



JUSTICIA TRIBUTARIA PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS MUJERES

Verónica Serafini Geoghegan



**JUSTICIA TRIBUTARIA PARA LA PROTECCIÓN
SOCIAL DE LAS MUJERES**

Autora: **Verónica Serafini Geoghegan**
Especialista en Economía y Género

Octubre, 2020

Latindadd

Justicia tributaria para la protección social de las mujeres

© Verónica Serafini, 2020

© Latindadd, 2020

Jr. Mariscal Miller 2622 Lince, Lima – Perú

Teléfono: (51) (1) 711-1914

latindadd@latindadd.org

www.latindadd.org

Primera edición, octubre de 2020

Esta publicación debe citarse como:

Serafini Geoghegan, Verónica (2020). Justicia tributaria para la protección social de las mujeres. Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – LATINDADD. Lima. 2020

Derechos Reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin permiso escrito de la autora y de la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – LATINDADD.

Índice

Índice de tablas	5
Siglas y acrónimos	5
Introducción	6
1. El concepto de protección social	9
2. La inclusión (exclusión) de las mujeres	17
3. La estructura y el financiamiento de la protección social	26
4. Corona Virus, protección social y desigualdades de género	33
Conclusiones y recomendaciones	38
Bibliografía	43

Índice de tablas

Tabla 1. Condición de ocupación (15 años o más), 2018 (%)	17
Tabla 2. Indicadores seleccionados de seguridad social	20
Tabla 3. Relación del ingreso medio entre los sexos (15 años y más) por área geográfica. 2017/2018 (%)	21
Tabla 4. Mujeres (15 años o más) con dedicación exclusiva a las labores del hogar, por quintil de ingreso, 2016/2017	23
Tabla 5. Gasto en protección social e indicadores tributarios con respecto del PIB (%)	30

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEDAW	Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIM	Comisión Interamericana de la Mujer
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MSR	Manejo Social del Riesgo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PSE	Protección social y empleo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

El derecho a la protección social está garantizado en diversos instrumentos internacionales y en los marcos normativos de la mayoría de los países del mundo. A pesar de que su implementación en América Latina lleva más de 120 años desde sus inicios, aun hoy no hay un consenso sobre el contenido mínimo con el que debería contar una política de protección social. Desde la segunda mitad del siglo XX aumentaron los instrumentos y modalidades, lo que configuró en los países sistemas fragmentados y segmentados.

En el caso de las mujeres, se podría señalar que el factor común en todos países ha sido su exclusión o una inclusión de baja calidad debido a los fuertes sesgos de género de la mayoría de los esquemas implementados.

Una de las características más importantes de los sistemas de protección social es la fragmentación. En general se han conformado por un pilar que se estructura con base en la adscripción al trabajo remunerado y financiado por trabajadores y empleadores y con un pilar vinculado a la asistencia social centrado en la lucha contra la pobreza. Estos dos pilares sin vasos comunicantes, salvo en contados países, y con formas de financiamiento diferentes contribuyó a segmentar económicamente a la población.

Debido a la menor participación de las mujeres en el mercado laboral, se observan brechas importantes en el acceso a la seguridad social por la vía del trabajo; mientras que en los programas de asistencia social ellas han entrado en su rol de madres, en muchos casos por su situación de pobreza o vulnerabilidad económica extrema, y en condiciones que no garantizan su permanencia durante todo su ciclo de vida.

En el financiamiento de los sistemas de protección social se combinan las contribuciones a la seguridad social con recursos derivados de otras fuentes. En la seguridad social, una parte importante de las mujeres ha logrado insertarse en igualdad de condiciones que los hombres, sobre todo aquellas que trabajan en el sector público donde se observan menos brechas en términos de segregación ocupacional y discriminación salarial que en el sector privado. Sin embargo, otra parte se integra desde ocupaciones de baja productividad o con carreras laborales interrumpidas o de jornadas

menores a las de los hombres, con lo cual su aporte es menor y en el retiro se reproducen las brechas de ingresos observadas durante la trayectoria laboral.

En la asistencia social, la fuente de financiamiento principal han sido las recaudaciones de impuestos que en América Latina tienen poca capacidad de financiar políticas de amplio alcance debido a la baja presión tributaria.

Adicionalmente, el sistema tributario presenta un alto peso de impuestos indirectos, cuenta con innumerables privilegios al sector privado y a los sectores de ingresos más altos y pierde una parte importante de sus recursos por la evasión y elusión. Estas condiciones se traducen en altos niveles de inequidad, ya que el mayor esfuerzo sobre los ingresos familiares termina recayendo en los mismos sectores socioeconómicos que reciben los programas asistenciales de la protección social.

Así, los sistemas de protección social tienen escaso potencial de avanzar hacia la universalización y contribuir a la reducción de las desigualdades de género, tanto por su diseño institucional como por la forma en que se financian.

Los compromisos internacionales como CEDAW (1979), Beijing (1995), y más recientemente en el Acuerdo para la Acción de Addis Abeba (2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que incorporan tanto los desafíos en términos de las características con que debe contar la protección social desde un enfoque de derechos como de su financiamiento no han logrado, hasta el momento, incidir en cambios estructurales en los diseños institucionales de la protección social ni en su financiamiento, lo que obstaculiza el cumplimiento de los objetivos de dichos compromisos internacionales así como de derechos establecidos internamente en cada uno de los países de la región.

Este documento tiene como objetivo presentar los principales desafíos que presenta la fiscalidad para financiar la protección social en América Latina poniendo foco en las mujeres. El primer apartado presenta un breve marco conceptual e institucional de la protección social. El segundo apartado se presentan las características del mercado laboral y los sesgos de género que ayudan a explicar algunas brechas de género en la protección social. En el tercer apartado se describe la estructura general del financiamiento de los mecanismos de protección social y los desafíos latinoamericanos en términos de su fiscalidad.

Finalmente, se cierra el documento con un recuento de los desafíos que enfrenta la protección social para lograr una cobertura universal y contribuir a la reducción de las desigualdades de género.

1 El concepto de protección social

La protección social como ámbito de la política pública ha verificado importantes cambios, tanto en el debate como en los instrumentos implementado, sobre todo en las últimas décadas. En los finales del siglo XVII y hasta poco más de la primera mitad del siglo XX fue concebido como una protección al trabajador/a para lo cual se crearon seguros contra los riesgos derivados del trabajo. Algunos ejemplos durante la primera mitad del siglo XX son el fondo de jubilación en Paraguay (1909), el seguro para accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y contra los riesgos de vejez, invalidez, muerte y enfermedad común en Uruguay (1914) y Chile (1924) (Naciones Unidas, 1985) y el seguro obrero en Perú en 1936 (ESSALUD, 2019).

Para la segunda mitad del s. XIX, la mayor parte de los países latinoamericanos ya contaban con algún tipo de institucionalidad tendiente a proteger el trabajo aunque estratificados y fragmentados a medida que se fueron ampliando. En general, se inició con las fuerzas armadas, empleados pú-

blicos y maestros, siguieron otros servicios públicos a medida que el sector público fue ampliando sus competencias y coberturas; más tarde empleados/as y obreros/as urbanos/as y finalmente se incorporaron trabajadores independientes -agrícolas y por cuenta propia- y empresarios; y finalmente, trabajadores/as domésticos/as.

Esta evolución y sobre todo la conformación de sistemas de seguridad social estratificados se comprende más por el poder de los sectores beneficiados que por la evolución económica que impulsó la industrialización creando importantes colectivos laborales. Un informe de Naciones Unidas (1985:5) señala que en general, el sistema se construyó de manera "piramidal" con "asegurados protegidos por subsistemas privilegiados en el ápice y el centro, y la mayoría de la población con subsistemas más pobres de protección en la base".

Si bien la mayor parte de los países construyeron subsistemas financiados con el

aporte conjunto y del empleador, por lo que se conciben como “contributivos”, desde su nacimiento la mayoría de ellos ha contado con un aporte estatal provenientes de recursos públicos.

Esta trayectoria de la seguridad social ha beneficiado a las mujeres por su expansión en el sector público, sobre todo en las últimas décadas del siglo pasado en que el rol del Estado se amplió en ámbitos tradicionalmente feminizados como los servicios administrativos o las prestaciones de salud y educación. El sector público además presenta menores brechas de ingresos entre hombres y mujeres, por lo cual este sector contribuye a reducir las brechas en los promedios nacionales.

Sin embargo, en el trabajo en el sector privado o por cuenta propia, estos esquemas de seguridad social trasladan las desigualdades del mercado al sistema de seguridad social, limitando su capacidad redistributiva y la oportunidad de reducir las desigualdades entre hombres y mujeres.

Este diseño institucional contribuye poco a la reducción de las desigualdades entre mujeres, al contrario, tiende a reproducir la acumulación de desigualdades. **Las mujeres inactivas o dedicadas en exclusividad a las actividades domésticas, las ubicadas en los quintiles de ingresos inferiores o las que viven en el sector rural, las mujeres trans están casi excluidas del sistema de seguridad social.** Solo una mínima propor-

ción logra ingresar. En el caso de las primeras, como dependiente de un titular –padre, cónyuge o pareja-, y en el caso de las segundas la exclusión se acumula si están en situación de pobreza y son campesinas.

A la par de la implementación de mecanismos de protección social, también se desarrolló un importante debate sobre el contenido de la protección social, con importantes implicancias en el alcance y la capacidad transformadora de las estructuras sociales y de las causas de pobreza y desigualdad.

La idea de seguro social toma fuerza en Alemania con la aprobación e implementación entre 1883 y 1889, durante la gestión del Canciller Otto Bismarck, de una serie de leyes e iniciativas para asegurar a los trabajadores en materia de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez y vejez. Este modelo se basó en prestaciones basadas en la relación de empleo, contribuciones y prestaciones proporcionales al ingreso, financiamiento centrado en el trabajador/a y empleador/a.

En 1942, el gobierno del Reino Unido a partir del Informe presentado por William Beveridge, replanteó el seguro social pasando a la idea de la seguridad social. Entre de los principales cambios estuvieron la integración de los instrumentos del seguro social vinculado a la garantía de un ingreso para proteger de determinadas eventualidades, un servicio de empleo para desempleados y algunos programas de asistencia social. La mayor

parte de las prestaciones no dependen del vínculo laboral ni de las remuneraciones, mientras que una proporción del financiamiento se realiza mediante impuestos.

Así, la seguridad social aparece como un derecho fundamental sustentado en principios de universalidad, solidaridad y equidad. La protección social es concebida como una responsabilidad social y como un mecanismo de redistribución. El principal riesgo cubierto por el Plan Beveridge (p.10-11) es la pérdida del ingreso, por lo cual su objetivo es garantizar de un ingreso "suficiente para vivir", es decir que cubre "las necesidades de la vida, por derecho propio y sin prueba de necesidad, y de los cuales puede disponer libremente el individuo".

El Plan incluye explícitamente a las mujeres y establece prestaciones y subsidios específicos en función de sus actividades y roles como "amas de casa" -mujeres casadas dedicadas a los cuidados del hogar y cuyos maridos se encuentran en edad de trabajar-, trabajadoras, madres, mujeres "solas" que trabajan, mujeres en edad de trabajar pero no tengan "ocupación lucrativa" y dedicadas a "a los quehaceres no retribuidos de su casa y a cuidar a su familia", viudas, mayores de 60 años.

Las causas de "necesidad" de un ingreso derivado de la seguridad social son el paro o desaparición del medio de ganarse la vida, inutilidad (discapacidad), retiro (jubilación), necesidades del matrimonio de una mujer

(boda, parto, paro del marido, viudez, separación conyugal, imposibilidad de atender los trabajos de la casa por enfermedad), entierro, infancia y enfermedad.

Después de la importante transición del modelo bismarkiano al de Beveridge, los conceptos de protección social tuvieron numerosos enfoques, la mayoría de ellos centrados en los riesgos y vulnerabilidades derivados de la pobreza, influenciados por las crisis económicas y las restricciones presupuestarias de los países.

Así, el contenido de la protección social se acotó tanto por la población como por la definición de "riesgo" y "vulnerabilidad". Por un lado, se encuentran los conceptos que buscan abarcar a una población amplia, más allá de quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza o por encima, pero con alta probabilidad de caer si enfrentan un evento que reduzca sus ingresos.

Para estos enfoques, el ingreso y su efecto en el consumo constituye el principal instrumento de la política. Tanto la medición de la pobreza como la operacionalización de la variable "riesgo" se centran en el ingreso.

El concepto de McCord (2013) es explícito en la centralidad del mantenimiento de un nivel de consumo mínimo como objetivo principal de la protección social al señalar que la "protección social comprende transferencias en efectivo o en especie proporcionadas por el Estado para compensar la falta o la insu-

ficiencia de ingresos. La protección social puede ser de naturaleza contributiva o no contributiva, y caracterizarse como seguro social o asistencia social en consecuencia. El seguro social proporciona beneficios para los trabajadores y sus familias vinculados a las contribuciones laborales, mientras que la asistencia social proporciona beneficios no contributivos diseñados para proporcionar niveles mínimos de seguridad de ingresos para aquellos que no pueden participar en los planes de seguro social. La asistencia social implica la prestación de apoyo a quienes no pueden trabajar debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, lesiones laborales, desempleo o vejez” (2013: 2, traducción propia).

En el caso de la siguiente definición, como se puede ver, la protección se dirige fundamentalmente a un grupo particular, con altos niveles de privación, pero con un objetivo más amplio que el centrado en el económico o el ingreso, dado que hace referencia a la vulnerabilidad social.

Para estos autores, las causas de vulnerabilidad van más allá de factores económicos sino también sociopolíticos como la discriminación, el abuso, la exclusión o la asimetría de poder al interior de los hogares. Entre estos grupos están las personas en situación de pobreza crónica, los campesinos, trabajadores informales, mujeres jefas de hogar o víctimas de violencia, entre otros. Las medidas que entran en el ámbito de protección social son aquellas que proveen servicios especiales para estos sectores poblacionales.

“La protección social describe las iniciativas públicas y privadas que brindan transferencias de ingresos o consumo a los pobres, protegen a los vulnerables contra los riesgos de subsistencia y mejoran el estatus social y los derechos de los marginados, con el objetivo general de reducir la vulnerabilidad económica y social de los grupos pobres, vulnerables y marginados” (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004: 9, traducción propia).

Es el conjunto de todas las iniciativas -formales e informales- que brindan asistencia social a individuos y hogares extremadamente pobres, servicios sociales para grupos que necesitan atención especial o de otra manera se les negaría el acceso a servicios básicos, seguro social para proteger a las personas contra los riesgos y las consecuencias de las crisis de los medios de vida y equidad social para proteger a las personas contra riesgos sociales como la discriminación o el abuso. Estos autores además proponen tres tipos de intervenciones: protección, prevención, promoción y transformación (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004).

El marco de referencia más acotado es el de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ya que se limitan a enfrentar riesgos económicos y en poblaciones concentradas en los niveles de menores ingresos, especialmente las personas en situación de pobreza o extrema vulnerabilidad. Por lo general, el mantenimiento de la capacidad de consumo mínimo a través de una transferencia de

ingresos o en especie es el principal instrumento. La estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad del crecimiento adquieren centralidad como objetivos de las intervenciones de protección social.

Banco Mundial¹ (s/f: 1) Los sistemas, las políticas y los programas de protección social y empleo ayudan a las personas y las sociedades a gestionar los riesgos y la volatilidad y las protegen de la pobreza y la indigencia, a través de instrumentos que mejoran la capacidad de recuperación, la equidad y las oportunidades. En consecuencia, la esfera de PSE tiene tres objetivos interrelacionados, a saber:

- La capacidad de recuperación para los vulnerables, mediante seguros contra el impacto de la disminución del bienestar ocasionada por diversas perturbaciones.
- La equidad para los pobres, mediante la protección contra la indigencia y la promoción de la igualdad de oportunidades.
- Las oportunidades para todos, a través de la promoción del capital humano en los niños y los adultos y medidas para "conectar" a hombres y mujeres con empleos más productivos.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) señala que su marco de referencia está en

línea con el 2014 Government Finance Statistics Manual. Para esta institución, "la protección social abarca una variedad de instrumentos de política que proporcionan beneficios en efectivo o en especie a individuos u hogares vulnerables, que incluyen: (i) seguro social (como los planes de pensiones públicas); (ii) asistencia social (como transferencias del gobierno a los pobres); y (iii) intervenciones en el mercado laboral para los desempleados (como el seguro de desempleo y las políticas activas del mercado laboral)" (FMI, 2017:4). El documento también señala que en ese concepto se incluyen subsidios de precios para alimentos básicos o energía.

El enfoque del Manejo Social del Riesgo (MSR) impulsado por el Banco Mundial y apoyado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para enfrentar las consecuencias de la década perdida y la crisis de la deuda de los 80s en América Latina, unidas a la crisis financiera de fines de los 90s. Estos eventos propiciaron un impulso a la protección social, cuyo diseño se alinea a los principios del Consenso de Washington.

El Manejo Social del Riesgo define a la Protección Social como "intervenciones públicas para (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza" (Holz-

¹ <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12648/708870SPANISH000Strategy020120220SP.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

mann y Jørgensen, 2000:3). Este enfoque se centra especialmente en el riesgo del ingreso, basándose en la idea de que las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean éstos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra), los que generan o profundizan la pobreza. Desde esta perspectiva, la principal preocupación de la protección social se centra en los ingresos necesarios para mantenerse fuera de la pobreza.

Una mirada más amplia es presentada por la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas en el año 2000, que señala a la protección social como "un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población" (Naciones Unidas, 2000: 3).

Para la Comisión, estas medidas incluyen no solo el aseguramiento del trabajo formal, que generalmente tiene escasa cobertura en la población económicamente activa en situación de pobreza, sino también las necesidades de protección y promoción de las personas que por diversas razones pueden enfrentar vulnerabilidades y riesgos a lo largo de su vida.

En este mismo sentido, Sapúlveda y Nyst (2012) señalan que **la protección social desde un enfoque de derechos tiene la potencialidad de garantizar calidad de vida, incluyendo el derecho a una alimentación adecuada y a la vivienda, el derecho a la seguridad social, a la educación y a la salud.**

Al incorporar la protección social como medio para reducir los riesgos que se derivan de la exclusión o discriminación en el ejercicio de los derechos a la salud y educación, se incorpora el ciclo de vida y se supera la mirada en la pobreza o en los riesgos económicos derivados del trabajo remunerado. Cecchini et al (2015) señala al respecto que la protección social se centra en tres ideas fundamentales: "garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales... la protección social está dirigida a responder a problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad.

La Organización Internacional del Trabajo propone la idea de pisos de protección social como un conjunto de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, que aseguren la protección dirigida a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Los pisos de protección social nacionales deberían comprender por lo menos las cuatro siguientes garantías de seguridad social, como se definen a nivel nacional:

- acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- seguridad básica del ingreso para los adultos mayores.

El recorrido realizado por los diferentes marcos conceptuales sobre los cuales se debate y, en algunos casos, se diseñaron e implementaron políticas de protección social tienen diferentes implicancias en las mujeres y en las desigualdades de género.

La invisibilidad de las mujeres se manifiesta de diversas formas. Aquellos enfoques centrados en la adscripción a un trabajo remunerado y con énfasis en el financiamiento a través de la contribución de trabajadores/as y empleadores/as, deja fuera a más de la mitad de las mujeres, tanto a las inactivas como a las activas que no reciben remuneración e incorporan a las mujeres trabajadoras con el riesgo de trasladar al sistema previsional las desigualdades del mercado laboral.

Los enfoques que se focalizan en la pobreza o vulnerabilidad económica, por lo gene-

ral traen implícito un abordaje familiarista – igual que en el caso de la seguridad social- y maternalista (Montaño, 2007; Molyneux, 2007), dado que la mayoría de las mediciones de pobreza se han realizado teniendo como unidad de análisis la familia. Los subsidios energéticos, a los alimentos o las transferencias condicionadas han sido implementadas bajo este paradigma.

La familia es vista como una estructura homogénea, generalmente integrada por un proveedor principal -hombre-, con una mujer que ejerce el rol de madre. Las asignaciones de tiempo y recursos económicos o simbólicos son realizadas asumiendo un bienestar conjunto y la ausencia de conflicto, invisibilizando las brechas de género y su posible profundización cuando ocurren crisis económicas o se implementan políticas públicas.

El análisis de la protección social desde un enfoque de género requiere complejizar el análisis, incorporando a la división sexual del trabajo y específicamente al trabajo no remunerado –doméstico y de cuidado– como un determinante clave de riesgo y vulnerabilidad.

El trabajo no remunerado tiene implicancias en la exclusión del sistema educativo formal, en la educación continua y en el acceso al empleo remunerado, con implicancias en la inclusión en los sistemas previsionales.

La falta de autonomía económica en algunos casos las hace más vulnerable a la violencia;

sin embargo, el acceso al mercado laboral o a una transferencia monetaria puede generar una mayor incidencia de violencia doméstica o social. Si bien esta dimensión de la vulnerabilidad ha sido menos estudiada e incorporada al debate de la protección social, es innegable que la violencia es un factor de riesgo social y económico.

El cuidado y la violencia de género deben ser incorporados como parte de los riesgos que enfrentan las mujeres. Por lo tanto, no pueden ser invisibilizados ni dejados de lado si se considera la protección social como la estrategia para abordar los factores de vulnerabilidad.

2 La inclusión (exclusión) de las mujeres

La participación económica de las mujeres latinoamericanas al mercado laboral ha venido aumentando desde la segunda mitad del siglo pasado. No obstante, todavía permanece baja frente a otras regiones y aunque la brecha de participación con respecto a los hombres se redujo sobre todo en las dos últimas décadas, se mantiene alta en comparación con otras regiones que hay logrado llegar a la mitad de la que registra América Latina².

La tabla siguiente muestra que mientras 77,2% de los hombres de 15 años o más está activo laboralmente -ocupados más desocupados-, 53,1% de las mujeres participa en el mercado. Bolivia, Colombia, Perú y Uruguay, Brasil, Paraguay, se encuentran por arriba del promedio, los demás países por debajo. Los primeros 4 de estos países presentan las menores brechas de participación de la región.

Tabla 1. Condición de ocupación (15 años o más), 2018 (%)

	Sexo	Ocupados	Desocupados	Estudiantes	Quehaceres domésticos	Jubilados y rentistas	Incapacidad o enfermedad	Otros
América Latina *	Total	59,6	5,0	5,6	9,8	3,0	1,5	15,4
	Hombres	71,9	5,3	5,6	0,9	2,9	1,6	11,8
	Mujeres	48,3	4,8	5,6	17,8	3,1	1,5	18,7
	Argentina	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Total	65,4	2,5	13,4	11,4	1,9	4,9	0,4
	Hombres	76,8	2,3	13,7	0,2	2,3	4,2	0,4
	Mujeres	54,7	2,8	13,2	21,9	1,4	5,6	0,4

Brasil	Total	55,5	7,6	0,0	0,0	0,0	0,0	37,0
	Hombres	65,5	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	26,7
	Mujeres	46,4	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	46,2
	Chile	...	...	...	...	...	...	...
Colombia	Total	62,0	6,7	7,8	16,0	0,0	1,2	6,4
	Hombres	74,7	6,0	8,0	2,1	0,0	1,3	7,9
	Mujeres	50,1	7,3	7,5	29,0	0,0	1,2	5,0
Costa Rica	Total	53,6	4,8	11,3	16,4	11,7	0,7	1,5
	Hombres	67,5	5,2	10,3	2,9	11,3	0,9	1,9
	Mujeres	40,8	4,4	12,1	28,8	12,1	0,6	1,2
Ecuador	Total	63,2	2,1	12,0	13,2	4,5	3,7	1,3
	Hombres	75,9	2,1	12,0	0,2	4,4	3,8	1,6
	Mujeres	51,0	2,0	12,0	25,6	4,7	3,7	1,0
El Salvador	Total	56,5	3,8	9,3	20,2	2,1	6,4	1,6
	Hombres	72,3	5,7	9,8	0,5	2,5	7,1	2,2
	Mujeres	43,1	2,2	9,0	36,9	1,8	5,8	1,2
	Guatemala	...	...	...	...	...	...	...
Honduras	Total	62,7	3,9	6,6	15,9	1,4	5,7	1,4
	Hombres	80,3	4,0	6,4	1,0	1,3	5,0	0,8
	Mujeres	47,1	3,8	6,8	29,2	1,4	6,3	1,8
México	Total	63,6	1,9	8,3	19,1	3,8	2,0	1,3
	Hombres	78,6	2,9	8,2	1,6	4,6	2,3	1,8
	Mujeres	50,0	1,1	8,3	34,8	3,0	1,7	0,9
	Nicaragua	...	...	...	...	...	...	...
Panamá	Total	61,5	3,7	10,6	13,2	7,0	2,6	1,3
	Hombres	75,0	3,6	9,6	1,1	6,7	2,4	1,6
	Mujeres	48,8	3,8	11,6	24,5	7,3	2,8	1,1
Paraguay	Total	67,8	4,1	7,9	7,9	1,1	5,8	5,5
	Hombres	80,5	4,2	7,2	0,1	1,1	5,2	1,8
	Mujeres	55,0	4,0	8,6	15,6	1,1	6,4	9,3
Perú	Total	69,6	2,6	7,4	13,0	2,3	3,5	1,5
	Hombres	78,1	2,7	7,7	3,7	2,9	3,4	1,6
	Mujeres	61,8	2,6	7,2	21,6	1,7	3,6	1,3
Rca. Dominicana	Total	60,0	4,0	10,0	12,0	1,7	6,8	5,1
	Hombres	75,2	3,1	8,9	0,3	2,1	5,9	4,1
	Mujeres	45,7	4,8	11,1	22,9	1,2	7,5	6,0

Uruguay	Total	58,4	5,3	8,5	7,0	19,2	0,0	1,6
	Hombres	67,2	4,9	8,6	1,0	16,2	0,0	2,0
	Mujeres	50,3	5,6	8,4	12,5	21,9	0,0	1,2
	Venezuela (República Bolivariana de)	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp

Recuperado Febrero 2020

(*) promedio ponderado

En América Latina, a pesar de la expansión de la seguridad social (contributiva), la cobertura sigue siendo baja y concentrada en determinados grupos poblacionales como el sector urbano y los quintiles más ricos. De los 10 países que cuentan con esta información actualizada (2016/2017), solo 4 países –Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay– tienen cobertura en más de la mitad de la población ocupada.

La cobertura se reduce drásticamente en el quintil de menores ingresos y en el sector rural, donde se ubican los sectores más vulnerables y en condición de pobreza en la región. Solo un país de la región tiene una cobertura mayor al 50% en el quintil de menor ingreso (Chile, 50,5%), en 6 de los 10 países, la seguridad social cubre a menos del 10% de la población en este quintil. En el sector rural las coberturas también se reducen, sobre todo en los quintiles de menores ingresos.

En el caso de las mujeres, la incorporación a la seguridad social es menor que la de los hombres en 6 de 9 países. Perú y Paraguay cubren a menos de un cuarto de la población

ocupada femenina, ambos con brechas a favor de los hombres. Por otro lado, Brasil y Venezuela son los países que verifican coberturas femeninas más altas, en ambos países con leves ventajas para las mujeres.

La siguiente tabla muestra que ha habido un avance en la afiliación de las mujeres ocupadas, lo que ha generado una disminución de las brechas, no así en la cobertura de las mujeres en edad de jubilación. La diferencia se debe que la entrada al mercado laboral de las mujeres y en el sector formal es reciente por lo tanto las brechas se están cerrando en la cobertura de afiliación pero no en la cobertura de prestaciones. Es de esperar que a medida que pasen los años también se reduzcan las brechas entre hombres y mujeres mayores que cobran una jubilación.

La ampliación del sector público ha favorecido a las mujeres y su participación en la seguridad social dado que este sector tiene mayor cobertura y menores brechas salariales. El estudio de Gasparini, et al (2015: 757) encontró que en la esfera gubernamental fue aumentando la participación

laboral femenina en los últimos 20 años hasta llegar al 50% de la ocupación total, frente a un tercio del sector privado. De la misma manera, la brecha salarial es bastante menor en el sector público y en algunos países como Uruguay y Costa Rica se observan brechas a favor de las mujeres, ya que ellas ganan entre 6,8 y 10,0% más (OIT, 2018: 3).

Al analizar los datos por nivel económico se puede observar que la cobertura aumenta para las mujeres en el quintil más alto, contribuyendo a una reducción de las brechas con

los hombres. Incluso en algunos países ellas presentan ventajas. Por área de residencia la población ocupada con seguridad social se reduce de manera importante, incluyendo a las mujeres.

La cobertura de seguridad social en las mujeres urbanas del quintil de mayores ingresos varía de 43,2% en Perú a 93,3% en Uruguay frente a coberturas de las mujeres campesinas del quintil de menores ingresos de menos del 1,0% en Perú, Paraguay, Honduras, México y el Salvador hasta un nivel máximo de 50,3% en Uruguay.

Tabla 2. Indicadores seleccionados de seguridad social

País	Ocupados que aportan a un sistema previsional, 2016/2017 (%)		Cobertura de personas en edad de jubilarse, 2014/2015 (%)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina	...	...	84,0	81,3
Brasil	62,4	65,4	87,2	75,2
Chile	69,4	66,5	86,3	74,6
Colombia	37,2	37,4	30,7	20,5
Costa Rica	70,7	61,8	73,7	60,7
El Salvador	31,3	26,6	17,6	10,7
Guatemala	...	...	22,7	15,5
Honduras	17,9	21,8	11,5	7,2
México	31,4	28,2	75,6	66,4
Nicaragua	...	...	...	...
Paraguay	22,2	22,0	34,2	34,0
Perú	22,8	17,2	54,3	42,2
Uruguay	74,3	77,4	76,3	79,0
Venezuela (República Bolivariana de)	...	...	53,5	47,8

Fuente: CEPAL (2018) y a partir de datos de CEPALSTAT.

https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp

Recuperado Febrero 2020

Dado que la incorporación a la seguridad social está vinculada en la mayoría de los países a la inserción laboral, no solo la cobertura está determinada por las oportunidades económicas sino también los beneficios que recibe, especialmente los ingresos, condicionando la independencia económica de las mujeres. La tendencia a entrar más tarde, tomar trabajos a tiempo parcial e interrumpir su carrera a lo largo de su trayectoria laboral tiene como consecuencia la reducción de las prestaciones

sino existen mecanismos compensatorios (Rodríguez González, 2017).

La siguiente tabla muestra las fuertes desigualdades en el promedio de ingresos entre hombres y mujeres. La mayor brecha se observa en Perú, donde el ingreso de las mujeres representa el 69,8% del de los hombres. Panamá, Honduras y El Salvador tienen las menores brechas. El sector rural muestra mayor disparidad de ingresos que el sector urbano.

Tabla 3. Relación del ingreso medio entre los sexos (15 años y más) por área geográfica. 2017/2018 (%)

País	Nacional	Urbana	Rural
Argentina	...	75,2	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	80,5	76,7	71,6
Brasil	78,7	75,9	80,8
Chile	...	...	...
Colombia	88,0	83,5	67,0
Costa Rica	88,0	85,0	87,1
Ecuador	80,5	79,8	71,5
El Salvador	90,7	83,2	96,0
Guatemala	...	...	...
Honduras	90,7	80,2	78,2
México	71,7	71,7	59,6
Nicaragua	...	...	...
Panamá	90,2	86,0	81,9
Paraguay	76,3	76,6	64,3
Perú	69,8	67,7	61,4
República Dominicana	85,2	85,3	73,1
Uruguay	77,6	77,6	69,1
Venezuela (República Bolivariana de)	...	...	...

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp

Recuperado Febrero 2020

El 28,9% de las mujeres (15 años o más) en América Latina no tiene ingresos propios, frente al 12,5% de los hombres. En Guatemala, la promoción de mujeres que no tiene ingresos es del 51,0%, mientras que Costa Rica, Ecuador y El Salvador está en alrededor del 35%. En el quintil de ingresos más bajos, la situación empeora para las mujeres, con lo cual se amplía la brecha con los hombres. Salvo el caso de Uruguay, en todos los demás países de la región, la proporción de mujeres sin ingresos que viven en hogares de ingresos bajos supera un tercio, llegando al 61% en Venezuela.

Esto significa que estas personas no tienen ingresos laborales ni cuentan con recursos provenientes de algún mecanismo de protección social ya sea de la seguridad social –jubilaciones o pensiones- ni transferencias públicas –pensión alimenticia u otro tipo de recurso- recibe transferencias ni del Estado, ni de familiares, no recibe pensión alimenticia ni de ningún tipo-, es decir son dependientes de otras personas y altamente vulnerables a la pobreza.

La reducción de las brechas por sexo en las coberturas del sistema previsional, así como una paulatina disminución de la proporción de mujeres sin ingresos propios se explica, en parte por la implementación de programas no contributivos –desvinculados de la trayectoria laboral y financiados con impuestos-, cuya implementación se dio en el marco de las estrategias contra la pobreza, por lo que beneficiaron particularmente a las

mujeres, elevando la proporción de personas con cobertura (Sandoval, 2019; Bertrano, Solorio y Van Ginneken, 2002). No obstante debido a que las prestaciones fueron generalmente menores, las brechas entre hombres y mujeres permanece en los beneficios recibidos, aunque también se observan una reducción en las mismas (Amarante, Colacce, Manzi, 2016). Una proporción de mujeres tiene una cobertura pensional “indirecta” por cuenta de las contribuciones de su cónyuge, las cuales les conceden pensiones de supervivencia (BID, 2015).

Como se vio en la tabla anterior el 17,8% de las mujeres se declaró inactiva debido a que realiza quehaceres escolares, frente al 0,9% de los hombres. La tabla siguiente muestra que esta condición de actividad varía de manera importante entre países. En Uruguay, solo 12,2% declaró que tiene dedicación exclusiva, frente a alrededor de un tercio en El Salvador, Honduras y México.

La dedicación exclusiva a las labores del hogar tiene entre sus principales consecuencias la exclusión del empleo, lo cual también implica su exclusión de la seguridad social o su inclusión a través de un titular de quien ella depende –padre, hijo, pareja, esposo-. En los países que cuentan con pensiones no contributivas, por lo general estas entregan menores montos y en los casos de transferencias condicionadas, se dirigen a las mujeres como madres, por lo tanto, en rigor estas transferencias no son ingresos propios.

Tabla 4. Mujeres (15 años o más) con dedicación exclusiva a las labores del hogar, por quintil de ingreso, 2016/2017

País	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Argentina	...	...	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	21,9	19,4	28,8	26,6	21,0	14,8
Chile	18,5	30,0	22,3	17,4	14,5	9,8
Colombia	28,4	40,3	35,1	27,7	23,1	19,5
Costa Rica	28,5	44,1	36,4	29,4	23,2	13,9
Ecuador	26,1	31,3	34,7	30,5	23,4	13,5
El Salvador	36,6	57,1	45,5	37,7	30,1	18,9
Guatemala	...	...	...	...	...	...
Honduras	38,2	56,7	46,5	42,0	32,2	21,1
México	35,9	48,6	42,3	37,1	31,7	24,1
Nicaragua	...	...	...	...	...	...
Panamá	26,7	41,5	41,8	28,9	19,3	8,6
Paraguay	17,6	27,5	21,4	18,3	13,4	10,3
Perú	22,1	23,5	25,8	22,9	21,0	18,1
República Dominicana	24,5	35,3	27,7	27,5	21,7	12,8
Uruguay	12,2	25,4	16,9	10,9	7,3	4,6
Venezuela (República Bolivariana de)	...	...	...	...	...	...

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp

Recuperado Febrero 2020

Uno de los desafíos más importantes que enfrentan las mujeres latinoamericanas, según ellas mismas, es la necesidad de lograr un balance entre las responsabilidades familiares y el rol proveedor. En segundo lugar, muy relacionado con el factor anterior, es contar con servicios de cuidado asequibles (OIT, Gallup, 2017b).

Las brechas en la protección social persisten tanto entre hombres y mujeres, espe-

cialmente en las prestaciones que reciben, como entre diferentes grupos de mujeres. En este último caso no solo en las prestaciones sino también en la cobertura ya que las mujeres rurales, pobres e indígenas están casi excluidas del sistema previsional, aunque presentan mayor cobertura de los programas de asistencia social.

De esta manera, la incorporación de las mujeres en los sistemas de seguridad so-

cial se produjo fundamentalmente a partir de lo que Titmus denominó modelo “residual”, es decir, atendiendo de manera focalizada y temporal a las mujeres como un grupo específico en que ni el mercado ni la familia pudo atender (Titmus, 2008; Fonseca, s/f). Esta inclusión es relativamente nueva, tal como se pudo ver en los párrafos anteriores y fue a partir de los programas de asistencia social.

La incorporación de hombres y mujeres a la seguridad social según se enmarca en un modelo basado en el desempeño laboral y la productividad como medida del “mérito”, con un claro sesgo hacia la valoración exclusiva del trabajo para el mercado, obviando el rol de las mujeres en la reproducción de la fuerza de trabajo. Bajo este modelo, las características del mercado laboral junto con diseños institucionales sin enfoques de género configuraron una estructura de participación en la seguridad social con obstáculos para reducir brechas económicas.

Otro riesgo que es necesario considerar es el derivado del cambio climático, ya que en algunos ámbitos podrían tener impactos diferenciados por sexo. El cambio climático, de hecho, ha venido a aumentar las incertidumbres sobre todo en el ámbito rural, donde el ingreso ya era más volátil y la cobertura de protección social menor. Las mujeres latinoamericanas tienen un rol fundamental en la agricultura, la alimentación y la nutrición.

En el trabajo dentro de la frontera de producción, ellas son productoras directas en la agricultura familiar -aunque en muchos casos como familiar no remunerado-, como asalariadas en la producción y procesamiento de alimentos -con una alta proporción en trabajos temporales-. En el ámbito del trabajo no remunerado, ellas son las principales responsables.

La provisión de alimentos en cantidad y calidad -inocuidad- adecuadas no solo contribuye a la oferta de alimentos para el consumo familiar o local sino también para el consumo de las familias urbanas y las cadenas productivas.

Las mujeres producen alrededor de la mitad de los alimentos en Latinoamérica y son las principales responsables de la gestión de los mismos y de la nutrición de los integrantes de la familia. A pesar de ello, las mujeres enfrentan desigualdades en el acceso a la tierra y a mercados, a activos financieros como seguros agroclimáticos y a capacitación y asistencia técnica (Bruno y Willumsen, 2019; FAO, 2017).

La disponibilidad de productos alimenticios tiene un efecto directo en el valor de la canasta familiar y, este a su vez, en la línea de pobreza, con lo cual hay un impacto directo, aunque invisible, en la oportunidad de reducir la pobreza. Por otro lado, la agricultura familiar es fuente de recursos económicos para las familias que están en la cadena.

Las mujeres son, también, las principales gestoras de alimentos en el hogar como parte de una actividad central del trabajo no remunerado y afectivo –cuidado y doméstico-. Ellas son claves para la seguridad alimentaria de sus familias y, sobre todo, en momentos de shocks en que los hogares deben implementar ajustes para mantener su calidad de vida.

Dado el rol que tienen las mujeres en la producción y gestión de los alimentos y las desigualdades existentes en las capacidades y

oportunidades de las mujeres en este ámbito, es de esperar que los efectos del cambio climático afecten de manera particular a las mujeres, así como a otros grupos con vulnerabilidades estructurales como los pueblos indígenas o las poblaciones costeras.

En todos estos casos se requieren instrumentos específicos de protección social para prevenir el aumento de la pobreza, mitigar las consecuencias y ayudar a una adaptación hacia modelos de producción menos volátiles o vulnerables.

3 La estructura y el financiamiento de la protección social

La implementación de las políticas de protección social puede organizarse a partir de los mecanismos de financiamiento. El si-

guiente cuando muestra un esquema de la forma en que se estructuran actualmente los programas y la forma en que se financian.

Protección Social							
No contributiva				Contributiva		Políticas e intervenciones al mercado laboral	
Asistencia Social			Cuidado	Seguridad Social			
Transferencias condicionadas y sin condiciones	Programas de empleo de emergencia	Salud y educación gratuita	Subsidios (energía y alimentos)	Servicios de apoyo a la familia, apoyo al cuidado en el hogar	Seguro Médico, Seguros: - Desempleo - Maternidad / Paternidad - Discapacidad - Accidentes laborales - Pensiones - Seguro Agroclimático	Activa: - Entrenamiento laboral - Intermediación laboral	Pasivas: - Beneficios de maternidad, accidentes laborales, licencias por enfermedad - Salario mínimo y condiciones laborales

Los dos grandes modelos de protección al trabajo se financiaron con los aportes de trabajadores/as y empleadores/as – modelo von Bismark- o con financiamiento público, en el caso del modelo de Bismark que tuvo una proyección universalista.

En América Latina, el pilar previsional se sustentó inicialmente bajo el modelo de seguro, con lo cual gran parte del financiamiento fue a partir de las contribuciones provenientes de trabajadores/as y empleadores/as. No obstante, el aporte estatal estuvo presente

tanto por su aporte como coparticipación minoritaria como por el financiamiento de los déficits operativos.

Con las reformas previsionales llevadas a cabo en las últimas décadas, una serie de países conformaron mecanismos de capitalización individual, es decir, con aporte exclusivo del trabajador/a, la mayoría de los cuáles fueron nuevamente reformadas, retornando a modelos de cofinanciamiento.

Los procesos de privatización tanto de los sistemas de pensiones como de la salud se tradujeron en pérdida de derechos, aumento de la desigualdad y en muchos casos costos para el Estado con beneficios para el sector privado. Si bien en el caso de las pensiones la discriminación a las mujeres en el mercado de trabajo se traslada tanto al sistema de reparto como al de capitalización individual, es este último caso, la situación empeoró porque no existieron compensaciones para ellas derivadas de las interrupciones que tienen por maternidad o por el cuidado de los dependientes, de la discriminación salarial o del trabajo a tiempo parcial (González y Marín s/f; Ortiz, et al, 2019).

La necesidad de un mayor financiamiento público seguirá siendo necesario debido al rápido envejecimiento de la región, adicionalmente a las condiciones históricas en que se conformaron los sistemas de pensiones en América Latina por las bajas tasas de participación de las mujeres y a la informalidad

generalizada. Esto provoca una falta de cobertura y bajas densidades de contribución (BID, 2015).

Las mujeres están particularmente afectadas por los factores señalados en los apartados anteriores, por lo cual el sistema contributivo, tal como está diseñado, tiene problemas para incorporar a las mujeres, requiriéndose necesariamente el financiamiento público para el pilar no contributivo.

De igual manera, aun cuando los sistemas previsionales estén diseñados bajo los principios de universalidad y solidaridad, no están exentos de incluir rasgos discriminatorios o de mantener desigualdades (Marco, 2002 y 2016; Pautassi, 2002).

Las restricciones que presentan los mecanismos contributivos de protección social de carácter solidario para incluir a las mujeres e impactar positivamente en la reducción de las desigualdades de género obligan al Estado a complementar el financiamiento con recursos tributarios, ya sea coparticipando en el componente contributivo implementando programas enteramente no contributivos.

En las últimas dos décadas, una parte de la exclusión de la protección social derivada de los problemas del mercado laboral y del diseño de los sistemas previsionales se redujo gracias a la implementación de programas de transferencias condicionadas a diferentes grupos de la población.

Los más conocidos e importantes son las llamadas pensiones no contributivas o sociales y las transferencias a familias, en su mayoría condicionadas al cumplimiento de determinadas acciones por parte las familias, en realidad de la madre, dirigidas a mejorar el capital humano de la niñez y adolescencia.

Estas iniciativas se financiaron con recursos tributarios, en coincidencia con un leve aumento de la presión tributaria con respecto al PIB. Este aumento se originó tanto por el crecimiento de las bases tributarias como por la expansión del consumo. Dado que la estructura tributaria latinoamericana está sostenida por impuestos indirectos, especialmente al consumo, un aumento del mismo se traduce en mayores recaudaciones.

La contrapartida es la escasa capacidad redistributiva del sistema tributario, que combinado con una política de gasto público que incluye un importante esfuerzo fiscal dirigido a los niveles socioeconómicos altos, el efecto redistributivo total de la política fiscal es bajo en América Latina en comparación con otras regiones como Europa (Lustig, 2018; Hanni, Martner y Podestá, 2015 y 2017).

Es decir, a medida que se expandieron los programas de transferencias monetarias, lo cual impulsó el consumo, también lo hicieron los impuestos indirectos y particularmente el Impuesto al Valor Agregado, con lo cual parte de los beneficios se neutralizaron y quienes lo recibieron terminaron devol-

viendo una parte relevante -en términos de su capacidad adquisitiva- al fisco.

De esta manera, la distinción contributivo/no contributivo debe tomarse con cuidado, ya que ambos pilares reciben recursos impositivos que, dada la inequitativa estructura tributaria latinoamericana, una carga importante del financiamiento termina recayendo en los sectores de menores ingresos, menos favorecidos a su vez por el sistema previsional "contributivo", cuyas prestaciones son mejores que las de las pensiones sociales.

El financiamiento de la protección social sostenida por impuestos indirectos puede afectar a las mujeres por varias vías. Por un lado, ellas se encuentran sobrerrepresentadas en el grupo de personas que no cuenta con mecanismos previsionales con respecto al total de la población.

Por otro lado, son las principales responsables en los hogares de la administración de los recursos, por lo que cualquier situación -aumento de impuestos, inflación- que contribuya a reducir la capacidad adquisitiva obliga a recurrir a compensar esa pérdida, ya sea reduciendo el gasto en servicios "menos" prioritarios -compra de alimentos preparados, cuidado de dependientes, electrodomésticos- o dedicando más tiempo al trabajo remunerado.

En cualquiera de los casos el resultado es una mayor carga mental y horaria sin que ellos contribuya a una mejor posición en el

sistema de protección social ni a una reducción de las brechas económicas.

El sistema impositivo resulta de trascendental relevancia para las mujeres atendiendo a que las políticas que ellas requieren para mejorar su posición y condición social requieren recursos que no podrán ser obtenidos solo por la vía de la seguridad social.

De hecho, los avances logrados en materia de cobertura de protección social fueron posibles gracias al financiamiento de las mismas a través de impuestos a través de los programas no contributivos.

El reducido espacio fiscal para el financiamiento de las políticas que garantizan los derechos de las mujeres y disminuyen brechas tiene que ver con las bajas tasas impositivas y con altos niveles de privilegios tributarios.

Estos privilegios se cuantifican en el denominado gasto tributario, que en América Latina representa alrededor del 3,7% del PIB. Esta proporción se ha mantenido estable desde 2013, aunque se observa una fuerte heterogeneidad entre los países (CEPAL, 2019: 122-123). Uruguay y Rca. Dominicana presentan sacrificios fiscales de más del 5% frente a Bolivia y Paraguay de alrededor del 1,2% (CEPAL, OXFAM, 2019: 3).

El gasto tributario se deriva tanto de impuestos indirectos, especialmente el IVA,

como de impuestos directos. En este último caso, contribuyendo a la inequidad del sistema tributario, ya que los principales beneficiados son los contribuyentes de mayor nivel económico.

Si bien gran parte de las deducciones tributarias de IVA se dirigen a bienes de consumo, salud y educación, lo que supondría que afecta positivamente a los sectores de menores ingresos, un estudio realizado en México encontró que el gasto tributario derivado del IVA a salud y educación se concentraba en los deciles más altos de la distribución del ingreso. El decil de mayores ingresos concentra el 29% del beneficio en educación y el 34% de la exención para el consumo de servicios de salud (CEPAL, 2019: 125).

En el caso de los impuestos a la renta, en la mayoría de los demás países, salvo México y Perú, la magnitud del costo fiscal de los tratamientos preferenciales del impuesto sobre la renta de las empresas supera al de las personas físicas.

El gasto tributario dirigido a las corporaciones forma parte de los incentivos a la Inversión Extrajera Directa y el impulso a las zonas francas. Ninguno de estos mecanismos ha sido evaluados, de manera a conocer la eficiencia y los resultados de la política de incentivos por la vía tributaria. Al contrario, hay evidencia que indica la relevancia de otros determinantes de la atracción de capitales externos (Rojas, 2019; Valencia, et al, 2019; Bejarano, 2017).

Por otro lado, tampoco más allá de la entrada de capitales, lo que un país busca al atraer capitales externos es generar empleos en cantidad y calidad suficientes para hacer frente a la oferta de trabajo, transferir tecnología, integrarse a cadenas de valor de manera a aumentar la productividad y mejorar los resultados de las pequeñas y medianas empresas nacionales, entre otras razones. Sin embargo, no hay evidencia suficiente para asegurar el cumplimiento de estos objetivos CEPAL (2013).

En definitiva, tal como lo señala el documento de LATINDADD "Privilegios a cambio de nada" (Bejarano, 2017: 11) "gran parte de este gasto está relacionado con los incentivos a la inversión y constituye un verdadero sacrificio para los Estados, agravando aún más la situación de escasez de recursos necesarios para proveer de bienes y servicios básicos para la población".

El gasto tributario no es neutral al género. Las exoneraciones tributarias destinadas

a beneficiar a los niveles económicos más altos o a las corporaciones no contribuyen a reducir las brechas teniendo en cuenta que ellas se encuentran sobrerrepresentadas en los niveles más bajos de ingresos y en emprendimientos micro y pequeños o informales que no se benefician con privilegios tributarios. Por otro lado, los recursos que dejan de cobrarse reducen el espacio fiscal para financiar políticas que requieren las mujeres.

La evasión y elusión tributaria se agregan a los mecanismos que erosionan el sistema tributario. La última estimación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que el costo de la evasión y la elusión fiscal en América Latina estaría alrededor del 6,3% del PIB en 2017, el 1,5% generado por los flujos financieros ilícitos que salen de la región como consecuencia de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes (CEPAL, 2019: 7).

Tabla 5. Gasto en protección social e indicadores tributarios con respecto del PIB (%)

Países	Gasto en protección social 2017/2018	Gasto tributario 2016/2017	Pérdida tributaria por incumplimiento del IVA (último año disponible)	Elusión por Flujos Financieros Ilícitos* Promedio 2003/2012
Argentina	11,0	2,8	3,7	0,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4,7	1,2	3,8	0,1
Brasil	13,1	4,1		1,4
Chile	5,7	3,1	2,9	2,3
Colombia	5,5	1,3	1,7	0,5
Costa Rica	3,9	5,5	1,9	32,6

Ecuador	1,4	4,7	2,2	2,8
El Salvador	1,9	3,8	3,1	3,2
Guatemala	1,3	2,3	2,8	2,9
Honduras	0,4	6,2	2,7	24,1
México	3,4	3,9	0,9	4,5
Nicaragua	0,4	---		16,2
Panamá	1,3	3,6	2,2	20,2
Paraguay	3,5	1,7	2,3	23,0
Perú	2,7	2,2	3,4	0,6
República Dominicana	1,5	6,2		1,7
Uruguay	7,9	6,4	1,7	2,2
Venezuela (República Bolivariana de)	3,6	---		0,1

Fuente: CEPALSTAT (2020 <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3127&idioma=e> Recuperado Agosto 2020); CEPAL-OXFAM (2019: 24); Gómez-Sabañi, Morán (2016: 25) (CEPAL; 2020)

(*) por la vía de la manipulación de precios de transferencia

Como se puede ver, las bajas tasas impositivas y la erosión de las bases tributarias reducen la capacidad financiera del Estado para ampliar la cobertura y mejorar las prestaciones de los programas que se implementaron en América Latina en las últimas décadas.

Estos programas ayudaron a reducir las brechas de género que el sistema previsional fue generando desde su creación a inicios del siglo XX. No obstante hay un importante camino por recorrer, tanto para llegar a coberturas universales como para reducir las brechas que persisten en las prestaciones.

Los datos de la tabla anterior señalan claramente la potencialidad que tiene el sistema tributario latinoamericano para aumentar el

financiamiento a la protección social si reduce los gastos tributarios que no contribuyen al desarrollo y las evasión y elusión.

En segundo lugar, es necesario prestar atención a otros instrumentos de protección social fundamentales para la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres y entre diferentes grupos de mujeres.

Las políticas de cuidado son bastante menos comunes que aquellas que hacen transferencia de ingresos o en especie para garantizar el consumo. Estas incluyen tres tipos de prestaciones: tiempo, recursos para financiar cuidado y servicios de cuidado. Las primeras son relativamente antiguas y conocidas, pero están limitadas

al trabajo formal –y financiadas- por la seguridad social. Es el caso de las licencias o permisos por maternidad, paternidad, lactancia, cuidado de un familiar.

Las segundas consisten en transferencias de ingresos con el objetivo de financiar el pago de servicios de cuidado como asignaciones familiares o pensiones por invalidez. En algunos casos tienen financiamiento contributivo y en otros casos, el financiamiento proviene de impuestos generales.

Finalmente están los servicios de cuidado como guarderías para primera infancia, centros de día para personas mayores o instituciones especializadas para personas con discapacidad que requieren infraestructura, recursos humanos e insumos. Las experiencias latinoamericanas dan cuenta de la vigencia de varias modalidades de financiamiento de este tipo de iniciativas. La primera de ellas con recursos de la seguridad social, con lo cual, el servicio se limita a las familias de trabajadores/as (titulares, hijos/as, padres/madres), la segunda modalidad financiada con recursos tributarios, mientras que la tercera modalidad con financiamiento compartido entre la comunidad y recursos públicos.

En general, la política de cuidado reproduce la fragmentación y segmentación existente

en la política de protección social, por lo que dista de ser una estrategia que contribuya a la universalidad, integralidad y equidad del sistema.

En cualquiera de los casos, se requiere el financiamiento con recursos tributarios tanto para ampliar las coberturas actuales mínimas y mejorar la calidad, lo que conlleva un esfuerzo por reducir las desigualdades generadas por el mercado laboral y el diseño institucional de la seguridad social.

La política de cuidados es clave para abordar los riesgos que enfrentan las personas y la desigualdad entre estas, dos objetivos clave de la protección social. A pesar de ello es, probablemente, el componente más desatendido porque los mecanismos de protección social se construyeron sobre un modelo social y económico con fuertes sesgos de género.

En definitiva, el financiamiento de la protección social con lentes de género requiere una mirada integral del diseño de la protección institucional y de la política fiscal. La evidencia existente da cuenta de que no es posible garantizar los derechos y la autonomía económica de las mujeres y reducir las desigualdades de género y entre las mujeres sin considerar la política fiscal en todas sus dimensiones.

4 Corona Virus, protección social y desigualdades de género

La llegada de la pandemia del Corona Virus encontró a América Latina con una importante población en el trabajo informal, sin cobertura de los sistemas previsionales, baja cobertura de los programas de asistencia y sistemas de salud fragilizados por su fragmentación y segmentación (Organización Mundial de la Salud, 2020; CEPAL & OIT, 2020; Meneses-Navarro et al., 2020). Las medidas de "austeridad" y privatización de la que fueron objeto los sistemas de salud y de protección social se sumaron a la baja prioridad fiscal otorgada a estas funciones fundamentales del Estado, lo que implicó enfrentar la enfermedad en condiciones de alta vulnerabilidad de las clases medias, los/as trabajadores/as y obviamente de la población en situación de pobreza.

Los efectos de la pandemia no solo afectan a las mujeres de manera diferenciada, sino que también contribuyen a la agudización de las desigualdades y al retroceso de algunos logros. Las respuestas iniciales da-

das por la mayoría de los gobiernos no han incorporado el enfoque de género (CEPAL, 2020d), por lo que sus efectos podrían terminar siendo inequitativos, acentuando las consecuencias de la pandemia sobre la desigualdad. Un relevamiento realizado por el Banco Mundial encontró que, para el 17 de abril, 133 países habían implementado medidas de protección social, pero en su gran mayoría no habían tenido enfoque de género (Hidrobo, et al 2020).

Como la mayoría de los fenómenos sociales y económicos, los efectos de esta pandemia afectarán de manera diferenciada a hombres y mujeres. A escasos meses de haberse iniciado, ya se tienen indicios sobre las numerosas vías por las cuáles las brechas de género podrían ampliarse, retrotrayendo los logros obtenidos en las últimas décadas. Las medidas de confinamiento están contribuyendo a exacerbar algunos problemas anteriores, tales como la cantidad de horas de trabajo no remunerado, la precariedad

laboral y la violencia intrafamiliar. Si las intervenciones para mitigar los efectos del aislamiento y para impulsar la reactivación económica no incluyen el enfoque de género, existe una alta probabilidad de que las mujeres se vean particularmente afectadas en los próximos años.

En el ámbito laboral, es probable que las repercusiones económicas sean más graves para los trabajadores del sector no estructurado y las mujeres que ya ganan comparativamente menos que los hombres; en los Estados Unidos existe evidencia contundente de estos efectos (Ver Institute for Women's Policy Research (2020)). La mayoría de las mujeres latinoamericanas trabaja en el sector de servicios y en ocupaciones especialmente afectadas por las consecuencias del distanciamiento social como el turismo, los restaurantes y la hotelería o que no pueden desarrollarse en línea como el trabajo doméstico o los servicios de cuidado. CEPAL & OIT (2020) ha clasificado a estos sectores dentro de aquellos de alto riesgo frente a la crisis desatada del Covid-19; el 42% de la fuerza laboral de la región depende de los mismos.

Datos proporcionados por OIT (2020) señalan que, entre todas las regiones, las mujeres latinoamericanas tienen el mayor peso en ocupaciones muy afectadas por la pande-

mia: alojamiento y servicio de comidas, comercio al por mayor y al por menor, actividades inmobiliarias, actividades administrativas y comerciales, y las industrias manufactureras. Más del 40% de las mujeres latinoamericanas trabajan allí; en el caso de Centroamérica esta proporción llega al 58,9%.

Los riesgos laborales también están presentes debido a la importante participación de las mujeres en los servicios de salud, de atención y cuidado a personas, en el trabajo doméstico y en las llamadas ocupaciones "esenciales". El riesgo aumenta teniendo en cuenta que ellas vuelven a su hogar donde tienen compromisos afectivos y de cuidado que no pueden delegar debido a la división sexual del trabajo, dificultando las medidas de distanciamiento al interior del hogar.

El segundo riesgo vinculado a su salud se encuentra en el ámbito de la salud reproductiva, a la morbilidad materna. El miedo al contagio puede reducir la asistencia a los establecimientos sanitarios y, desde el lado de la oferta, el foco puesto en el Corona Virus puede limitar la provisión de los servicios usuales, incluyendo medios anticonceptivos. Además, el incremento de embarazos en niñas y adolescentes³ incidirá en la mortalidad materna ya que en América Latina las mujeres menores de 16 años tienen 4 veces más riesgo de morir por

³ El ministerio de Salud del Salvador ha reportado que los embarazos de niñas de 10 a 14 años han incrementado en 76,16% durante la pandemia.

causas maternas que las mujeres mayores de 20 años (UNFPA, 2013).

Las condiciones sociodemográficas de los hogares conllevarán mayor vulnerabilidad económica en los mismos. Las jefas de muchos hogares monoparentales, que corren mayor riesgo, y esto las hace más vulnerables a la inestabilidad económica.

En todos los países de la región durante las últimas dos décadas, se ha incrementado el número de familias monomarentales (hogares encabezados por mujeres como madres solteras). La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) señala (2020), con datos de OIT, que el 78,4% de los hogares monoparentales están encabezados por mujeres que asumen las responsabilidades económicas y de cuidado de niñas, niños y personas adultas, enfermas o con discapacidad, y que realizan el grueso del trabajo de cuidados no remunerados. Estos hogares, en general, tienen menos acceso a vivienda segura y recursos asociados (agua potable, saneamiento) y mayores niveles de pobreza. Frente al Corona Virus, estos hogares enfrentan una particular vulnerabilidad, ya que las mujeres tienen que seguir manejando el trabajo productivo, si todavía lo tienen, y reproductivo (cuidado infantil y de otras personas dependientes, trabajo doméstico, y enseñanza de niños y niñas) en las circunstancias sumamente limitantes de confinamiento o cuarentena.

La prevención de los contagios se ha sostenido en la mayoría de los países con medidas

de distanciamiento social, con lo cual ha aumentado la carga de trabajo al interior de los hogares en trabajo doméstico, de apoyo escolar a niños niñas y adolescentes y al cuidado en general. En el caso de la existencia de personas contagiadas en la familia, la atención a las mismas recae también fundamentalmente en las mujeres (CEPAL, 2020b).

Una encuesta realizada en Uruguay (UNICEF, ONU Mujeres, 2020) señala que el tiempo que pasan los niños fuera del hogar se redujo de entre 4,7 y 6,3 horas diarias a un promedio de 0,3 horas. Como es de suponer, en el 70% de los hogares es la madre la principal encargada de cuidar a niños y niñas y solo en el 12% declararon que ambos padres. Según esta encuesta, el trabajo remunerado de las mujeres fue trasladado en mayor proporción al hogar que en el caso de los hombres. El 20% de los varones que trabajan desde la casa, es "muy difícil" o "difícil" combinar trabajo con cuidados de niño/as y adolescentes. El aumento de las horas de trabajo no remuneradas fue mayor para las mujeres, con lo cual también se ampliaron las brechas.

Un estudio realizado en Chile (Fundación Chile Mujeres, 2020) encontró que una mayor proporción de mujeres que de hombres señaló tener dificultades para realizar "teletrabajo", siendo una de las causas el trabajo doméstico (aseo y cocinar), ya que el mismo es realizado mayoritariamente por las mujeres, quienes además le dedican más tiempo que los hombres. Para los hombres, la princi-

pal dificultad fue la calidad del internet. Este mismo estudio señala que las ocupaciones en las que las mujeres están sobrerrepresentadas son las que tienen menos probabilidad de realizarse a través del "teletrabajo" como los servicios de venta y comercios (65%), trabajo doméstico (92%) y en el área de salud (73%).

El aumento de la violencia basada en el género ha sido una de las primeras manifestaciones del impacto del Corona Virus sobre las mujeres debido al confinamiento en los hogares con sus agresores durante más horas al día y por el aislamiento de las redes sociales. El estrés económico generado por la reducción de los ingresos o la inhabilidad para el trabajo pueden iniciar violencia o agravar estados preexistentes.

Si bien los países han tomado medidas reforzando los sistemas de denuncias especialmente las líneas telefónicas disponibles para brindar asesoramiento y/o asistencia la capacidad de actuación estuvo limitada por las medidas de distanciamiento social implementadas en el sector público y por la falta de insumos y equipos de bioseguridad que permitieran acudir a un llamado de auxilio sin poner en riesgo la salud del personal y de las mujeres (ARF, 2020).

A todos estos efectos se agrega el financiamiento de las políticas por la vía del endeudamiento teniendo en cuenta que una importante cantidad de países en la región ya venían endeudándose con anterioridad

(BID, 2020, CEPAL 2020c, LATINDADD, 2020), lo cual también pondrá límites a la construcción de un sistema de protección social inclusivo y con impacto redistributivo hacia las mujeres.

Tal como ha ocurrido con otras crisis derivadas del endeudamiento, en el mediano o largo plazo, garantizar la sostenibilidad de la deuda sin reformas tributarias para aumentar las recaudaciones exigirá recortes presupuestarios, que generalmente tienen como consecuencia la reducción de la inversión social o la imposibilidad de financiar políticas que necesitan las mujeres (Romero, et al 2020).

Las políticas de mitigación del impacto negativo del confinamiento y las políticas de recuperación económica deben necesariamente incorporar el enfoque de género de manera a impedir retrocesos en los logros de las últimas décadas y revertir el aumento de las brechas que pudiera haber ocurrido en la pandemia.

La evolución de la pandemia muestra que no será un evento cuyos efectos se mantengan en el corto plazo, lo que obliga a pensar en soluciones estructurales y de largo plazo. Los países deben aprovechar para evaluar las medidas implementadas y plantear su permanencia en el tiempo.

La protección social no solo es necesaria para garantizar un piso mínimo que mitigue las consecuencias de largo plazo de la pan-

demia como la pérdida de empleos, sino también para hacer sostenible el crecimiento y la recuperación económicas post-Corona Virus, así como para contrarrestar el aumento de las desigualdades que significará la pandemia.

Uno de los instrumentos que debe considerarse es el ingreso universal que junto con una política de cuidado pueden constituir instrumentos para facilitar el acceso y la permanencia de las mujeres en el sistema educativo y en el mercado laboral y contribuir a sus autonomías.

Si las condiciones económicas y políticas no están dadas para aspirar a la implementación de una política de ingreso universal, debe preverse la ampliación de transferencias no condicionadas para las mujeres, incluyendo "complementos" a los niveles habituales de beneficios para los hogares que tienen niños/as, especialmente en el caso de suspensión de clases -comidas en el hogar, tutorías en el hogar o suministros escolares-.

Debido a la alta probabilidad de que el cuidado de familiares o parientes enfermos por Corona Virus recaiga en las mujeres y las niñas, es necesario considerar transferencias adicionales por el aumento de tiempo y esfuerzo que ello requerirá.

Otras medidas necesarias para reducir los factores de exclusión de las mujeres deben ser eliminar el pago por servicios públicos esenciales como los copagos por salud y

agregar en las transferencias en especie bienes utilizados por las mujeres como jabón, pañales, botiquines de higiene menstrual, y necesidades de salud sexual y reproductiva.

Los programas contra la violencia deben garantizar defensores gratuitos y refugios seguros para mujeres y niños, aumentando su capacidad y poniéndolos como parte de los servicios esenciales, junto con otras medidas necesarias como los números de teléfono de emergencia y la capacitación de los agentes de policía para enfrentar las dificultades que genera la convivencia con el agresor en el marco de las medidas de distanciamiento social.

Es necesario poner en la agenda la necesidad de un sistema de protección social con mecanismos transformadores y disruptivos. Esta pandemia puso en evidencia la fragilidad de la vida humana y el rol que tienen las mujeres en las ocupaciones "esenciales", el cuidado, el mantenimiento de las necesidades básicas dentro de los hogares, pero también su vulnerabilidad en el mercado laboral y frente a la violencia. El retrasar las políticas de protección social y de garantía de derechos seguirá sobrecargando la ausencia del Estado sobre las mujeres, más aún en medio de la pandemia. Las mujeres y las desigualdades de género deben incluirse de manera explícita en los objetivos de las políticas públicas así como en el monitoreo y las evaluaciones de sus resultados.

Conclusiones y recomendaciones

Los sistemas de protección social han estado históricamente diseñados a partir del acceso de trabajo. En la mayoría de los casos además sesgados hacia el trabajo en relación de dependencia. Solo en los últimos años, en vinculación con las estrategias de reducción de pobreza, los países latinoamericanos han impulsado mecanismos de protección social como transferencias monetarias a determinados grupos poblacionales como familias en situación de pobreza o personas mayores.

Este marco institucional junto con las dificultades del mercado laboral para generar empleos de calidad presenta obstáculos para garantizar el cumplimiento de los derechos de las mujeres y la reducción de las desigualdades.

La expansión de los servicios públicos en América Latina y el aumento de las credenciales educativas ampliaron las oportunidades laborales de las mujeres, contribuyendo a la incorporación de la seguridad social.

En las últimas dos décadas, a partir de la implementación de los programas de transferencias, un importante grupo de mujeres se incorporó al pilar no contributivo como madre o como titular en los casos de pensiones para la vejez.

La incorporación de las mujeres al mercado laboral en ocupaciones informales, con menores horas de trabajo e interrupciones a lo largo de la trayectoria laboral explican una parte importante de las brechas que presenta el pilar contributivo. Las mujeres tienen menor cobertura, exceptuando en el sector público, y menores beneficios.

Las intervenciones en el pilar no contributivo, además de ser más vulnerables a las crisis económicas y al contexto político, están dirigidos a la familia y en algunos casos a la niñez y adolescencia, siendo las mujeres una intermediaria de los beneficios y quien tiene la responsabilidad de cumplir con compromisos cuando los programas incluyen con-

dicionalidades. Las pensiones sociales o no contributivas dirigidas a las mujeres mayores suelen ser de menor monto que las pensiones contributivas, contribuyendo así a mantener desigualdades entre las propias mujeres.

A pesar de los avances, una parte importante de las mujeres latinoamericanas permanecen fuera de la cobertura de la protección social, dependiendo de otros miembros del hogar, de la familia o de la comunidad. Las mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan en el mercado, las mujeres inactivas o las mujeres con ocupaciones informales o de baja productividad están quedando atrás.

De esta manera, un sistema de protección social fragmentado debido a sus múltiples instrumentos y segmentado económicamente por la ausencia de una visión integrada del financiamiento tiene una escasa potencialidad para cumplir con sus objetivos.

El logro de la protección garantizando equidad de las intervenciones para reducir las brechas exige recursos que deben ser cubiertos con contribuciones tributarias, ya que por la vía de las contribuciones queda fuera la mayoría de las mujeres. Por otro lado, las políticas laborales y de cuidado, necesarias para facilitar la inserción laboral en mejores condiciones, también requieren mayores recursos.

La construcción de un sistema de protección social con enfoque de género no será

posible sin financiamiento proveniente de recursos genuinos –impuestos-, lo cual enfrenta importantes restricciones teniendo en cuenta la baja e inequitativa presión tributaria, la existencia de privilegios impositivos y a mecanismos perversos que además de erosionar las bases tributarias, al no contribuir a crear empleos formales como es el caso de la Inversión Extranjera Directa.

El financiamiento de una política de protección universal e integral, requiere recursos, por lo que la política tributaria se constituye en un determinante clave, ya que no puede dejarse solo en el mercado laboral la responsabilidad de incluir a las mujeres en el sistema de protección social.

Una mayor recaudación de impuestos basada en una estructura tributaria más justa, es una condición necesaria. Adicionalmente se requiere superar los mitos alrededor de los gastos corrientes, ya que como se vio, el cierre de las brechas y la implementación de políticas laborales, agropecuarias y de cuidado como componentes básicos de una política de protección social requieren una fuerte dotación de gasto corriente.

El sistema tributario latinoamericano tiene un amplio espacio para mejorar recaudaciones y reducir la inequidad.

Frente a la pandemia, sectores que no sentirán los efectos económicos negativos y que inclusive están teniendo ganancias ex-

traordinarias debe aumentar su aporte tributario para garantizar el financiamiento de la protección social de quienes han sido más severamente afectados. Un impuesto a la riqueza no constituye solo un imperativo económico, sino fundamentalmente ético.

En definitiva, en primer lugar es necesario diseñar en los países un sistema de protección social con enfoque de género y de derechos, de manera a superar las visiones limitadas. Al igual que el objetivo de la inclusión económica de las mujeres no debe argumentarse solo desde el crecimiento económico y al logro de un ingreso que coyunturalmente las ponga por encima de la línea de pobreza, la protección social no puede limitarse a la provisión de un ingreso tendiente a reducir la pobreza.

La protección social debe incorporar instrumentos para enfrentar las múltiples vulnerabilidades de las mujeres a lo largo de toda la vida, incluyendo las derivadas de sus roles exclusivos de cuidado y trabajo doméstico.

1. La conceptualización de la protección social debe incorporar los riesgos que afectan a las mujeres. Si bien es cierto que la autonomía económica es un determinante fundamental para otras autonomías, la obtención de un ingreso a través de su aporte al crecimiento económico no debe evaluarse de manera independiente a los efectos sobre la

carga mental y global de trabajo. Por lo tanto, debe incorporarse el riesgo, y la consiguiente vulnerabilidad que genera, la rigidez de la división sexual del trabajo.

2. En el diseño de la protección social debe reconocerse el trabajo destinado a la reproducción social, tanto en los mecanismos previsionales como en los no contributivos. El cuidado y el trabajo doméstico deben considerarse un pilar especial y contar con instrumentos explícitos -tiempo, recursos, servicios-, al igual que otros factores considerados tradicionales como seguro médico o pensión. Sin reconocimiento y redistribución de estas funciones esenciales para el sostenimiento de la vida no habrá justicia social.
3. Las mujeres que se declaran "inactivas" laboralmente o que son trabajadoras familiares no remuneradas -en la agricultura familiar o en las micro y pequeñas empresas- no cuentan, en la mayoría de los países, con instrumentos de protección social derivados de su derecho propio, a pesar de ser alrededor de la mitad de las mujeres.
4. Las mujeres trans deben contar con políticas laborales y de protección social particulares.

5. Las fuentes de financiamientos deben ser analizadas desde un enfoque de género para que los sesgos explícitos e implícitos no afecten desproporcionadamente a las mujeres:

a. La formalización del empleo debe ser una prioridad, incluyendo el reconocimiento del trabajo no remunerado, especialmente de las mujeres rurales.

b. En el caso del sector rural o la agricultura urbana debe incorporarse el enfoque de género también en los instrumentos no tradicionales como los seguros agroclimáticos.

c. La seguridad social -contributiva- debe contar con mecanismos para el co-financiamiento de la incorporación de las mujeres que se encuentren ocupadas en el empleo informal o en ocupaciones de baja productividad.

d. El financiamiento por la vía de las contribuciones a la seguridad social debe asegurar que no penalice a las mujeres debido a su rol en la reproducción social debido al traslado de las desigualdades del mercado laboral al desempeño de la protección social. Esto significa que debe

financiarse por la vía no contributiva una compensación por el trabajo no remunerado para que esta responsabilidad no origine desigualdades.

e. Las licencias parentales deben diseñarse de manera que no tenga mayores costos de oportunidad para las mujeres o que desincentiven la responsabilidad de los hombres en el cuidado. En el mismo sentido, debe reconocerse el rol paterno en el cuidado de niños, niñas y dependientes como parte del derecho a cuidar como parte de la protección social.

f. Los programas de transferencias monetarias dirigidos a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad extrema debe reconocer la titularidad de las mujeres por derechos y no derivado de su rol materno.

g. Los impuestos directos deben ser la primera opción para financiar la política de protección social de los componentes no contributivos. El uso de impuestos indirectos en el marco de una estructura tributaria limita la capacidad redistributiva del sistema tributario y tiene sesgos implícitos de género.

h. La implementación de nuevos impuestos –transacciones de divisas, pasajes aéreos, transacciones financieras internacionales- y el aumento de tasas de impuestos vigentes, sobre todo de aquellos relativos a productos que afectan negativamente a la salud: azúcares, grasas, alcohol deben ser considerados como opciones para aumentar el espacio fiscal requerido por la ampliación de la cobertura y el aumento de la calidad de la protección social.

i. El gasto tributario debe ser sujeto de evaluaciones de impacto con enfoque de género para conocer el efecto neto de los beneficios de los incentivos: ¿a quienes beneficia? ¿Cuánto empleo generan los incentivos al capital en las mujeres y de qué calidad?

j. La lucha contra la evasión y la elusión, incluidos los derivados de los flujos financieros ilícitos, deben ser incorporarse como medidas prioritarias de la política fiscal con metas claras de mediano y largo plazo y destinarse los recursos obtenidos al financiamiento de la protección social.

k. Gran parte de los recursos destinados a protección social constituyen gasto corriente, incluyendo gasto salarial, como son las co-participaciones estatales a la seguridad social, las transferencias monetarias, los servicios de cuidado, la universalización de la atención primaria -recursos humanos e insumos- lo que implica transformar el discurso opositor al mismo.

Bibliografía

- Amarante, Verónica, Maira Colacce, Pilar Manzi** (2016). La brecha de género en jubilaciones y pensiones Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. CEPAL, Santiago de Chile.
- Articulación Regional Feminista (ARF)** "Los derechos de las mujeres de la región en épocas de COVID-19. Estado de situación y recomendaciones para promover políticas con justicia de género", Buenos Aires, mayo 2020
- Banco Interamericano de Desarrollo** (2015) "Panorama de Pensiones: América Latina y el Caribe. Washington.
- Banco Mundial** (s/f). Estrategia del Banco Mundial para la protección social y el trabajo 2012–22. Washington. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12648/708870SPANISH000Strategy020120220SP.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Bejarano, Rodolfo** (2017). Privilegios a cambio de nada. Incentivos Fiscales de las Transnacionales en Nuestra América. Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD). Lima.
- Bertranou, Fabio; Solorio, Carmen, y Van Ginneken, Wouter** (2002). La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina. En Bertranou et al. (eds). Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. OIT. Santiago de Chile.
- Brito Bruno, C. y Ivanovic Willumsen, C.** 2019. Mujeres rurales, protección social y seguridad alimentaria en ALC. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 23. Santiago de Chile. FAO
- Campos de la O, A., Faret, P., Yáñez, S. y Parada, S.** (2015). Protección social de las trabajadoras de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe: avances y desafíos. Las transformaciones rurales. Serie de documentos técnicos N° 4 Protección social. FAO. Santiago.
- Cecchini, Simone y otros** (eds.) (2015), Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (CEPAL) (2020), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (CEPAL) (2020b) La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020c)** Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf Recuperado en Agosto 2020
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020d)**. Protección social en respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: transferencias monetarias, en especie y otras medidas. 1-146.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & OIT. (2020)**. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019)**, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019b)**, La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes (LC/CRM.14/3), Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018)**, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018 (LC/PUB.2018/4-P), Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oxfam Internacional (2019)** Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50), Santiago de Chile.
- Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) (2020)**. COVID-19 en la vida de las mujeres Razones para reconocer los impactos diferenciados. <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf> Recuperado en Agosto 2020.
- Conway, Tim; Arjan de Haan y Andy Norton (2000)**. Social Protection: New Directions of Donor Agencies.
- Devereux, Stephen y Rachel Sabates-Wheeler (2004)**. Transformative social protection. Institute of Development Studies. Brighton.
- ESSALUD (2019)** Breve historia. Caja Nacional de Seguro Social CNSS (1936-1973). Lima. http://www.essalud.gob.pe/downloads/archivo_central/BREVE_HISTORIA_CNSS.pdf Recuperado Agosto 2020
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2017)**. The IMF and social protection. Washington.
- Fonseca, Ana (s/f)**. Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. PNUD.
- Fundación Chile Mujeres (2020)**. Teletrabajo, género y COVID-19 en cifras. <https://chilemujeres.cl/wp-content/uploads/2020/05/P-Covid-teletrabajo-y-equidad-FINAL.pdf> Recuperado Julio 2020
- Gasparini, Leonardo, Malena Arcidiácono, Laura Carella, Jorge Puig, Pablo Gluzmann y Pablo Brassiolo.** El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares. El Trimestre Económico, vol. LXXXII (4), núm. 328, octubre-diciembre de 2015, pp. 749-784.
- Gómez-Sabaíni, Juan Carlos y Dalmiro Morán (2016)** Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región. CEPAL. Santiago de Chile.

- Hanni, Michael, Ricardo Martner y Andrea Podestá** (2017). La incidencia distributiva de la fiscalidad en América Latina. En Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (eds.) (2017). Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), CEPAL. Santiago de Chile.
- Hanni, Michael, Ricardo Martner y Andrea Podestá** (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. En Revista CEPAL 116. CEPAL. Santiago de Chile.
- Hidrobo, Melissa, Neha Kumar, Tia Palermo, Amber Peterman, Shalini Roy** (2020) Gender-sensitive social protection A critical component of the COVID-19 response in low- and middle-income countries. IFPRI Issue Brief. Abril. <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/133701/filename/133912.pdf> Recuperado en Agosto 2020.
- Holzmann, Robert; Jørgensen, Steen** (2000). Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. Washington.
- Institute for Women's Policy Research.** (2020). Economy Adds More Jobs for Women Than Men , But Women Still 8 Million Jobs-on-Payroll Below February and Majority of All Who Lost Jobs (Issue Table 1). <https://iwpr.org/wp-content/uploads/2020/08/2020-July-Jobs-Day-QF.pdf>
- Lustig, Nora** (2018). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la equidad (CEQ). Documento de trabajo 62. Tulane University
- Marco Navarro, Flavia** (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile.
- Marco Navarro, Flavia** (2002). Factores jurídicos, demográficos y laborales que determinan diferencias de género en el sistema de pensiones. Los casos de Argentina y Chile CEPAL. Santiago de Chile.
- Martínez Franzoni, Juliana** (2008) ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en America Central. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- McCord, Anna** (2013). The Public Pursuit of Secure Welfare. Background Paper on International Development Institutions, Social Protection & Developing Countries
- Meneses-Navarro, S., Freyermuth-Enciso, M. G., Pelcastre-Villafuerte, B. E., Campos-Navarro, R., Meléndez-Navarro, D. M., & Gómez-Flores-Ramos, L.** (2020). The challenges facing indigenous communities in Latin America as they confront the COVID-19 pandemic. International Journal for Equity in Health, 19(1), 19–21. <https://doi.org/10.1186/s12939-020-01178-4>
- Miranda, Patricia y Rodolfo Bejarano** (2020) La deuda del coronavirus. LATINDADD. <https://www.latindadd.org/2020/05/04/la-deuda-del-coronavirus/> Recuperado en Agosto de 2020.
- Molyneux, Maxine** (2007). Cambio y continuidad en lo social. Protección en América Latina ¿Madres al servicio del Estado?. UNRISD. Ginebra.
- Montaño, Sonia** (2007). El sueño de las mujeres: democracia en la familia. En Arriagada, Irma (coord.). Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros CEPAL/UNFPA. Santiago de Chile.

- Naciones Unidas** (2000). El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General (E/CN/ 5/2001/2). Comisión de Desarrollo Social. 39 periodo de sesiones.
- Naciones Unidas** (1985). El desarrollo de la seguridad social en América Latina. Santiago de Chile.
- Ocampo, José Antonio y Natalie Gómez-Arteaga** (2017) "Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina". En Revista de la CEPAL N° 122.
- Organización Mundial de la Salud.** (2020). Pulse survey on continuity of essential health services during the COVID-19 pandemic (Issue August). https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-EHS_continuity-survey-2020.1 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42030/1/RVE122_Ocampo.pdf Recuperado en Julio 2020
- Ortiz, Isabel, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban, Veronika Wodsak, Zhiming Yu** (2019) La reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018) ESS – Documento de trabajo núm. 63. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo** (OIT) (2018). World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo** (OIT) (2017). World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo** (OIT) y Gallup (2017b) Hacia un futuro mejor para las mujeres en el trabajo: la opinión de las mujeres y de los hombres.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura** (FAO) (2017). Atlas de las mujeres rurales de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Pautassi, Laura** (2002). Legislación previsional y equidad de género en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile.
- Pineda, Emilio; Oscar Valencia y Leandro Andrian** (2020) Posibles consecuencias macro-fiscales del COVID-19 en América Latina Abril. Banco Interamericano de Desarrollo <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/posibles-consecuencias-macro-fiscales-covid-19-america-latina/> Recuperado en Agosto de 2020.
- Rodríguez González, Sarai** (2017). Desigualdad por causa de género en la Seguridad Social: carreras de cotización y prestaciones. En Lan Harremanak Nro. 38 (2017-II) (93 -125).
- Rojas, Gustavo** (2019). Incentivos Fiscales en América Latina: beneficios a las maquilas en Paraguay y para el sector eléctrico de Colombia. Los Incentivos a la Inversión en Paraguay: una mirada a la maquila. PSI-FES.
- Romero, María José; Jasmine Gideon, Patricia Miranda y Verónica Serafini** (2020). América Latina y la epidemia de Covid-19: una crónica de múltiples crisis (I y II). EURODAD. Bruselas. https://www.eurodad.org/covid19_america_latina_2 Recuperado en Julio de 2020.
- Sandoval Alvarez, Benjamín** (2019). Principios distributivos y pensiones no contributivas en Argentina, Bolivia y México. Estudios Sociológicos XXXVII: 110.

Sepúlveda, Magdalena y Carly Nyst (2012). *The Human Rights Approach to Social Protection*. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Helsinki.

Titmus, Richard (2008). 'What is Social Policy?'. En Leibfried, Stephan y Steffen Mau (2008) *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*. Elgar. Londres.

Valencia Barrera, Mario Alejandro; Sneyder Rivera Sánchez; María Camila Carvajal Parra y Douglas David Rodríguez Cuéllar (2019). *Incentivos Fiscales en América Latina: beneficios a las maquilas en Paraguay y para el sector eléctrico de Colombia. El caso de Colombia. Beneficios Fiscales: el caso Electricaribe*. PSI-FES.

UNFPA. (2013). *La mortalidad Materna en el Perú. Enfrentando el reto del embarazo adolescente*. 1-3. <https://doi.org/978-9977-62-104.3>

UNICEF, ONU Mujeres (2020) *Encuesta sobre niñez, uso del tiempo y género. Presentación de los resultados de la encuesta (PPT)*. Montevideo.



**JUSTICIA TRIBUTARIA PARA LA
PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS MUJERES**