



Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PÚBLICAS

Documento de Trabajo N° 66

Gastos, tributos y equidad de género Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género

Corina Rodríguez Enríquez

Noviembre 2008



Gastos, tributos y equidad de género

Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género

Corina Rodríguez Enríquez*

INTRODUCCIÓN

La política fiscal es una de las herramientas principales con las que cuentan los gobiernos para afectar la distribución de recursos en un sistema económico. A través de su gasto público, el Estado provee de bienes, servicios y transferencias a la población. A través de la política tributaria, el Estado recauda los recursos que necesita para financiar dicho gasto. Hacia quién vayan dirigidas las políticas de gasto público y sobre quién recaiga el peso de los impuestos, determinará la manera en que la intervención pública altera la distribución de recursos económicos establecida por los regímenes de propiedad y el funcionamiento de los mercados.

Por esta razón, el estudio de la política fiscal resulta clave para quienes estamos preocupados por cuestiones de equidad distributiva. Este es, en efecto, uno de los intereses centrales de la economía feminista, corriente de pensamiento heterodoxa que propone integrar la dimensión de género en el análisis económico¹. Esta mirada sostiene tres afirmaciones fundamentales. La primera es que no se puede comprender el funcionamiento del sistema económico si no se consideran las relaciones de género sobre las cuales se sustenta. La segunda es que la dinámica económica que parte de dichas relaciones de género, explica la situación de subordinación económica de las mujeres. La tercera es que por lo anterior, las políticas económicas tienen implicancias sobre la equidad de género.

Este trabajo se propone brindar algunos elementos conceptuales básicos para el análisis de las implicancias de la política fiscal, particularmente de la política tributaria, sobre la equidad de género. Para ello, en la primera sección, se repasa la argumentación que sostiene que las

* Economista – Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Política Públicas (Ciepp).

¹ Para un trabajo fundante de la perspectiva de la economía feminista ver Ferber y Nelson (1993) y su actualización Feber y Nelson (2003). También consultar www.iaffe.org.



políticas macroeconómicas no son neutrales en términos de equidad de género. Esto es, que se sostienen sobre un determinado orden de género y que impactan en él, ampliando o disminuyendo la inequidad de género existente. En la segunda sección, se presentan algunos elementos básicos para el estudio de la política de gasto público, particularmente a través de la propuesta de presupuestos sensibles a la equidad de género. En la tercera sección, se presentan algunos elementos básicos para el estudio de la política tributaria, y sus implicancias sobre la equidad de género.

1. Las políticas macroeconómicas y la equidad de género

La integración de la dimensión de género al análisis económico ha sido un proceso lento pero persistente, que ha gestado una importante contribución a la disciplina económica². En los últimos años, una parte significativa de estos aportes ha consistido en el análisis específico de las políticas macroeconómicas.

En un trabajo fundante, Elson y Cagatay (2000) han enfatizado que las políticas macroeconómicas no son, como pueden parecer, neutrales en términos de género. Por el contrario, impactan de manera diferenciada en varones y mujeres, en virtud de la distinta posición que ellos y ellas tienen en el sistema económico. Esto sucede porque las políticas macroeconómicas se inscriben dentro de un determinado conjunto de relaciones distributivas y estructuras institucionales, y por eso tienen consecuencias sociales que deben ser explicitadas.

En esta línea, explicitan tres sesgos de género que advierten en las políticas macroeconómicas dominantes en el marco del Consenso de Washington. El primero es el llamado **sesgo recesivo**, que indica que los gobiernos nacionales han perdido capacidad para afrontar efectivamente procesos económicos recesivos debido al tipo de políticas macroeconómicas que se ven obligados a adoptar con el fin de atraer y retener capital a corto plazo. El impacto de esta restricción es mayor en las mujeres porque son más vulnerables a la pérdida de empleos formales, están sobre-representadas en el empleo informal y asumen la mayor responsabilidad en la tarea de amortiguar los efectos negativos de la recesión en el ámbito doméstico.

El segundo es el **sesgo del proveedor masculino**. El mismo señala que las políticas de pleno empleo que adoptan los gobiernos se basan en el supuesto que la esfera no mercantil de la

² Para una reseña de este proceso ver Benería (2003).



reproducción social se articula con la economía de mercado de la producción de bienes a través de los salarios que perciben los proveedores masculinos y que en gran parte satisfacen las necesidades de dinero efectivo de una serie de personas dependientes. Así, la titularidad de derechos a beneficios sociales se construye en base a la participación de las personas en el mercado laboral, excluyendo de manera relativamente mayor a las mujeres, que se insertan en forma precaria o dependen del proveedor masculino. Los enfoques de política macroeconómica que confían sólo o principalmente en el pleno empleo para alcanzar los objetivos sociales como la distribución equitativa de los ingresos y la eliminación de la pobreza padecen del sesgo del proveedor masculino.

El tercer **sesgo es el de mercantilización**, que señala que los antiguos beneficios sociales que distribuía el Estado de Bienestar se están reemplazando por prestaciones sociales individualizadas y de mercado destinadas a aquellas personas que pueden adquirirlas. Esto significa un retorno al ámbito doméstico de algunas responsabilidades de reproducción social que habían sido asumidas colectivamente. Para quienes no pueden con sus propios medios acceder a estas prestaciones sociales, quedan como alternativa la pobreza y la sobrecarga de trabajo. Esto tiene consecuencias severas en la organización de la reproducción social, y particularmente en el trabajo de cuidado no remunerado sobre el cual se apoya. En períodos de crisis económicas, las mujeres estarán más propensas a actuar como proveedoras de última instancia.

Existe un elemento clave a través del cual estos sesgos operan y se reproducen, y que tiene que ver con la división sexual del trabajo que sustenta el funcionamiento económico, y el distinto lugar que le determina a mujeres y varones. El principal rasgo de género de esta división del trabajo social, es aquella que se da entre el trabajo para el mercado, y el trabajo de cuidado. El primero es mayormente reconocido por las estructuras mercantiles y realizado a cambio de una remuneración. El segundo, por el contrario, opera en el ámbito doméstico y se realiza mayoritariamente de manera no remunerada.

Históricamente, los varones han participado de manera excluyente en el trabajo para el mercado. Las mujeres, en cambio, han sido las principales responsables de las tareas de cuidado y sólo mucho más tarde se incorporaron de manera masiva al mercado laboral. La participación creciente de las mujeres en el trabajo para el mercado no ha modificado mayormente la disposición de los varones a asumir responsabilidades en las actividades de cuidado. Hay dos consecuencias directas de esta situación. La primera es la desventajosa inserción de las mujeres en el mercado laboral, que se expresa en distintas formas de



discriminación de género y en la sobre-representación femenina en variadas formas de vulnerabilidad laboral³. La segunda es la mayor intensidad en el uso del tiempo de vida de las mujeres, y el consecuente deterioro en su calidad de vida. La subordinación económica de las mujeres está directamente vinculada por tanto con la distribución social del trabajo y del tiempo.

Incorporar al análisis de las políticas económicas la dimensión de la equidad de género permite potenciar su entendimiento, así como evaluar más acertadamente sus impactos reales. Adoptar esta mirada para el estudio de las políticas fiscales en particular, implica indagar sobre la siguiente pregunta central: una determinada medida de política fiscal ¿reduce, incrementa o deja sin cambios la inequidad de género?

Los antecedentes que existen en el estudio de la política fiscal desde esta perspectiva se pueden clasificar en aquellos que abordan la política de gasto y aquellos que estudian las implicancias de género de la política tributaria. En las próximas dos secciones abordamos cada una de estas dimensiones.

2. Los presupuestos sensibles a la equidad de género

El análisis de la política de gasto público desde la mirada de género se ha sintetizado en lo que se conoce como la propuesta de los presupuestos públicos sensibles al género (PSG)⁴. Esta iniciativa comprende una serie de herramientas que permiten evaluar la sensibilidad de género de las políticas de gasto público, expresadas en los presupuestos de los distintos niveles jurisdiccionales. Budlender y Sharp (1998) y Elson (1998) constituyen los trabajos fundantes, a partir de los cuales se han ido ajustando, completando y adaptando los conceptos y particularmente las metodologías para este tipo de análisis⁵.

³ La manifestación de la inequidad de género en el mercado laboral puede resumirse en los siguientes aspectos: i) una menor tasa de participación femenina; ii) mecanismos de segregación de género vertical (por nivel jerárquico) y horizontal (por tipo de actividad), que recluye a las mujeres en actividades típicamente femeninas y de menor jerarquía; iii) una mayor participación relativa de las mujeres en el espacio de vulnerabilidad laboral (empleos precarios, de tiempo parcial, de menor remuneración, sin cobertura de la seguridad social); iv) la persistencia de la brecha salarial de género.

⁴ También llamados presupuestos públicos sensibles a la equidad de género.

⁵ Cooper y Guzmán (2003), Andía Pérez y Beltrán Barco (2003) y Elson (2003) presentan buenas síntesis de estos aspectos metodológicos. Hofbauer y Vinay (2002) y Pérez Fragosó y Martínez Median (2004) presentan valiosas compilaciones de las experiencias internacionales de aplicación de estas herramientas metodológicas.



Lo que este tipo de indagación busca determinar es: i) si los presupuestos públicos reflejan en su composición, en términos de magnitud, el interés en promover políticas públicas que impacten positivamente en la equidad de género; ii) si las características de las políticas de gasto público que se generan impactan positivamente en la equidad de género; iii) si los procesos que involucra el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas de gasto público incluye la visión de las mujeres y varones, sujetos de esas políticas; iv) si las características de las políticas macroeconómicas en las que se enmarcan y sustentan las políticas de gasto público tienen impactos positivos sobre la equidad de género.

En relación con la primera dimensión, que involucra el análisis cuantitativo de la composición de las políticas de gasto público, la herramienta promovida desde esta perspectiva es la de los **Presupuestos Etiquetados**. La misma consiste en la clasificación de los gastos incluidos en el presupuesto público, con criterios definidos a partir de la relevancia de las políticas involucradas para mejorar la situación de equidad de género.

La **propuesta general** para este tipo de análisis consiste en la **clasificación de los gastos públicos** en tres categorías:

- 1) **Gasto Etiquetado para mujeres:** es el conjunto de gastos públicos específicamente orientados a satisfacer necesidades particulares de las mujeres. Por ejemplo: programas de salud para mujeres, programas de erradicación de la violencia doméstica, programas para mujeres con niños y niñas pequeños, programas para promover el desarrollo de actividades productivas de las mujeres, etc.
- 2) **Gastos destinados a promover oportunidades equitativas en el empleo público:** se trata del gasto destinado a garantizar igualdad de oportunidades en el empleo público a varones y mujeres. Por ejemplo: servicios de guardería para madres y padres trabajadores, capacitación para empleados y empleadas administrativas de bajos niveles de calificación (donde predominan las mujeres), licencias parentales, etc.
- 3) **Gastos generales:** contempla el resto de los gastos públicos que no se incluyen en las categorías anteriores, que tienen como objetivo brindar bienes y servicios al conjunto de la comunidad. Esta categoría suele comprender a la mayor parte de los gastos públicos.

Esta propuesta general de clasificación de los gastos públicos permite conocer la participación de cada uno de ellos en el total y brinda una idea de las prioridades consideradas por la gestión de políticas públicas. Asimismo, al interior de cada grupo de



gastos, pueden diseñarse diferentes clasificaciones de acuerdo a la relevancia de los gastos según su impacto de género.

En este sentido, en un trabajo precedente (Rodríguez Enríquez, 2007) se propone una adaptación de esta metodología para estudiar el caso argentino, que involucra la siguiente desagregación de esta clasificación:

1) Gastos etiquetados:

- a. Gastos vinculados con la institucionalidad de la mujer.
- b. Gastos destinados principalmente a beneficiarias mujeres.
 - i. Vinculados con cuestiones de violencia hacia las mujeres y promoción de los derechos de las mujeres.
 - ii. Vinculados con promoción de la inserción económica de las mujeres (en el empleo, en la auto-producción, etc.)
 - iii. Vinculados con el apoyo al rol reproductivo de las mujeres (vinculados al cuidado, la atención y nutrición de los niños y niñas, etc.)
 - iv. Otros gastos etiquetados

2) Gastos destinados a promover oportunidades equitativas en el empleo público.

3) Gastos generales:

- a. Gastos con potencialidad explícita en términos de equidad de género.
- b. Resto de los gastos generales.

La categoría de gastos con potencialidad explícita en términos de equidad de género, se refiere a aquellos gastos que a pesar de no estar concretamente etiquetados, por el tipo de gastos de que se trata o por las características de los beneficios que distribuyen podrían estar afectando, o ser muy pasibles de afectar, positivamente a la situación de equidad de género.

El objetivo de esta propuesta es cuantificar en términos monetarios el gasto público que involucra cada rubro de clasificación, permitiendo construir de esta forma medidas de la relevancia que dentro del presupuesto público se otorga a políticas que *a priori* promueven la equidad de género.

Estas medidas pueden ser tanto absolutas (cantidad de dinero involucrado), como relativas (por ejemplo, porcentaje del gasto etiquetado en relación con el total de gasto). También



pueden construirse estructuras de participación jurisdiccional del gasto (especialmente relevante en países con estructuras federales como Argentina), para conocer la relevancia que se le da a políticas favorables a la equidad de género en los distintos niveles de ejecución del gasto.

Otra variante cuantitativa en el estudio de los presupuestos públicos es el **análisis de la incidencia del gasto público por sexo**. Esta herramienta busca observar la incidencia del gasto público entre varones y mujeres. Lo que se intenta es estimar la participación por sexo de los beneficios distribuidos a través de las políticas de gasto público, entendido como costo unitario por el número de unidades utilizadas.

Esta herramienta permite no sólo conocer a quiénes, en términos de sexo, están dirigidos los gastos públicos, sino también a quién puede afectar, y en qué sentido, un recorte o una ampliación del gasto.

Para poder aplicar esta herramienta se necesita avanzar en, al menos, tres etapas. En primer lugar, determinar el gasto neto realizado por el Estado que llega a las personas; esto es, el monto de la entrega de recursos a los/as beneficiarios/as menos cualquier pago que ellos/as puedan hacer por el bien o servicio que reciben. En segundo lugar, establecer la distribución de esos recursos entre varones y mujeres, para el caso de los beneficios que se distribuyen a título individual. En tercer lugar, establecer la distribución de esos beneficios o recursos al interior de los hogares, en caso de los beneficios que se distribuyen de esta manera (a nivel de los hogares).

Los estudios de incidencia del gasto público no son novedosos. Habitualmente se realizan teniendo en cuenta la distribución del gasto entre distintos estratos de ingreso (por ejemplo, quintiles o deciles)⁶. Una posibilidad para agregarle a estos estudios la mirada de género es clasificar a los hogares de esos estratos de ingreso de acuerdo a ciertas características relevantes para el análisis de género. Por ejemplo: según sexo del jefe/a del hogar; según composición del hogar; según presencia de niños y niñas menores o adultos mayores; según inserción laboral de los miembros adultos; según tasa de dependencia.

Esto como forma de aproximarse a lo que debería ser un estudio de incidencia en términos de género, lo cual requiere mucha información cuantitativa vinculada al costo en que incurre el gobierno al proveer y distribuir cierto bien o servicio, y de cómo se distribuyen estos beneficios entre la población y al interior de los hogares, información que puede llegar a

⁶ Como ejemplo de análisis de incidencia distributiva del gasto público en el caso de Argentina, puede verse Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2002).



captarse con encuestas de hogares, pero que frecuentemente requiere de trabajos más cualitativos.

Esta aproximación cuantitativa a las implicancias de las políticas de gasto público sobre la equidad de género tiene como objetivo principal visibilizar la poca prioridad que en la mayoría de los presupuestos estudiados se le da al tema. Asimismo, busca construir evidencias que permitan a los distintos actores sociales, comprometidos con la equidad de género, presionar a favor del diseño de presupuestos públicos más inclusivos, sensibles a la equidad de género.

Sin embargo, esta propuesta general debe ser complementada con otras herramientas que permitan profundizar en las características concretas de las políticas de gasto público, y de esta forma en el impacto efectivo que pueden tener sobre la equidad de género. Esto es así, porque existen gastos que habiéndose etiquetado para mujeres, pueden no necesariamente alterar las relaciones de género existentes. Por ejemplo, en muchos países existen programas de transferencias monetarias condicionadas dirigidos específicamente a las mujeres. El hecho de que las beneficiarias directas sean las mujeres, puede ser un criterio suficiente para considerarlo gasto etiquetado. Sin embargo, si la condición de acceso al beneficio es la de asumir la responsabilidad principal (y/o única) del cuidado de los hijos e hijas, velando por su asistencia a establecimientos educativos, y a los controles sanitarios básicos, ésta no es una acción que desafíe (sino todo lo contrario) los roles de género tradicionales, con lo cual su impacto sobre la equidad de género puede en realidad ser débil.

De igual forma, pueden existir gastos que sin estar etiquetados para mujeres, afecten de manera positiva la equidad de género, y se consideren entonces con “potencialidad explícita” en este sentido. Por ejemplo, un programa de educación sexual en las escuelas, que acerque a los niños y niñas a nociones básicas de salud sexual y reproductiva.

Para poder comprender el impacto de género, real o potencial, de las políticas públicas, lo que se requiere es analizar sus características y contenidos a la luz de la manera en que desafían, consolidan o dejan sin modificación la situación de equidad de género. Es decir, lo que se requiere es la **evaluación de las políticas públicas con enfoque de equidad de género**.

Esta herramienta busca evaluar las políticas públicas que subyacen las asignaciones presupuestarias para identificar sus probables impactos en varones y mujeres, tratando de responder a la pregunta central: ¿esas acciones de política reducen, incrementan o mantienen sin modificaciones la situación de inequidad de género?



La evaluación de las políticas en este sentido implica la identificación de los elementos de género explícitos e implícitos en sus objetivos, diseño, características y procedimientos. Asimismo, involucra la identificación de los recursos asignados a las políticas y los efectivamente ejecutados.

Habitualmente, este análisis se operacionaliza a través de la aplicación de un conjunto de preguntas estructuradas, que permiten identificar los supuestos vinculados a las relaciones de género implícitos en las acciones de política, así como el impacto que en estas mismas relaciones pueden tener las actividades involucradas. Estas preguntas guía de la observación, pueden incluir las siguientes:

- ¿Cuál y cómo es la participación de mujeres y varones en el diseño de la acción de política? ¿Se tienen en cuenta sus necesidades específicas? ¿Su heterogeneidad y diversidad de situaciones?
- ¿Cuál es la participación relativa de varones y mujeres como beneficiarios/as de la acción de política? ¿Cuáles son las características de los hogares en los que conviven?
- ¿La acción de política contempla las compatibilidades/incompatibilidades con las responsabilidades domésticas de los/as beneficiarios/as?
- ¿La acción de política está contribuyendo a involucrar a los varones en las tareas de cuidado?
- ¿Se están potenciando las posibilidades de la acción de política para proveer servicios de cuidado a los hogares?
- ¿La acción de política ha promovido la inserción de las mujeres en el empleo? ¿En qué condiciones? ¿Ha contemplado simultáneamente la tensión con las responsabilidades de cuidado?
- ¿La acción de política, ha contribuido a la inserción de las mujeres en actividades no tradicionalmente femeninas? ¿La acción de política ha contribuido a la inserción de los varones en actividades no tradicionalmente masculinas?
- ¿La acción de política ha mejorado las capacidades de las mujeres? Les ha permitido procesos de terminalidad educativa? ¿Las ha dotado de conocimientos vinculados con oficios específicos?



- ¿La acción de política ha implicado un cambio sustantivo en el nivel de autonomía (económica y política) de las mujeres? ¿Ha profundizado su conocimiento sobre sus derechos? ¿Ha generado mecanismos para mejorar el nivel de independencia económica de las mujeres?
- ¿La acción de política ha contribuido a fortalecer las redes comunitarias?
- ¿Todo el material involucrado en la acción de política, ha utilizado un lenguaje no sexista?
- ¿Se ha generado, a lo largo de todo el proceso de intervención de política, información relevante desagregada por sexo, que contemple datos relevantes para la explicación de las relaciones de género involucradas?

Una parte central en el análisis de género refiere a la manera en que las políticas permiten alterar el desigual reparto del trabajo de cuidado no remunerado entre varones y mujeres. En un sentido más amplio, se trata de estudiar el impacto de las políticas sobre la organización del cuidado, que en su forma actual sienta las bases para la discriminación de género en otros ámbitos (como el mercado laboral y el acceso a recursos económicos)⁷.

Por ello, otra de las herramientas que se utiliza es el **análisis desagregado por sexo, del impacto del gasto público sobre el uso del tiempo** de las personas. Esta herramienta busca identificar las relaciones entre el presupuesto público y el presupuesto de uso del tiempo de los hogares. Principalmente, busca identificar la contribución del trabajo de cuidado no remunerado al funcionamiento del sistema económico, y la medida en que la propia provisión de las políticas públicas cuenta con una dotación importante (y no explícitamente reconocida) de este tipo de trabajo.

El desarrollo de esta herramienta es importante, en la medida que la evidencia recogida desarticuladamente hasta ahora da muestras que las mujeres destinan mayor parte de su tiempo que los varones a este tipo de tareas. Asimismo, que los recortes del gasto público (característicos de la década del 90 en América Latina en general y en Argentina en particular), tienen consecuencias sobre el tiempo de las personas -y mayormente de las mujeres- que tienen que hacerse cargo de las responsabilidades de cuidado abandonadas por el Estado (como ser, el cuidado de familiares internados en el servicio público de salud, la atención de los niños y niñas cuando se reducen los tiempos de asistencia a la escuela, etc.).

⁷ Para una explicación de la relación entre la organización del cuidado y el sistema económico y las políticas económicas, ver Rodríguez Enríquez (2005).



Claramente, una de las mayores dificultades para adaptar y aplicar esta herramienta se vincula con el escaso desarrollo que todavía tienen las encuestas de uso del tiempo, insumo principal para este tipo de análisis.

Otro condimento importante del análisis de género de las políticas de gasto público, refiere a que la forma que adoptan los presupuestos públicos está relacionada con los procesos por los cuales los mismos son diseñados. Desde la mirada de género, importa conocer si las voces de los varones y mujeres, sus necesidades y sus intereses son tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de las que son sujetos. La presunción que existe es que cuanto mayor la intervención ciudadana en los procesos presupuestarios, mayor será la potencialidad de las intervenciones para afectar positivamente la situación de equidad.

En los sistemas democráticos, la participación ciudadana en el proceso presupuestario se encuentra habitualmente mediada por los representantes legislativos, en la medida que los presupuestos adoptan la forma de leyes sancionadas en el parlamento. En algunas ocasiones (Argentina es un buen ejemplo al respecto), los presupuestos sancionados de esta forma, sufren severas modificaciones en el transcurso de su aplicación, y no se prevén mecanismos efectivos de control ciudadano sobre estos cambios, ni sobre todo el proceso de ejecución presupuestaria.

Como alternativa a estas limitaciones de los procesos presupuestarios se han gestado espacios de participación en la forma de diseño participativo de programas públicos (particularmente en las áreas sociales), o el más institucionalizado y con cierto desarrollo en América Latina, de los presupuestos participativos.

Para evaluar esta dimensión se propone como herramienta la **evaluación del gasto público desde los beneficiarios y beneficiarias**. Esta herramienta tiene por objetivo darle voz a los beneficiarios y beneficiarias de los programas públicos y conocer cuál es el impacto de género desde sus propias experiencias. Se pretende conocer y analizar en qué medida las modalidades vigentes en la oferta de servicios públicos satisfacen las necesidades y deseos de las personas, así como la dimensión en que los patrones de gasto público se adaptan a las prioridades de varones y mujeres.

Para llevar adelante esta herramienta se suele recurrir a una variedad de instrumentos de análisis cuantitativos (encuestas de opinión, sondeos de actitudes, clasificación de preferencias) y cualitativos (entrevistas semi-estructuradas, grupos focales, observación participante), que pueden incluir no sólo el relevamiento de opiniones sobre los programas



existentes, sino también la indagación sobre posibilidades de modificaciones futuras, por ejemplo, indagando si las personas estarían dispuestas a pagar (y cuánto) con el objetivo de que los servicios públicos aumenten o mejoren.

Una última consideración importante en cualquier análisis de política pública, es que las mismas no operan en abstracto. Por el contrario, se enmarcan y forman parte de una lógica sistémica, de la que son producto, y a la que contribuyen a reproducir. En este sentido, una mirada con enfoque de equidad de género a las políticas de gasto público no puede obviar que los resultados de estas políticas están mediados por la propia estructura económica de género que la dinámica sistémica promueve.

Por lo mismo, se contempla dentro del conjunto general de herramientas que estamos describiendo, el **análisis del marco de política económica de mediano plazo con enfoque de equidad de género**. El objetivo de esta herramienta es introducir la dimensión de la equidad de género en el diseño, formulación, monitoreo y evaluación de la política económica de mediano plazo. Para ello, es necesario introducir, en cada nivel de análisis, las dimensiones claves para la mirada de la equidad de género: desagregación por sexo de los agentes económicos involucrados, participación económica de varones y mujeres, la división sexual del trabajo, el trabajo de cuidado no remunerado y la distribución de recursos al interior de los hogares.

2.1. Antecedentes en Argentina

El estudio de las políticas de gasto público con enfoque de equidad de género tiene incipientes antecedentes en Argentina, que incluye un estudio exploratorio de análisis del presupuesto nacional del año 2007 (Rodríguez Enríquez, 2007) y la experiencia de la incorporación de la perspectiva de género, en el proceso de presupuesto participativo en la Ciudad de Rosario.

Rodríguez Enríquez (2007) avanzó en la aplicación parcial de tres herramientas de las sugeridas en la metodología general: i) análisis cuantitativo del gasto público (según la clasificación ampliada comentada anteriormente); ii) análisis de la incidencia por sexo del gasto público; iii) análisis con perspectiva de equidad de género de una política específica de gasto público (tomando el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas).



El análisis cuantitativo del gasto público previsto en el Presupuesto 2007 de la Administración Nacional argentina, brindó un resultado muy poco alentador desde el punto de vista de la participación del gasto etiquetado o potencialmente favorable a la equidad de género en el total del gasto de la Administración Nacional.

Tras el análisis de los objetivos y características de los 296 programas contenidos en dicho presupuesto, Rodríguez Enríquez (2007) aplicó la clasificación del gasto definida anteriormente. Los 296 programas contemplan un monto total de \$142.641 millones⁸. De ese total, tal como indica el Cuadro 1, solamente el 0,21% corresponde a gastos etiquetados para mujeres, es decir, a programas o acciones de política pública que se dirigen explícitamente a atender derechos o necesidades de las mujeres.

Cuadro 1 - Argentina - Presupuesto 2007

	Total en \$	Porcentaje del Gasto Total
Gasto Público Total	142.641.212.962	100,00
Gasto Etiquetado	297.359.654	0,21
Gasto en Empleo Público equitativo	-	-
Gastos Generales	142.343.853.308	99,79
Gasto con potencialidad de equidad de género	53.080.698.768	37,21
Resto de gastos generales	89.263.154.540	62,58

Fuente: Rodríguez Enríquez (2007).

En la descripción de actividades a nivel de programas, no se pudo identificar ninguna partida destinada a promover la equidad de género en el empleo público, en el ámbito de la Administración Nacional.

Por su parte, entre los mayoritarios gastos generales (representan el 99,79% del gasto total), un 37% corresponde a tipos de gastos que por sus características cuentan con importante potencialidad para afectar positivamente la equidad de género. Esta efectiva potencialidad sólo puede dimensionarse con una mirada más profunda y específica de las actividades comprendidas, tanto en los gastos etiquetados como en los gastos con potencialidad de equidad de género.

En relación a los **gastos etiquetados**, los mismos están constituidos por tan sólo 5 programas: i) formulación e implementación de políticas públicas para la mujer, en el área

⁸ Esta cifra incluye los gastos figurativos. Si se extrajeran, el gasto público total de la Administración Nacional argentina alcanzaría los \$121.300 millones.



del Consejo Nacional de la Mujer; ii) desarrollo de la salud sexual y la procreación responsable, en el Ministerio de Salud; iii) el programa de capacitación de la mujer campesina, en la Secretaría de Agricultura; iv) el programa de Atención de la Madre y el Niño, en el Ministerio de Salud, v) la construcción de consultorios externos de ginecología para el personal policial, dentro del Ministerio del Interior.

Más del 90% del gasto etiquetado (\$274 millones) se concentra en un solo programa, el de Atención de la Madre y el Niños, que como objetivo garantizar la salud de la madre, embarazada o con niños y niñas pequeños, y también la nutrición de los hijos e hijas en la primera infancia. Este programa opera a través de la prestación de servicios básicos para la salud y la provisión de leche para los niños y niñas pequeños.

Rodríguez Enríquez (2007) concluye, que este es un programa destinado a las mujeres en su rol de madres, por lo que no responde positivamente a la pregunta central de un análisis de género: “¿esta acción de política fiscal, consolida, modifica o deja sin alterar la situación de inequidad de género?” Sin desconocer la necesidad de que el Estado asuma su responsabilidad en la garantía de la salud de las personas, y muy particularmente de los sectores más vulnerables, a través de este programa insiste en considerar a la mujer exclusivamente en su rol de madre, y como principal responsable del cuidado de los hijos e hijas. En síntesis el gasto etiquetado para las mujeres en el presupuesto 2007 es sumamente escaso, y las características de los programas permiten afirmar que solamente las acciones en términos de salud sexual y reproductiva representan un verdadero avance en materia de equidad de género.

Como segundo avance en la evaluación cuantitativa del gasto público, Rodríguez Enríquez (2007) estimó la magnitud del gasto público nacional del 2007, que involucra intervenciones, programas y actividades que sin estar etiquetados, pueden tener un impacto positivo sobre la equidad de género. Para evaluar los programas de gasto público a la luz de esta potencialidad, utilizó los siguientes criterios de inclusión:

- Gastos vinculados con la mejora en las condiciones de capacitación o ingresos en sectores de empleo público con sobre-representación de fuerza de trabajo femenina.
- Gastos vinculados con promover mejoras en las condiciones de hábitat y vivienda de los hogares.
- Gastos vinculados con la promoción de la calidad de vida de los adultos mayores y los niños y niñas.



- Gastos vinculados con acciones que promuevan la capacitación laboral o la inserción en el empleo y las actividades económicas.
- Políticas sociales asistenciales vinculadas con los sectores de población más vulnerables, y particularmente, con el sostenimiento del ingreso de los hogares.

Los supuestos detrás de la adopción de estos criterios, contemplan: i) que toda mejora en las condiciones de empleo en los sectores donde las mujeres representan la mayor parte de la fuerza de trabajo son positivos para las mujeres; ii) que las mejoras en las condiciones de vivienda y hábitat, y en la situación de la población dependiente, son positivos para las mujeres en la medida que alivian sus responsabilidades de cuidado, o la carga de estas responsabilidades; iii) que toda acción que promueva efectivamente la inserción en el empleo puede ser beneficiosa en tanto alcance a beneficiarias mujeres y permita dotarles de mayor autonomía en este sentido; iv) que las políticas asistenciales y los programas de sostenimiento del ingreso pueden favorecer la situación de las mujeres pobres. Desde ya, la verificación de todos estos supuestos en la práctica dependerá efectivamente de las características que adopten los programas.

Aplicando esta metodología, y como se consignó en el cuadro 1, Rodríguez Enríquez (2007), estimó que el gasto público nacional con potencialidad para afectar positivamente la equidad de género, previsto para el año 2007, alcanzaba los \$53 mil millones, equivalente a 37,21% del presupuesto nacional. La mayor concentración de recursos en estos gastos se encuentra en las políticas asistenciales y de sostenimiento del ingreso. De hecho el gasto en prestaciones previsionales acumula casi el 60% de los gastos generales con estas características. Si se excluyera este programa, el gasto en políticas asistenciales y de sostenimiento del ingreso seguiría concentrando la mayor parte de los recursos (55% del total).

Del resto de tipo de gastos comprendidos en esta clasificación, resultan relevantes los gastos para mejorar la calidad de vida de las personas dependientes y los gastos para mejorar las condiciones de hábitat y vivienda. Nuevamente, pareciera que el mayor foco de las acciones de política pública que podrían pensarse beneficiando en términos relativos a las mujeres, se da en aquellas acciones vinculadas a los roles reproductivos. Aquellas vinculadas con promover la inserción laboral y económica femenina son prácticamente inexistentes. En tanto la autonomía femenina es un requisito indispensable para avanzar en mejoras de la equidad de género, esto resulta una debilidad de la asignación del gasto público nacional en Argentina.



Rodríguez Enríquez (2007) avanza posteriormente en la aplicación de una segunda herramienta general en el análisis de presupuestos sensibles a la equidad de género, que es un análisis de la incidencia cuantitativa del gasto público desagregado por sexo. Para ello tomó el caso del gasto en previsión social, dada la relevancia que tiene en términos cuantitativos en el conjunto del gasto público nacional, y dada su potencialidad para actuar positivamente en términos de equidad de género.

Para avanzar en el análisis se utilizó información de distintas fuentes (información sobre gasto público en previsión social, provista por la Dirección de Gasto Público Social, del Ministerio de Economía; información sobre cantidad de beneficiarios, por sexo, y haber promedio provista por la Secretaría de Seguridad Social). Asimismo, y dado que la información de haber promedio no se encontraba desagregada por sexo, esta información se ajustó según información sobre la brecha de ingresos por jubilación o pensión, entre varones y mujeres, tomada de la información de la Encuesta Permanente de Hogares, del Indec⁹.

La compatibilización y los ajustes de la información de las distintas fuentes dieron como resultado la distribución del gasto provisional, entre varones y mujeres, que se describe en el Cuadro 2.

⁹ Información correspondiente al año 2006.



Cuadro 2 - Argentina
Incidencia del Gasto en Previsión Social por sexo

	Cantidad de Beneficiarios	
	Varones	Mujeres
2000	1.160.146	1.940.915
2001	1.143.110	1.930.321
2002	1.105.924	1.913.346
2003	1.098.098	1.882.321
2004	1.061.490	1.859.708
	Incidencia del Gasto (en millones de \$)	
2000	8.155,3	9.528,5
2001	7.894,1	9.309,7
2002	5.124,8	6.192,0
2003	5.075,9	6.076,5
2004	5.377,0	6.579,0
	Incidencia del Gasto (participación en %)	
2000	46,12	53,88
2001	45,89	54,11
2002	45,28	54,72
2003	45,51	54,49
2004	44,97	55,03

Fuente: Rodríguez Enríquez (2007)

Como se observa, la incidencia del gasto en previsión social es proporcionalmente mayor para las mujeres que para los varones, e incluso la participación relativa ha crecido en el quinquenio. La principal razón para esta circunstancia, es que **existen más beneficiarias mujeres que varones**, y aún cuando **su haber promedio es menor**, la diferencia cuantitativa en cantidad de beneficiarias, más que compensa la diferencia en el nivel de los haberes. Cabe destacar que las mujeres son mayoritariamente receptoras de pensiones.

El resultado obtenido en el análisis de incidencia del gasto en previsión social, no debe llamar a confusión. Existe abundante literatura que demuestra lo inequitativo en términos de género de los sistemas de previsión contributivos¹⁰. Sintéticamente estos trabajos señalan:

- El acceso al beneficio previsional en el caso de las mujeres aparece no como un derecho propio, sino como un derecho derivado (pensión por viudez del marido trabajador jubilado).

¹⁰ Para una síntesis al respecto ver Pautassi (2002).



- Las condiciones de discriminación en el mercado laboral tienen su correlato en el sistema previsional. Las mujeres tienen menos acceso, registros contributivos más intermitentes y por ende, haberes previsionales más bajos.
- La estructuración de los sistemas de previsión social no tienen en cuenta las consecuencias en las trayectorias laborales femeninas de las dificultades de compatibilización de la vida laboral y las responsabilidades de cuidado.

En síntesis, aún cuando la incidencia del gasto en previsión social es mayor para las mujeres, y esto sin dudas tiene un impacto positivo en la posibilidad de las mujeres adultas mayores en tener acceso a un ingreso, esta situación no transforma la persistencia de inequidades de género en el sistema previsional.

Finalmente, Rodríguez Enríquez (2007) avanza con el análisis específico de dos programas de transferencias monetarias condicionadas, para poner en práctica la herramienta que sugiere un análisis de las políticas con una mirada de equidad de género. Para ello analiza el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PF).

Respecto del primero, Rodríguez Enríquez (2007) concluye que aún cuando el programa no consideró en su diseño aspectos claves para la equidad de género, o justamente por eso, presenta fuertes sesgos de género. En primer lugar, la mayoría de las beneficiarias del programa han sido, desde el inicio, mujeres. Más aún, con el paso del tiempo, a medida que el programa iba perdiendo relevancia, tanto en relación a la cantidad de beneficiarios con los que cuenta, como en relación al beneficio que distribuye, la feminización de la población beneficiaria aumentaba.

En segundo lugar, porque debido a ser un programa condicionado, entre otros requisitos, al cumplimiento de una contraprestación laboral, significó en la práctica un positivo proceso de “activación” femenina. Sin embargo, este proceso replicó las discriminaciones propias del mercado laboral: segregación en actividades “típicamente femeninas”, puestos de baja productividad, sin protección social, y con una bajo nivel de remuneración (operacionalizado en el monto del beneficio).

En tercer lugar, porque no contempló, en este proceso de activación, el conflicto entre las actividades laborales (realizadas en forma de contraprestación) y las responsabilidades domésticas. Es decir, el programa no previó ningún tipo de acción de conciliación entre la vida laboral y familiar de las mujeres beneficiarias. Como consecuencia, las mujeres debieron



recurrir a las estrategias habituales de conciliación: combinar los horarios de contraprestación con los horarios escolares; dejar a sus hijos e hijas al cuidado de otros familiares (habitualmente abuelas, o hermanas mayores); concurrir al lugar de cumplimiento de la contraprestación, acompañadas de sus hijos e hijas. Una vez más, la conciliación se produjo ajustando por la calidad de tiempo y de vida de las mujeres, y de sus hijos e hijas.

Con la evolución temporal del programa, esta situación se resolvió por dos estrategias. Por un lado, el abandono de la práctica de la contraprestación. Por otro lado, la migración de las beneficiarias con más de dos hijos o hijas a cargo, al PF.

Respecto del PF, Rodríguez Enríquez (2007) considera que este programa adolece de connotaciones negativas para la equidad de género en la propia filosofía con la que fue concebido. La misma se sostiene en el supuesto de que las mujeres son las principales responsables del cuidado de los hijos e hijas. Por ello, lo que promueve es una asistencia monetaria, a cambio que las mujeres beneficiarias “cumplan con su obligación”¹¹ de cuidar de la formación educativa y la atención de salud de sus hijos e hijas.

Más allá del positivo impacto que puede tener el acceso a un ingreso monetario en la vida de las mujeres, así como la promoción de recursos fundamentales (como la educación y la salud) para su hijos e hijas, este programa resulta en los hechos en una consolidación de la división sexual tradicional del trabajo que ubica a las mujeres como principales (o únicas) responsables del cuidado de los niños y niñas, lo que a su tiempo refuerza las discriminaciones de género que se producen en otros ámbitos de la vida, particularmente, en el mercado laboral.

El otro antecedente existente en Argentina es el de la incorporación de la mirada de equidad de género en el proceso de Presupuesto Participativo de la Ciudad de Rosario¹².

El presupuesto participativo fue establecido en la ciudad de Rosario en el año 2002. A través de esta iniciativa, los vecinos y vecinas de la ciudad pueden decidir colectivamente sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal.

Desde el inicio estuvo en la voluntad del Municipio la incorporación de la perspectiva de género en este proceso participativo. Es en el marco del segundo Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades y Trato entre Varones y Mujeres (2005/2009), que se propone

¹¹ Durante un tiempo prolongado, esta afirmación textual aparecía en el sitio de Internet del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, como una justificación valedera para que las mujeres beneficiarias del PJJHD optaran por migrar al PF.

¹² Se sigue para esta caracterización a Ciciliani (2008).



específicamente en el Presupuesto Participativo acciones que incentivan y fortalecen la presencia de las mujeres en las diferentes etapas del proceso, la inclusión de sus demandas y de la perspectiva de género en los proyectos elaborados para su inclusión en el presupuesto.

Las acciones planteadas son las siguientes:

- **Paridad en los Consejos Participativos en los Distritos:** A los efectos de concretar la integración paritaria de varones y mujeres en los Consejos en el momento de la elección de consejeros y consejeras durante las asambleas de la Primera Ronda, los vecinos y vecinas presentes votan por un varón y una mujer.
- **Espacios de guardería:** Se incluyen para poder incrementar la participación de las mujeres durante el desarrollo de las asambleas de la Primera Ronda. Se designa personal capacitado para la atención y cuidado de los niños y niñas asistentes.
- **Programa Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres:** A través del Área de la Mujer de la Secretaría de Promoción Social y a partir de distintas acciones se propone incentivar la participación de mujeres en los ámbitos de decisión pública y fortalecer su presencia, capacitándolas para incidir en la definición de las prioridades presupuestarias y en la distribución de los recursos municipales existentes.
- **Utilización de lenguaje inclusivo y no discriminatorio** e imágenes no estereotipadas en todas las comunicaciones oficiales del programa.

A partir del año 2005 y como consecuencia de estas acciones, comenzaron a incorporarse proyectos con perspectiva de género en el presupuesto. En el año 2006, ese tipo de proyectos se había, en promedio, triplicado. En el año 2007, la cantidad de proyectos con perspectiva de género permanece igual, pero se incrementa el monto de presupuesto que se les asigna.

En síntesis, en la experiencia de la Ciudad de Rosario, se verifica que el proceso simultáneo de incorporación de las mujeres al proceso, así como su capacitación en temas específicos, ha permitido un avance de su parte, en identificar y exigir la atención de sus demandas y necesidades, obteniendo una mejora en su calidad de vida.



3. El sistema impositivo y la equidad de género¹³

El estudio de la política tributaria desde la perspectiva de la equidad de género se propone una serie de objetivos combinados. En primer lugar, observar si existen discriminaciones explícitas de género en la conformación de los sistemas de tributación. En segundo lugar, estimar si la carga impositiva se distribuye de tal forma que castiga relativamente más a sectores poblaciones relevantes desde el punto de vista de la equidad de género (por ejemplo, a hogares monoparentales, donde predominan aquellos liderados por mujeres; o a hogares pobres, comandados mayoritariamente por mujeres; o a hogares con doble proveedor de ingresos, donde tanto la mujer como el varón están insertos en el mercado laboral). En tercer lugar, evaluar si la política tributaria consolida, desafía o deja sin efecto la situación existente de inequidad de género.

De esta forma, existen al menos tres espacios donde puede reflejarse el análisis de género de la política y estructura tributaria: i) la discriminación presente en la legislación tributaria o en la relación entre la forma de implementación de los tributos y las relaciones de género imperantes; ii) la incidencia relativa de la carga tributaria; iii) el impacto de los tributos sobre los comportamientos individuales.

3.1. Sesgos de género en los sistemas de tributación

Una manera de explicitar los impactos de género de los sistemas tributarios es a través de la identificación de **sesgos de género**. Estos sesgos pueden ser explícitos o implícitos. Se considera que un sistema tributario presenta sesgos **explícitos** de género cuando las regulaciones específicas de la legislación tributaria, identifica y trata de manera diferente a varones y mujeres. Tal sería el caso, por ejemplo, de un sistema que permita ciertas desgravaciones en la declaración impositiva de los varones, pero no así de las mujeres.

Los sistemas tributarios también pueden presentar **sesgos implícitos de género**. Estos ocurren cuando las regulaciones establecidas en la legislación impositiva, por efecto de los arreglos sociales y los comportamientos económicos predominantes, tienen diferentes implicancias para varones y mujeres.

Los sesgos de género se manifiestan de manera diferente y a través de distintos mecanismos en los diferentes tipos de impuestos.

¹³ Esta sección se basa en Stosky (1997), Barnett y Grown (2004) y Elson (2006). Todos estos trabajos ofrecen ejemplos internacionales de las cuestiones que aquí se exponen teóricamente.



3.2. Los sesgos de género en la tributación sobre los ingresos personales

Los **sesgos de género explícitos** todavía persisten en algunas legislaciones que determinan la tributación sobre los ingresos personales. Estos se manifiestan principalmente en el tratamiento diferencial para varones y mujeres respecto a las exenciones y deducciones que se permiten para la determinación del ingreso imponible, así como en el tratamiento de los ingresos conjuntos del hogar.

En relación con este último punto, los sesgos explícitos de género operan cuando los ingresos provenientes de fuentes no laborales, por ejemplo de rentas derivadas de activos del hogar, son atribuidos enteramente al esposo dentro de la sociedad conyugal. Este sesgo no implica una desventaja económica para las mujeres, ya que al ser atribuido al esposo es éste el que debe tributar sobre este ingreso. Sin embargo, constituyen una discriminación contra las mujeres, toda vez que se les niega entidad como sujetos del derecho tributario. Esta situación existe en varios países (incluyendo Argentina), independientemente que el modo de tributación sobre los ingresos personales sea conjunto o individual.

Existen varias maneras de administrar la tributación sobre ingresos del hogar en los impuestos sobre los ingresos personales que resultan neutrales en términos de género. Por ejemplo, atribuir estos ingresos al principal receptor de ingresos¹⁴, atribuir los ingresos en partes iguales a ambos cónyuges, permitir que los cónyuges decidan ellos mismos cómo atribuir estos ingresos, atribuir los ingresos al cónyuge que posee la propiedad legal sobre los activos conyugales que generan los ingresos sobre los cuales se está tributando.

La otra raíz de sesgos explícitos de género en la tributación sobre los ingresos personales opera en el tratamiento de las exenciones y deducciones impositivas permitidas por la legislación. Uno de estos casos sucede cuando el tratamiento de las deducciones por cargas de familia es diferente según el sexo del contribuyente. Por ejemplo, cuando se permiten deducciones por esposa al esposo, pero no viceversa, o cuando el monto de esta deducción es menor en el caso de la mujer contribuyente que en el caso del contribuyente varón.

Otra situación común de discriminación explícita de género se da en el tratamiento de las deducciones por hijo o hija a cargo en el caso de los hogares biparentales, cuando ambos cónyuges son contribuyentes del impuesto a los ingresos personales. En la mayoría de las

¹⁴ Dada la estructura genérica de la distribución de los ingresos, esta situación puede sin embargo generar un sesgo implícito de género, tal como se explicará más adelante.



legislaciones tributarias, estas deducciones están permitidas sólo para uno de los cónyuges. La discriminación opera cuando este cónyuge es por norma o por costumbre el esposo.

En relación con los **sesgos implícitos** estos se producen por dos situaciones. En primer lugar, en el caso que la tributación sobre los ingresos personales se realice en base a los ingresos colectivos del hogar, y no a título de cada persona individualmente. En segundo lugar, cuando existen estructuras impositivas fragmentadas, que imponen condiciones diferenciales para los ingresos provenientes de diferentes fuentes.

La tributación conjunta sobre los ingresos personales ha sido una característica histórica de los sistemas tributarios de los países europeos, y ha dado lugar a una amplia discusión sobre sus impactos discriminatorios sobre los ingresos secundarios. ¿Cómo opera este mecanismo? Cuando el ingreso imponible se estima a nivel del hogar, la tasa de contribución que aplica es la que corresponde al tramo de ingreso en que se clasifica el ingreso conjunto. En el caso de los ingresos secundarios del hogar, éste suele ser un tramo más elevado que el que correspondería si los impuestos se tributaran de manera individual.

Es decir, las personas cuyos ingresos representan una fuente de recursos secundaria en el hogar tributan la tasa que le corresponde al ingreso principal, que suele ser más elevada que la que correspondería a su propio ingreso. Dada la estructura genérica de acceso a los ingresos, los perceptores secundarios de ingresos de los hogares suelen ser las mujeres, por lo que esta situación se transforma en un sesgo implícito de género.

El problema con este tipo de sesgos implícitos no es solamente el hecho de que los perceptores de ingresos secundarios, mayoritariamente mujeres, tengan que pagar una tasa marginal relativamente mayor. A esto se suman los incentivos negativos que esta situación puede tener sobre la búsqueda de ingresos y la inserción laboral de las personas. En efecto, esta penalización sobre los ingresos potenciales de las mujeres, puede contribuir a profundizar la discriminación en el mercado laboral, particularmente aquella que opera vía menor participación económica de las mujeres.

En breve, si se pretende combatir la discriminación económica de género, que encuentra una de sus raíces principales en las dificultades de las mujeres para acceder al mercado laboral, deben removerse los des-incentivos a la oferta de su fuerza de trabajo, que suele ser además más elástica que la de los varones adultos del hogar. El que opera por la vía tributaria puede ser uno de estos mecanismos desincentivadores de la inserción laboral de las mujeres.



Finalmente, otro sesgo implícito de género en el tratamiento del impuesto a los ingresos personales opera cuando existen tratamientos diferenciales para distintas fuentes de ingreso, que resultan más desventajosas para aquellas fuentes donde las mujeres se encuentran sobre-representadas.

En caso argentino sirve para ilustrar este último punto, ya que en la normativa del impuesto a las ganancias se verifican significativas inequidades horizontales. Una de las más severas es el caso de la exención permitida para los ingresos provenientes de rentas financieras. Dado que los varones se encuentran sobre-representados, respecto de las mujeres, entre los propietarios de activos financieros, la existencia de este beneficio fiscal que los favorece representa un sesgo implícito de género.

Otro ejemplo es lo que sucede con el tratamiento de las deducciones por cargas de familia, permitidas para quienes tributan sobre sus ingresos por vía del impuesto a las ganancias (trabajadores asalariados y autónomos), pero que no se encuentran disponibles, en cambio, para quienes lo hacen por vía del régimen del monotributo. Justamente, las mujeres se encuentran sobre representadas en este último grupo de contribuyentes, que corresponde a los trabajadores independientes de menor nivel de ingreso.

3.3. Los sesgos de género en la tributación indirecta

La evaluación de los sesgos de género presentes en los esquemas de tributación indirecta, es bastante más compleja que la reseñada para el caso de los impuestos a los ingresos personales, porque los mismos resultan mucho menos evidentes, y en general pueden evaluarse de una manera menos directa.

Es muy difícil encontrar sesgos explícitos de género en este tipo de impuestos, que se establecen sobre operaciones de producción y consumo. Los mismos podrían aparecer si se discriminara el sexo del productor o consumidor, a la hora de imponer el gravamen. Pero esto no parece ocurrir en ningún lugar del mundo.

Por lo mismo, en este caso, los sesgos que pueden identificarse son implícitos, y se encuentran vinculados con el uso de exenciones y tarifas reducidas para ciertos tipos de consumo, que pueden estar afectando diferentemente a varones y mujeres, o castigando o promoviendo ciertos patrones o pautas de consumo que tengan implicancias negativas desde el punto de vista de la equidad de género.



La determinación de este tipo de sesgos es compleja, en parte porque las decisiones de consumo operan al interior de los hogares, y por lo mismo son difícil de captar. La clave para comprender este punto es que los patrones de consumo de los hogares, sobre los que operan las estructuras de tributación indirecta, son el resultado de procesos de negociación atravesados por las relaciones de género imperantes. Si las mismas pudieran explicitarse, se reconocería que existen patrones de consumo asociados con modelos de tomas de decisiones más equitativos en términos de género, y otros que por el contrario, consolidan patrones tradicionales que relegan la autonomía de las mujeres.

La clave de la indagación pasa entonces por comprender que la composición de los hogares afecta las decisiones de consumo de los hogares, y su respuesta a los cambios en los ingresos y en los precios (entre otras cosas afectados por los impuestos). En definitiva, esto implica reconocer que las elasticidades están mediadas por las relaciones de género al interior de los hogares.

Un ejemplo puede ayudar a comprender estos vínculos, así como a dar cuenta de la complejidad para su captación¹⁵. Supongamos que las mujeres tienen un consumo de alimentos y de cuidados de la salud proporcionalmente mayor al de los varones. Esto implicaría que una estructura impositiva que favorezca estos consumos puede presentar un sesgo implícito de género en contra de los varones. Sin embargo, en el contexto de los procesos de toma de decisión sobre la utilización de los recursos del hogar, esta tributación preferencial puede inducir a una reasignación en el uso de los ingresos con diferentes implicancias en términos de género.

Si la compra de los productos básicos para el hogar es considerado un terreno de las mujeres y una cierta proporción del ingreso del hogar es destinado para la adquisición de estos bienes, entonces el tratamiento impositivo diferencial para estos bienes puede derivar en un incremento en la proporción del ingreso de los hogares sobre el cual las mujeres tienen control. Estas proporciones, sin embargo, no necesariamente se mantienen constantes ante un cambio potencial en el régimen impositivo. Puede suceder que las ganancias de un trato impositivo preferencial para los bienes básicos, se transforme en mayor disponibilidad de recursos para ser destinado a la adquisición de bienes no básicos. En el caso que mencionábamos, puede ser que una reducción en los impuestos sobre los alimentos o sobre los servicios de cuidado de la salud, se transforme en mayor ingreso disponible para la

¹⁵ Se toma aquí el ejemplo propuesto por Stosky (1997).



adquisición de tabaco, alcohol o insumos para el auto (por ponerlo en términos estereotipados, pero gráficos).

Estas reasignaciones dependerán de las elasticidades del consumo de otros bienes, que, como se dijo anteriormente, reflejan en parte las relaciones de género expresadas en los procesos de toma de decisión. Por ejemplo, puede suponerse que la elasticidad precio del consumo de alcohol por parte de los varones es cercana a cero. En este caso, un incremento en el impuesto a las bebidas alcohólicas, que puede pensarse como una medida favorable a las mujeres si se sostiene que este es un consumo mayoritariamente masculino, derivará sin embargo en un menor ingreso disponible por parte del hogar, y ninguna disminución en el consumo de alcohol.

En definitiva, es importante enfatizar que para el estudio de la incidencia de la tributación indirecta es importante conocer los procesos de toma de decisión al interior de los hogares, y cómo un cambio en el régimen impositivo puede producir reasignaciones en el consumo de los distintos miembros del hogar.

En la medida en que es difícil contar con información sobre los procesos de toma de decisión al interior de los hogares, el abordaje de este tipo de estudios se realiza a través del análisis de la incidencia tributaria para distintos tipos de hogares, sobre los cuales se realizan ciertos supuestos en relación con la participación económica de varones y mujeres.

El caso más habitual, es estudiar el impacto diferencial de los impuestos sobre hogares biparentales con un solo receptor de ingresos (habitualmente el varón) en comparación con hogares con dos receptores (ambos cónyuges). La presunción desde el punto de vista de la equidad de género, es que en los hogares donde las mujeres cuentan con ingresos propios, los procesos de toma de decisiones pueden ser más equitativos.

Finalmente, es necesario también enfatizar que la equidad de género en la incidencia tributaria no quiere decir que varones y mujeres deban contribuir en partes iguales a la tributación. El principio de “habilidad de pago” en la tributación implica que la participación de los varones en el total de los impuestos pagados debiera ser superior que la de las mujeres, en la medida que la evidencia demuestra que su participación en el total de ingresos y consumos imponibles es mayor.

Una conclusión general de los estudios de género sobre los sistemas impositivos, es que aquellos que favorecen los consumos básicos tienden a tener un impacto positivo sobre la equidad de género. Esto resulta del hecho de que las mujeres aparecen, en la evidencia



internacional, sobre-representadas en hogares de menores ingresos, y que los hogares con jefas mujeres tienen en promedio menores ingresos que los hogares comandados por varones.

Por esta razón, cualquier medida tributaria que dote de progresividad, o quite regresividad, a la tributación indirecta, será positiva para la equidad de género. Estas medidas pueden incluir, la imposición de tasa cero a bienes de la canasta básica, o la imposición de tasas diferenciales menores para ciertos consumos básicos (por ejemplo, servicios de transporte público, servicios de cuidados de la salud, agua potable, combustible para el funcionamiento del hogar, etc.).

Razonablemente, cualquier tratamiento impositivo diferencial debe atender a cuestiones relativas a los costos incrementales de administración de estructuras tributarias más complejas. En este sentido, un argumento habitual es que la regresividad de los tributos puede compensarse con la asignación de los recursos públicos a gastos favorables a las poblaciones de menores ingresos.

Aún cuando esto debe considerarse, la experiencia demuestra que mientras la imposición regresiva es un dato, el gasto progresivo es menos cierto y contundente. Por lo mismo, la posibilidad de conseguir impactos redistributivos por vía de los sistemas impositivos es una herramienta de política pública que debiera considerarse y promoverse.

3.4. Las implicancias de género de los impuestos a las empresas y al comercio exterior

Las implicancias en términos de género de los impuestos que recaen sobre las empresas (y pueden parcial o totalmente ser trasladados al consumo final), así como de los impuestos al comercio exterior (que afectan los precios de los bienes y servicios en el mercado doméstico), pueden analizarse de la misma forma en que fue expuesta la consideración de los impuestos al consumo.

Existe en estos casos una implicancia adicional, que deriva el impacto que estos tributos pueden tener sobre la estructura productiva, y el empleo en dichos sectores de actividad. En este caso, el análisis de las implicancias en términos de equidad de género pasa por comprender cuál es el impacto de la estructura tributaria sobre sectores de actividad que emplean en forma desproporcionada mujeres (o varones).



Por ejemplo, siendo el sector textil una rama de actividad con sobre-representación de empleo femenino, una baja en los aranceles de importación de productos textiles puede tener un impacto negativo sobre el empleo de las mujeres.

De la misma forma, puede evaluarse en qué medida un cambio en el régimen tributario puede promover la inversión y producción en determinado sector que favorezca la promoción del empleo femenino.

3.5. Estructuras tributarias para la equidad de género

Avanzar sobre el análisis de los sistemas tributarios para evaluar sus implicancias en términos de equidad de género es una manera de contribuir en la búsqueda de configuraciones económicas más justas¹⁶. No se trata de promover que los varones tributen más impuestos que las mujeres. De hecho, esto es lo que sucede en la realidad, en la medida que los varones tienen mayor acceso relativo a la riqueza y los ingresos, y mayor participación económica en las transacciones sobre las que los impuestos son cobrados.

De lo que se trata en cambio, es de visibilizar si existen situaciones que impliquen tratamientos explícitamente discriminatorios en función del género, o que implícitamente estén castigando en mayor medida la participación económica de las mujeres respecto de los varones.

Asimismo, se trata de evaluar en qué medida las estructuras tributarias, con sus sesgos implícitos y su impacto sobre los incentivos o desincentivos a la participación económica, están consolidando o evitando desafiar la estructura de género en la que se sustenta el funcionamiento de la economía, y que resta posibilidades de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, y que además restringe la autonomía económica de estas últimas.

La profundización de este tipo de estudios, puede contribuir por un lado, a eliminar discriminaciones implícitas o explícitas que perjudican la equidad de género. Y por otro lado, puede ayudar a diseñar, mecanismos que impliquen tratamientos diferenciales de varones y mujeres frente al fisco, pero que tengan, justamente, implicancias positivas para la equidad.

¹⁶ En Argentina no existen antecedentes de estudios de las implicancias de género del sistema tributario. Se encuentra en proceso un proyecto de investigación del cual se esperan obtener resultados para el caso argentino. Se trata del proyecto "Gender and Taxation", coordinado por Caren Grown (American University) e Imraan Valodia (University of Kwazulu Natal).



Referencias Bibliográficas:

- Andía Perez, B. y A. Beltrán Barco (2003) “Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género. Sistematización de las experiencias en la región andina.” Quito: UNIFEM Región Andina.
- Barnett, K. y C. Grown (2004) *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation*. London: Commonwealth Secretariat.
- Benería, L. (2003) “La mujer y el género en la economía: Un panorama general”. En: P. De Villota (ed) *Economía y género*. Barcelona: Icaria.
- Bundleder, D. y Rhonda Sharp (1998) *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. Sydney: Commonwealth Secretariat – Australian Agency for International Development.
- Cicilliani, G. (2008) “La experiencia de Rosario, Argentina”. En: *Aportes a los Presupuestos Sensibles al Género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Brasilia: UNIFEM.
- Cooper, J. y F. Guzmán Gallangos (2003) *Un análisis presupuestario con un enfoque de género*. México: UNAM – Facultad de Ciencias Económicas – Programa Universitario de Estudios de Género.
- Elson, D. (1998) “Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options.” *Journal of International Development* 10, 929-941.
- Elson, D. (2003) “Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos”. En: P. De Villota (ed) *Economía y género*. Barcelona: Icaria.
- Elson, D. (2006) *Budgeting for Women’s Rights*. New York: Unifem.
- Elson, D. y N. Cagatay (2000) “The Social Content of Macroeconomic Policy”. *World Development* 28(7), 1347-64.
- Ferber, M. y J. Nelson (eds) (1993) *Beyond Economic Man*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ferber, M. y J. Nelson (eds) (2003) *Feminist economics today: beyond economic man*. Chicago-Londres: The University of Chicago Press.
- Holfabuer, H. y C. Vinay (2002) “Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de México.” México DF: Fundar.
- Pautassi, L. (2002) “Legislación previsional y equidad de género en América Latina.” Santiago: CEPAL. *Unidad Mujer y Desarrollo* 42.
- Pérez Fragoso, L. y M. C. Martínez Medina (2004) “Investigación comparativa de experiencias de iniciativas de presupuestos sensibles al género.” México: Equidad de Género – Fundación Böll.
- Rodríguez Enríquez, C. (2005) “La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas”. Buenos Aires: Ciepp, Documento de Trabajo 44.



- **Rodríguez Enríquez, C. (2007) “Gasto Público y Equidad de Género. El caso de Argentina.” En: *Políticas Fiscales y Género. Estudios de Caso: Argentina y Colombia*. Montevideo: Repem.**
- **Stosky, J. (1997) “Gender Bias in Tax Systems.” *Tax Notes International*, June 9.**