestos a las rentas personales:
 - dotándolos de mayor progresividad;
 - con un tratamiento más justo de las diferentes fuentes de ingresos (que en la actualidad tienen a penalizar los ingresos del trabajo y beneficiar a las rentas financieras); más justo no significa igual para todas las personas, significa beneficiar a los ingresos provenientes de actividades compatibles con la sostenibilidad de la vida, y penalizar a las que la ponen en juego;
 - evitando los sesgos de género (que en la actualidad provienen principalmente del tratamiento diferenciado de fuentes de ingreso).
 - Expandir y mejorar la tributación de las ganancias empresarias:
 - dotándola de mayor progresividad (con tratamientos diferenciales para grandes empresas y para mipymes);
 - eliminando los mecanismos diversos y complejos que permiten abusos tributarios por parte de las empresas.
 - Implementar, expandir y fortalecer la tributación sobre la riqueza: con impuestos a la herencia, a la propiedad de activos económicos, etc.
- La mejora de la tributación indirecta.
 - Dotándola de menor regresividad (por ejemplo, a través de la devolución del impuesto a sectores de bajos ingresos para ciertos consumos).
 - Implementando o fortaleciendo los impuestos a consumos nocivos y suntuarios.
- Implementación, mejora y fortalecimiento de la tributación a sectores económicos dinámicos y concentrados.
 - Como mínimo: grandes industrias farmacéuticas; empresas tecnológicas, sector bancario y financiero.
- Implementación, mejora y fortalecimiento de la tributación a sectores económicos extractivos.
 - Incluyendo las diversas actividades extractivas para la producción (minería continental y marítima, agronegocios, hidrocarburos, etc.) y actividades extractivas de datos e información.

⁶ Para el caso de América Latina, algunas de estas reformas pueden verse en mayor profundidad en Gómez Sabaini et al. (2017).

- Mejora de la administración tributaria:
 - Favoreciendo su simplicidad para tributar, pero también fortaleciendo su capacidad para supervisar y monitorear.
- Cooperación tributaria internacional, incluidos:
 - La imposición de un impuesto mínimo global en estándares razonables.
 - Imposición de un impuesto global a las rentas financieras.
 - La reforma de la tributación de las corporaciones transnacionales.⁷
 - El combate a los flujos financieros ilícitos provenientes de actividades ilegales y de abusos tributarios.

La mejora de las rentas generales como mecanismo principal de financiamiento de la protección social puede acompañarse del diseño de mecanismos de financiamiento específico para ciertas finalidades de la protección social. Por ejemplo, el financiamiento de los sistemas previsionales puede articular componentes del seguro social con rentas generales para la garantía de beneficios básicos; el financiamiento de los más embrionarios sistemas nacionales de cuidados puede articular fondos específicos con rentas generales⁸.

Más allá de las alternativas posibles y deseables en cada contexto, es importante avanzar en la definición de objetivos claros y la construcción de hojas de ruta que, teniendo en cuenta la economía política de las reformas necesarias, establezcan prioridades y pasos sucesivos hacia horizontes de protección social transformadores.

⁷ Al respecto pueden verse las propuestas elaboradas y promovidas desde hace mucho por la Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation: <https://www.icriict.com/>.

⁸ Para una propuesta concreta de sistemas alternativos de financiamiento de sistemas nacionales de cuidado ver Scuro, Allemany and Coello Cremades (2022).

4. Referencias

- Comité Impulsor de los Principios de los Derechos Humanos en la Política Fiscal (2021). *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*. Buenos Aires: ACIJ-Dejusticia-Fundar-Cels-Inesc-Center for Economic and Social Rights-Red de Justicia Fiscal de ALyC.
- Global Alliance for Tax Justice, Gender and Development Network, Akina Mama, Womankind Worldwide and Nawi (2021). *Framing Feminist Taxation. With examples from Uganda*.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (eds.) (2017). *Consensos y conflictos de la política tributaria en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Grown, Caren e Imraan Valodia (ed.) *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. New York: Routledge.
- Rua, Magdalena (coord.). *Mitos impuestos: una guía para disputar ideas sobre lo fiscal*. Buenos Aires: FES-Revista Anfibiaj-ACIJ.
- Scuro, Lucía, Cecilia Allemany y Raquel Coello Cremades (coords.) (2022). *Financing care systems and policies in Latin America and the Caribbean: contributions for a sustainable recovery with gender equality*. Santiago: ECLAC and UN-Women.
- Stotsky, Janet (1997). “Gender Bias in Tax Systems”. *Tax Notes International* 9, pp. 1913-23.