

Redistribución del trabajo de cuidado no remunerado: por qué los impuestos importan para los derechos de las mujeres

A nivel mundial, las mujeres realizan la gran mayoría del trabajo de cuidado no remunerado. Esta injusta distribución del trabajo tiene profundos impactos en los derechos humanos de las mujeres y es a la vez un producto e impulsor de la desigualdad de géneros. A pesar de las obligaciones del Estado para asegurar que las políticas económicas no sean discriminatorias y prioricen los derechos humanos, las políticas fiscales regresivas y los servicios públicos mal financiados de hoy en día perpetúan la desproporcionada responsabilidad de las mujeres en lo que refiere a los cuidados. Debido a que las políticas fiscales desempeñan un papel crucial en la determinación de inequidades de todo tipo, las reformas fiscales progresivas a nivel nacional y las mejoras en la responsabilidad de la gobernanza global resultan vitales si se pretende efectuar un cambio positivo y alcanzar los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluyendo a la meta del trabajo de cuidado no remunerado.

El trabajo de cuidado no remunerado y los derechos humanos

Cerca del 75 % del total mundial del trabajo de cuidado no remunerado es realizado por mujeres, incluyendo tareas domésticas, recolección de agua y leña y cuidados de personas, tales como niños y ancianos. Se estima de forma conservadora, que este trabajo representa el 13 % del PIB mundial. El aumento global de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo no se ha visto acompañado por un cambio similar en quiénes realizan trabajo de cuidado no remunerado. ONU Mujeres afirma que el 75 % de las tareas que realizan las mujeres en Asia y África se ejecuta en el sector informal, sin acceso a un salario digno, licencia por maternidad o vacaciones pagadas, o a pensiones que puedan cubrir algunos costos del trabajo de cuidado no remunerado que realizan a lo largo de sus vidas. Cuando las mujeres enfrentan largas horas de trabajo o salen de sus hogares para trabajar, su trabajo de cuidado no remunerado por lo general se traspaasa a las mujeres más ancianas o a las niñas del hogar. La intersección entre género, clase, etnicidad, edad y situación migratoria es importante: en todos los países son las mujeres más pobres y más vulnerables quienes soportan la doble carga del trabajo de cuidado no remunerado y el empleo precario mal remunerado.

El trabajo de cuidado no remunerado es necesario para que funcionen todas las sociedades, tiene un enorme valor social y es fuente de realización para mucha gente, por lo que reducir la cantidad de cuidados que se prodiga a la gente no es una solución. Lo que debe cambiar son las inequidades entre quienes pagan por los cuidados y quienes los prodigan. Los costos del tiempo, la financiación y la oportunidad de las tareas de cuidados no remunerados, tienen un efecto nocivo sobre el disfrute de las mujeres de una amplia gama de derechos humanos consagrados como obligaciones legales en los tratados internacionales sobre derechos humanos, incluyendo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CETFDICM) y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como las principales convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las pesadas cargas que representan algunos cuidados en particular, impiden que algunas mujeres puedan acceder a un empleo remunerado, violando la igualdad del derecho al trabajo. Mientras tanto, las mujeres se concentran en empleos mal remunerados y precarios (en parte debido a que las responsabilidades de los cuidados no remunerados socavan sus oportunidades de empleo a largo –y corto– plazo), lo cual

“Cerca del 75 % del total mundial del trabajo de cuidado no remunerado es realizado por mujeres, incluyendo tareas domésticas, recolección de agua y leña y cuidados de personas, tales como niños y ancianos”.

amenaza su derecho a condiciones decentes de trabajo, seguridad social y un adecuado nivel de vida. El trabajo de cuidado no remunerado puede representar un obstáculo severo para el acceso igualitario a la educación y la salud, a la vez que la demanda de tareas de cuidados puede en sí misma resultar perjudicial para la buena salud. Fundamentalmente, las cargas de tiempo del trabajo de cuidado no remunerado hacen que las mujeres tengan menos probabilidad de ejercer su derecho a participar en las tomas de decisiones, la vida pública y cultural. De este modo, el círculo vicioso de la inequidad de género se perpetúa.

Para hacer valer los derechos de las mujeres y avanzar hacia una mayor igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, los Estados están obligados a abordar las inequidades creadas por la pesada y desigual carga que representa el trabajo de cuidado no remunerado. Esto necesita un conjunto de medidas que incluya la obligación de cumplir con las normas internacionales del trabajo, de modo que los empleadores proporcionen a los empleados el tiempo para cuidarse (p.ej., licencia por maternidad, licencia por enfermedad) y un salario digno para financiar la prestación de cuidados. También requiere que los Estados proporcionen servicios públicos de calidad y accesibles y sistemas de protección social integrales. Todo esto exige una financiación pública sustentable que sea receptiva al género y a los cuidados.

Las normas de derechos humanos no prescriben un modelo de política fiscal detallado, pero tienen mucho que decir respecto al modo en que se recaudan y gastan los recursos públicos. En primer lugar, las políticas no deben ser discriminatorias, directa o indirectamente, en intención o efecto. El ICESCR (ratificado por 164 países) requiere que los Estados apliquen el ‘máximo de sus recursos disponibles’ para avanzar progresivamente hacia la plena realización de todos los derechos del Pacto. Los ingresos fiscales son el principal instrumento generador de recursos del que disponen los gobiernos. Si se recaudan en forma justa y se gastan en protección social y servicios públicos, pueden ayudar a determinar el éxito de un Estado en la realización progresiva de los derechos humanos y en la reducción del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres.

Tendencias en política fiscal

La presión fiscal media con respecto al PIB en los países de ingresos bajos y medios es del 15 %, en comparación con el 35 % de los países con ingresos altos. El problema no es solo la escasez de ingresos fiscales, sino también las inequidades en cómo y a quién se cobran los impuestos, lo cual puede hacer que el sistema impositivo sea la antítesis de una mayor igualdad de género

y disfrute de los derechos humanos. Diferentes métodos de recaudar impuestos tienen efectos muy diferentes sobre la distribución y los sesgos de género ocultos. Este informe se enfoca en los sesgos de género implícitos que surgen como resultado de políticas fiscales regresivas y una excesiva dependencia de los impuestos indirectos, tales como los impuestos al consumo. Aunque los sesgos de género también existen en los impuestos directos, particularmente en el impuesto a la renta, esto no será abordado aquí (vea las Lecturas adicionales).

Las políticas económicas de libre mercado prevalentes (algunas veces impuestas como condiciones a los países en desarrollo por parte de las instituciones financieras internacionales) han promovido tasas de interés bajas y reducidas para las corporaciones e individuos con altos ingresos, aumentado las tasas de los impuestos al consumo, fijado impuestos comparativamente bajos sobre la riqueza y las propiedades y eliminado los aranceles del comercio. Al mismo tiempo, han proliferado los resquicios legales, los incentivos y los paraísos fiscales que facilitan la evasión de impuestos por parte de las élites económicas y las corporaciones multinacionales. Esto ha provocado que los sistemas fiscales sean más regresivos, trasladando la carga a los grupos de menores ingresos, en los cuales las mujeres están sobrerrepresentadas, a la vez que los servicios públicos son recortados y privatizados. La OIT estima que, debido a las medidas de austeridad, para 2020 el 83 % de la población de los países en desarrollo se verá afectada por recortes en el gasto público y que lo mismo sucederá con el 61 % de la población de los países desarrollados. Incluso donde existan programas sociales progresivos, tales como la política de ‘Hambre cero’ de Brasil, si están financiados por un sistema fiscal regresivo, su impacto redistributivo estará limitado y los pobres pagarán proporcionalmente más por los servicios sociales que están destinados a ayudarlos. Por lo tanto, no es de extrañar que estén aumentando las inequidades en la riqueza dentro y entre los países.

Exceso de confianza en los impuestos indirectos

En los países en desarrollo, los altos índices de empleo informal combinados con los bajos salarios hacen que el impuesto a la renta sea una pequeña fuente de ingresos que afecta principalmente a la clase media. En consecuencia, los países en desarrollo confían más en los impuestos indirectos (p.ej., el impuesto al consumo) que en los impuestos directos (p.ej., el impuesto a la renta), que ascienden a dos tercios del total de ingresos fiscales. Un análisis reciente de la OIT acerca de los informes de países elaborados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), descubrió que 138 gobiernos

“Para hacer valer los derechos humanos de las mujeres y avanzar en dirección a una mayor igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, los Estados están obligados a abordar las inequidades creadas por la pesada y desigual carga que representa el trabajo de cuidado no remunerado”.

–93 de países en desarrollo y 45 de países desarrollados– tienen previsto aumentar y/o ampliar los impuestos al consumo, principalmente a través del impuesto al valor agregado (IVA). Aunque el IVA permite una amplia base impositiva y es relativamente fácil de administrar, salvo que se lo diseñe cuidadosamente, con las exenciones necesarias para los alimentos básicos, los medicamentos y los artículos de uso doméstico, puede resultar regresivo. En comparación con los grupos de mayores ingresos, las personas que viven en la pobreza gastan por necesidad la mayor parte de sus ingresos en el consumo, de modo que los impuestos indirectos representan una gran proporción. Para las mujeres, el IVA puede resultar especialmente regresivo debido a sus roles de género como cuidadoras primarias con responsabilidad de comprar alimentos y artículos para el hogar. En Sudáfrica, el Women’s Budget Group presionó para eliminar el IVA sobre el combustible que compran las mujeres pobres y rurales para cocinar, mientras que en Kenia y RU grupos de mujeres se movilizaron contra el cobro de IVA en las toallas sanitarias y los tampones.

Impuestos corporativos y sobre la riqueza

Mientras tanto, a aquellos que están en mejores condiciones para pagar se les permite eludir impuestos significativos. Los impuestos que apuntan a los propietarios de riquezas y activos (tales como las ganancias de capital y los impuestos inmobiliarios) son ampliamente subutilizados o subcontrolados, beneficiando principalmente a los hombres, ya que éstos son mucho más propensos a controlar tales recursos. El FMI estima que los impuestos a la propiedad son responsables de tan sólo el 4 % del total de ingresos fiscales en los países en desarrollo y del 7 % en los países desarrollados.

Las grandes corporaciones también se han beneficiado, pese a que son en particular los países en desarrollo los que dependen de los impuestos a la renta corporativa (IRC) para financiar los servicios públicos. En promedio, los IRC pagados por las corporaciones multinacionales representan el 10 % del total de los ingresos gubernamentales en estos países. Datos recientes del FMI muestran que las tasas de los IRC han disminuido entre 15 % y 20 % en las últimas tres décadas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Además, a menudo las corporaciones multinacionales negocian exenciones o incentivos fiscales como condición para llevar su empresa a los países en desarrollo, lo que a veces significa que no pagan impuesto alguno a la vez que explotan la mano de obra barata y se aprovechan de las normas laborales laxas. Se estima que cada año los incentivos fiscales corporativos cuestan a los países en desarrollo US\$138.000 millones en ingresos.

Sin embargo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), concluyó que tales incentivos muy pocas veces son una razón principal para invertir en los países en desarrollo.

Las élites y las corporaciones multinacionales también son capaces de evitar y evadir el pago de los tributos que les corresponden. Con la contratación de asesores fiscales que cobran honorarios elevados, las personas ricas pueden trasladar su riqueza a paraísos fiscales o mantenerla en corporaciones y propiedades que pagan menos impuestos, a la vez que las corporaciones multinacionales traspasan sus ganancias a subsidiarias en jurisdicciones de baja carga impositiva, a través de facturas fraudulentas. De acuerdo al FMI, se estima que como consecuencia de diversas técnicas de evasión impositiva transfronteriza, los países en desarrollo pierden cada año US\$212.000 millones por concepto de ingresos directos. Asimismo, estudios realizados por Global Financial Integrity han concluido que los países en desarrollo pierden muchos más ingresos por flujos financieros ilícitos que los que reciben como asistencia. Las propuestas para aumentar ingresos que en gran medida pasan por alto esta dimensión internacional y en lugar de ello se enfocan en gravar a las pequeñas empresas del sector informal pueden hacer que los sistemas impositivos sean más regresivos. Por otra parte, en ausencia de normas laborales, las mujeres pueden recibir salarios aún más bajos, en la medida que las empresas del sector informal recortan costos para pagar sus impuestos.

Lo que podemos concluir es que estas tendencias dominantes en la política tributaria dan como resultado regímenes impositivos que no recaudan suficientes ingresos de aquellos que están en mejores condiciones para pagar. Esto a su vez resulta en la escasez de atención a la salud adecuada y accesible, guarderías, escuelas e infraestructura básica, lo que en la práctica significa que las mujeres y las niñas tienen que cubrir la brecha a través de su trabajo de cuidado no remunerado o mal remunerado. A su vez, las corporaciones dependen de la mano de obra barata de las mujeres dentro de las cadenas mundiales de suministro para aumentar sus ganancias a la vez que evaden impuestos y beneficios a la seguridad social que podrían ayudar a financiar los servicios públicos y dar soporte al trabajo de cuidado no remunerado. Esto sucede a pesar del hecho de que este trabajo de cuidado es esencial para sostener una fuerza laboral saludable. Se deja a las mujeres con una cuota desigual de trabajo de cuidado no remunerado, que equivale a entre dos y diez veces más que la de los hombres, mientras que los gobiernos, las corporaciones y los hombres evaden sus propias responsabilidades de suministrar y apoyar las tareas de cuidados.

“Incluso donde existan programas sociales progresivos, tales como la política de ‘Hambre cero’ de Brasil, si están financiados por un sistema fiscal regresivo, su impacto redistributivo estará limitado y los pobres pagarán proporcionalmente más por los servicios sociales que están destinados a ayudarles”.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

Conforme con el Objetivo 5 de 'Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas', los gobiernos se comprometieron a:

'Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico a través del suministro de servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social y la promoción de una responsabilidad compartida dentro del hogar y la familia, según sea lo apropiado para el país.'

Al mismo tiempo que la advertencia 'según sea lo apropiado para el país' puede disminuir su impacto, la inclusión de esta meta 5.4 representa un importante paso adelante.

Tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como la Agenda de Acción de Addis Ababa (AAAA) adoptados en la Tercera Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo (FPD) incluyen compromisos sobre fiscalidad progresiva y combate a los flujos financieros ilícitos (ODS 10.4 y 16.4). Sin embargo, la AAAA es un paso atrás con respecto a los acuerdos previos de la FPD, en la medida en que no se compromete a transformar las políticas económicas que resultan en una desigualdad persistente e incorporada y promueve la equidad de géneros solo como un medio para el crecimiento económico. El **Grupo de Trabajo de Mujeres sobre la FPD** afirma que 'No es capaz de reconocer la dimensión macroeconómica de las tareas domésticas y los cuidados no remunerados y la necesidad de reducirlos y redistribuirlos entre el Estado, el sector privado, las comunidades, las familias y los hombres y mujeres'.

Recomendaciones sobre políticas

La redistribución del trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres y los hogares hacia el estado se debe apuntalar con una reforma fiscal progresiva. Para lograr esto, los gobiernos y las organizaciones multilaterales, con la participación y el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, deben dar los siguientes pasos:

- Evaluar y reformar las políticas fiscales nacionales sobre la base de los principios de derechos humanos, tales como la igualdad y la no discriminación y su impacto sobre la cantidad, intensidad y distribución del trabajo de cuidado no remunerado realizado por mujeres.
- Hacer hincapié en recaudar recursos a través de mayores aportes fiscales de las élites con más poder económico (a través de impuestos corporativos y a la renta, impuesto a la riqueza y las propiedades, mayores tasas de IVA sobre los artículos suntuarios) y asegurar su cumplimiento a través de sistemas fiscales eficientes y efectivos.
- Abogar por servicios públicos de calidad y accesibles, incluyendo programas de cuidado infantil y protección social, financiados en la medida de lo posible a través de una imposición progresiva acorde al género. Esto será fundamental para que los Estados cumplan con sus obligaciones existentes sobre derechos humanos y con muchos de los ODS, incluyendo las metas relacionadas con el trabajo de cuidado no remunerado, la pobreza y la desigualdad.
- Responsabilizar a los países de altos ingresos por crear y beneficiarse de un sistema fiscal y una gobernanza económica global que permiten la evasión y el fraude por parte de las élites

y las corporaciones, y socava gravemente las políticas fiscales progresivas de los países. Las reformas deben asegurar que las reglas fiscales globales se fijan en pie de igualdad con los países en desarrollo, a través de un organismo fiscal intergubernamental de Naciones Unidas. Esto fue una demanda de muchos países en desarrollo y organizaciones de la sociedad civil en la Conferencia para la FPD, que finalmente fue bloqueada.

- Asegurar que las grandes compañías realicen una importante contribución para financiar los servicios públicos y la protección social necesaria para redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres, pagando los impuestos que les corresponde de manera justa en todos los países donde operan. Esto significa poner fin a la evasión de impuestos y a la presión agresiva para obtener tasas reducidas de impuestos corporativos e incentivos fiscales nocivos. La interacción con las grandes compañías al amparo de los ODS (p.ej., en asociaciones público-privadas) debe basarse, como mínimo, en el pago de sus impuestos y el respeto de los derechos humanos y las normas laborales internacionales.
- Aumentar la financiación para el desarrollo de capacidades e interacciones entre los grupos de la sociedad civil y los organismos gubernamentales que trabajan en políticas fiscales y aquellos que trabajan en los derechos de las mujeres y el trabajo de cuidado no remunerado.
- Se necesita más investigación sobre los impactos de género de las políticas fiscales para informar a quienes deciden en esta materia.



Los Informes del IDS sobre Políticas son publicados por el Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS, por sus siglas en inglés) y apuntan a ofrecer análisis de alta calidad y recomendaciones prácticas para los legisladores, sobre cuestiones importantes del desarrollo. Si desea suscribirse, ingrese a www.ids.ac.uk/idspolicybriefings

Institute of Development Studies, Brighton BN1 9RE UK
Tel.: +44 (0) 1273 606261 Fax: +44 (0) 1273 621202 e-mail: ids@ids.ac.uk Sitio Web: www.ids.ac.uk
[#twitter.com/IDS_UK](https://twitter.com/IDS_UK) [facebook.com/idsuk](https://www.facebook.com/idsuk)

Otras lecturas

Christian Aid (2014) *Taxing Men and Women: Why Gender is Crucial for a Fair Tax System*, Christian Aid

Grown, C. and Valodia, I. (2010) *Taxation and Gender Equity*, Oxon: Routledge

Sepúlveda Carmona, M. (2014) *Informe de la Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos acerca de las Políticas Fiscales y los Derechos Humanos* (2014, A/HRC/26/28), Ginebra: Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas

Sepúlveda Carmona, M. (2013) *Informe de la Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos acerca del Trabajo de cuidado no remunerado* (2013, A/68/293), Ginebra: Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas

ONU Mujeres (2015) *El progreso de las mujeres en el mundo 2015–2016: Transformar las economías, realizar los derechos*, Nueva York: ONU Mujeres

Créditos

Este Informe del IDS sobre políticas fue escrito en colaboración con el Centro por los Derechos Económicos y Sociales por **Kate Donald y Rachel Moussié**, en relación con el stream 'Making Unpaid Care Visible' (Haciendo visible al cuidado no remunerado) del Programa del IDS sobre Políticas influyentes para apoyar el empoderamiento de mujeres y niñas. El programa es apoyado por la UK aid del Departamento para el Desarrollo Internacional de RU.

Las opiniones expresadas son del autor y no reflejan necesariamente las visiones del IDS.

Se alienta a los lectores a citar y reproducir material de los temas de los Informes del IDS sobre políticas en sus propias publicaciones. El IDS solicita el debido reconocimiento y que se haga referencia a las citas, tal como se hace más arriba.

AG Nivel 2 ID de salida: 320
© Institute of Development Studies, 2016
ISSN 1479-974X