

REVISTA

# DEBATES

DE DERECHO TRIBUTARIO Y FINANCIERO

GÉNERO: DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA  
Y EL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO

---

Año II - Nº 5 - Diciembre 2022

---



CENTRO DE ESTUDIOS DE  
DERECHO FINANCIERO Y  
DERECHO TRIBUTARIO

DERECHO - UBA

**Centro de Estudios de Derecho Financiero y Derecho Tributario**

Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires

Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)

www.derecho.uba.ar - cedfdt@derecho.uba.ar

**ISSN 2953-450X**

Publicación periódica registrada en DNDA

REVISTA

# **DEBATES**

DE DERECHO TRIBUTARIO Y FINANCIERO

---

GÉNERO: DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA  
Y EL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO

---

Año II - Nº 5 - Diciembre 2022

**PROPIETARIO**

Facultad de Derecho,  
Universidad de Buenos Aires

**DIRECTOR**

Horacio G. Corti

**SUBDIRECTOR**

Pablo Revilla

**CONSEJO EDITORIAL**

Fabiana H. Schafrik  
Gladys V. Vidal  
Horacio F. Cardozo  
Patricio Urresti  
Juan Manuel Álvarez Echagüe

**Responsables de  
este número:**

**CODIRECTORAS**

Fabiana H. Schafrik  
Gladys V. Vidal

**COORDINADORA**

María Belén Castagnini

**DISEÑO**

Ana L. Sancineto Barsuglia

**EDICIÓN**

Agostina B. Gelmetti  
Virginia T. Neyra

---

<b>Palabras preliminares. Perspectiva de género, derecho financiero y finanzas públicas</b>	
Horacio Corti .....	7
<b>Editorial</b>	
Fabiana H. Schafrik y Gladys Vidal .....	10
<b>SERIE DE ENTREVISTAS</b>	
<b>Entrevista a Mercedes D'Alessandro</b> .....	13
<b>Entrevista a Claudia Balestrini y Sol Prieto</b> .....	18
Anexo	
<b>ANÁLISIS DE INFORMES REALIZADOS POR ORGANISMOS NACIONALES</b>	
<b>Impacto de la maternidad sobre el salario y permanencia en el mercado laboral de las mujeres: implicancias en el régimen de previsión social argentino</b>	
María Eugenia Pierrepont .....	31
<b>LA ENSEÑANZA DEL DERECHO FINANCIERO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO</b>	
<b>Las mujeres en la enseñanza de Finanzas Públicas y Derecho Tributario en la Facultad de Derecho de la UBA</b>	
Anahí Flavia Pérez .....	41
<b>Derecho tributario y perspectiva de género. Su enseñanza en la Facultad de Derecho de la U.N.R.</b>	
Margarita Zabalza .....	55
<b>DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES</b>	
<b>Trazo grueso sobre algunos condicionantes de la actividad financiera del estado para caminar a un accionar con perspectiva de género</b>	
Fabiana Schafrik .....	67
<b>Capacidad contributiva y género</b>	
Diego Freedman .....	74
<b>Problemas sin resolver. Un análisis jurídico de la desigualdad económica en razón de género en Argentina</b>	
Belén E. Donzelli y Federico M. González .....	83
<b>Travestis, transexuales y transgénero: derecho al trabajo, medidas de acción positiva y el ciclo vital de los derechos fundamentales</b>	
María Julia Venstlavicius .....	103

---

## **FINANZAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**

<b>Algunas consideraciones jurídicas en torno al gasto público</b> Karina María Larrañaga .....	117
--	-----

<b>Políticas fiscales para la igualdad de género</b> Gabriela Rigoni .....	128
---	-----

<b>La Deuda Pública y su impacto en los derechos de las mujeres</b> M. Belén Castagnini y M. Florencia Fontana .....	135
---	-----

<b>La perspectiva de género en la Auditoría General de la Nación: la agenda 2030 y el ODS 5</b> Paulina Martínez .....	147
---	-----

<b>La igualdad de género a través del Derecho Fiscal</b> Estefanía C. Pereyra .....	154
--	-----

<b>El nuevo paradigma, la cuestión de género y el derecho tributario</b> Susana Monti .....	163
--	-----

## **DERECHO TRIBUTARIO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**

<b>Equidad de género en los sistemas impositivos con aplicaciones al caso argentino</b> Darío Rossignolo .....	172
---	-----

<b>La brecha tributaria como indicador de la brecha de género</b> Lucía López Parga .....	186
--	-----

<b>Hacia un nuevo paradigma en el régimen tributario argentino desde la perspectiva de género</b> Carolina Petraglia .....	200
---	-----

<b>Derechos Humanos: Análisis desde la perspectiva de género del sistema tributario argentino</b> Ingrid Rosas Villarrubia .....	206
---	-----

<b>Sesgos de género en el sistema tributario argentino</b> Rosa Edith Jáuregui .....	214
---	-----

## **COMPOSICIÓN DE LOS DIRECTORIOS DE EMPRESAS PRIVADAS**

<b>La política de género en el Gobierno Corporativo</b> Gabriela Grigioni .....	223
--	-----

## **EL SECRETO FISCAL Y EL IMPACTO NEGATIVO PARA LAS MUJERES**

<b>Secreto fiscal y esposas: la doctrina de Sebastián Soler como Procurador del Tesoro de la Nación</b> Agustina O'Donnell .....	235
---	-----

<b>Género y Secreto Fiscal</b> Diana Queirolo .....	246
--	-----

---

<b>Comentario al fallo “A Todo Color SRL s/apelación”: en la búsqueda de nuevos abordajes para la reversión de desigualdades estructurales de género en el derecho financiero</b>	
Irene del Valle Ávila .....	256

## **DERECHO PENAL TRIBUTARIO**

<b>La perspectiva de género en el derecho penal tributario</b>	
Ferlia A. Jacobo Ocegüera (México) y Silvina É. Coronello .....	262

## **TAREAS DE CUIDADO, SALARIO Y REGÍMENES DE LICENCIAS POR MATERNIDAD/PATERNIDAD**

<b>Notas sobre trabajo e inclusión financiera</b>	
Verónica Gago y Luci Cavallero .....	269

<b>Incentivos fiscales en la imposición sobre la renta y su repercusión por género</b>	
María Ángeles Guervós Maíllo .....	277

<b>Control estricto de convencionalidad de las licencias de maternidad y paternidad del Régimen General de Empleo Público de la C.A.B.A. Un análisis con perspectiva de género</b>	
Nadia Solange Aguayo .....	315

---

## PALABRAS PRELIMINARES

### PERSPECTIVA DE GÉNERO, DERECHO FINANCIERO Y FINANZAS PÚBLICAS

Presentamos hoy el último número de nuestra publicación del año 2022.

Iniciamos este proyecto el año pasado con un número dedicado al derecho penal tributario. Y este año, luego de los números dedicados al derecho tributario local, el derecho internacional financiero y tributario, y el derecho aduanero, en esta nueva ocasión abordamos el derecho financiero y tributario desde la perspectiva de género.

Destaquemos que, paralelamente, establecimos en nuestro Centro de Estudios de Derecho Financiero y Tributario una Comisión de Género, a cargo de las profesoras Fabiana Schafrik y Gladys Vidal, quienes también han asumido la responsabilidad de editar esta publicación.

No efectuaré aquí una síntesis de los trabajos publicados, tarea que han realizado con precisión las responsables de la publicación en la editorial que sigue a continuación. Sólo quisiera dejar algunas reflexiones muy básicas y generales.

Es una satisfacción dedicar este último número del año a la reevaluación del derecho financiero y tributario (así como las finanzas públicas) desde la perspectiva de género. Vivimos una época de enormes y profundas transformaciones culturales, que además tienen un carácter global. La capacidad de intervención técnica sobre la vida humana; la digitalización de las relaciones sociales; la conversión de la humanidad en un sujeto con efectos de alcance geológico (una síntesis ilustrativa de estos fenómenos puede verse en el reciente y sugestivo ensayo de Flavia Costa, *Tecnoceno*). Y, además, la mutación cultural que implica pensar la identidad personal en términos de género.

Vivimos una puesta en crisis de las categorizaciones más básicas de la vida social, el binarismo sexual, donde la clasificación jurídica se encontraba ligada, como si fuese de suyo, a un binarismo biológico. Justamente, la propia expresión “género” implica una distancia y una reflexión sobre esa

clasificación de carácter biológico. Las categorías jurídicas (definiciones y clasificaciones) son simbólicas y, por lo tanto, objetos de reflexión susceptibles de ser transformados. El derecho es un artefacto técnico artificial que puede ser modificado en sus diversos aspectos, normativos pero también categoriales<sup>1</sup>.

A ello hay que sumar la creciente organización y movilización social en torno, fundamentalmente, a la igualdad de género. Punto clave para efectuar una aclaración. La perspectiva de género no viene a fortalecer identidades con el fin de obtener situaciones de privilegio. Por el contrario, se trata de desarmar privilegios, fundamentalmente aquellos que, fuertemente arraigados en las estructuras sociales, han relegado a un segundo plano tanto a las mujeres como a la diversidad de minorías que, por diferentes razones, se han considerado irregulares o anormales. Como ha argumentado en numerosas ocasiones Michel Foucault (así por ejemplo en *Vigilar y castigar*, donde se toman como paradigma las formas jurídicas de castigar), la modernidad se ha caracterizado por poner en práctica una forma específica de poder que no sólo busca la obediencia (tal su rasgo clásico), sino la normalización, es decir, la adaptación a un modelo cultural y social de normalidad. Y aquello que no se acomoda a ese molde pasa a engrosar el ámbito de la irregularidad o, claro, de la anormalidad.

Se trata, en definitiva, de incorporar el género al ámbito del derecho a desarrollar, de forma autónoma, formas de vida. O en otros términos, el género deviene indiferente en términos jurídicos, salvo, claro, que se trate justamente de remover las discriminaciones y

<sup>1</sup> Es uno de los tantos signos de la modernidad considerar al derecho como un artefacto y no como un registro, expresión, consagración o revelación de un orden natural ya dado (y además jerárquico). Puede verse la insistencia de Luigi Ferrajoli, en su monumental *Principia iuris*, sobre la razón artificial tal como ha sido enunciada por Hobbes.

desigualdades realmente existentes, sedimentación de largos ciclos históricos de dominación.

En este aspecto la perspectiva resulta estratégica pues viene a poner en el centro de la discusión la igualdad sustantiva, es decir, la efectiva igualdad de derechos, correlato imprescindible de la igualdad ante la ley.

No se trata de una novedad, claro. La igualdad sustantiva se encuentra reconocida tanto en textos constitucionales (aquí juega un rol simbólico el fundamental artículo 3 de la Constitución italiana de 1948) como en el derecho internacional de los derechos humanos (puede verse como ejemplo la Observación General n° 20 del Comité DESC sobre la no discriminación). Se trata, por tanto, de una revitalización. Y esto ocurre en un momento crucial, pues vivimos una época de crecientes desigualdades globales, tal como lo destaca, entre otros, Luigi Ferrajoli en uno de sus últimos textos al que, llamativamente, denomina “manifiesto” por la igualdad.

Es decir, mientras que los procesos económicos (y políticos y sociales) tienden, en las últimas décadas (al menos desde la década del 70 del siglo pasado, según los estudios estadísticos de Thomas Piketty), a profundizar las desigualdades (de ahí el uso creciente de expresiones como “desigualdad estructural” o “exclusión social”), la perspectiva de género se suma, y ahonda, las exigencias de una mayor igualdad en el ejercicio y goce de los derechos jurídicamente reconocidos (hoy en día civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales). Pues no es cuestión, como ha destacado Nancy Fraser<sup>2</sup>, de que algunos individuos meritorios, hasta el momento sub-representados, alcancen la cima de la jerarquía social (y da como ejemplo el llamado “feminismo corporativo”), sino de una transformación de la desigualdad inherente a la estructura social.

Y todo este movimiento se proyecta, ciertamente, tanto al ámbito del derecho financiero y tributario (el régimen jurídico de la actividad financiera pública) como de las

finanzas públicas (las ciencias sociales referidas al fenómeno financiero en todas sus dimensiones –sociales, políticas, culturales o económicas-). Esto significa que todos los aspectos de las disciplinas que nos ocupan son susceptibles de un reexamen.

Dicho esto, agregó un comentario final, metodológico y pedagógico.

Ciertamente, en esta coyuntura resultan importantes tanto textos, actividades o cursos específicos sobre “género y derecho financiero”. Así lo venimos haciendo, por ejemplo, al confeccionar la oferta de materias en el ciclo pedagógico de grado en nuestra Facultad de Derecho o en nuestras actividades del Centro de Estudios.

Pero si observamos el asunto con una mayor perspectiva conceptual resulta claro (o, al menos, me resulta claro) que la perspectiva de género (al igual que el enfoque de derechos humanos) no pueden convertirse en puntos adicionales de nuestros manuales o programas de estudio. Por el contrario, pues si de lo que se trata es de una reevaluación general de la perspectiva de género, tiene que incidir y exponerse transversalmente en cada momento de la escritura y de la enseñanza.

Así, por ejemplo, cuando estudiamos el presupuesto público, junto a la regulación constitucional, legal y reglamentaria hay que tener en cuenta, por un lado, la perspectiva de género (es decir: la técnica del presupuesto sensible al género) y, por otro, la incidencia que tiene el derecho internacional de los derechos humanos (es decir: el presupuesto con enfoque de derechos humanos, tal como lo expone con claridad la Observación General n° 19 del Comité de los Derechos del Niño). Constitución, Derecho Internacional, Ley de Administración Financiera y perspectiva de género son todos aspectos *simultáneos* a considerar cuando se expone (en manuales) o cuando se enseña el presupuesto público.

Esto significa, sin duda, enormes desafíos, pues está en juego toda la producción del conocimiento financiero, así como su enseñanza.

Lo mismo sucede en el estudio de las Finanzas Públicas, donde el fenómeno financiero, junto a su faz jurídica, es estudiado en su multi-dimensionalidad social, política,

<sup>2</sup> FRASER, Nancy, *The Old is Dying and the New cannot Be Born*, Verso, 2019.

cultural, institucional o económica (pues ya ha quedado atrás el unilateralismo que consideraba a las finanzas públicas como un conocimiento puramente económico). Aquí también la perspectiva de género impone reevaluaciones tanto conceptuales como metodológicas y pedagógicas.

Concluyo aquí estas palabras preliminares para dejarlos en compañía de los colegas que han realizado este importante trabajo.

Sólo expreso, en nombre de la comunidad de derecho financiero de nuestra Facultad, un deseo de felices fiestas para todos nuestros lectores.

Horacio Corti

*Director del Centro de Estudios de Derecho Financiero y  
Derecho Tributario*

## EDITORIAL

Hace un tiempo encaramos el desafío de coordinar la Comisión de Género y Derecho Financiero del Centro de Estudios de Derecho Financiero y Derecho Tributario de la Facultad.

Fue una gran sorpresa, en el transcurso de este tiempo, encontrarnos con profesoras y profesores de diferentes universidades del país y de otros países trabajando en proyectos similares o compartiendo la necesidad de pensar desde el derecho financiero y tributario el tema de la desigualdad en virtud del género e identidades diversas.

Quizás esa haya sido una de las causas que nos llevó a realizar una amplia convocatoria a participar en este número bajo el eje de “*Género, derecho financiero, tributario y economía*”, y el resultado fue la intervención de un gran número de autores con diferentes formaciones académicas, con distintos ámbitos de desempeño laboral, de una variada geografía de nuestro territorio federal y diversas latitudes.

La propuesta temática fue amplia y persigue brindar la oportunidad para recoger y revalorizar algunas enseñanzas que, aunque conocidas, encierran, a la luz de los signos de los tiempos, la necesidad de ser expuestas y redimensionadas desde dos puntos de partida: el anclaje en nuestra materia, y las dificultades que atraviesan las mujeres y las identidades diversas al día de hoy, en la constante búsqueda de la igualdad real.

El punto de partida de todos los aportes ha sido la concepción del Derecho y de nuestra Constitución como un pacto de convivencia, como un instrumento fundamental en el que se plasman las metas, los ideales, los proyectos y las aspiraciones de una comunidad, atravesados por la exaltación de la dignidad de todas las personas, y por la necesidad de reafirmar sus derechos esenciales, impulsando que se arbitren los medios adecuados para su protección.

Es en ese marco en el que se inscribe la lucha por la igualdad de género que, si bien es de larga data, su inserción e impulso en la agenda pública argentina para pensar estos

temas desde una óptica jurídico-financiera-económica es más reciente. Así entre las acciones que se adoptaron en este sentido, cabe referir la sanción de la ley 27.343 que creó la Oficina de Presupuesto en el ámbito del Congreso Nacional y entre sus acciones consignó: “Promover la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios. Para ello se utilizarán las herramientas del Presupuesto Sensible al Género (PSG) al análisis de proyectos, a fin de determinar el presupuesto destinado a la eliminación de las desigualdades de género. Asimismo, se promoverá la evaluación presupuestaria, en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)” (artículo 2.8) y también, la creación de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género en el corazón del Ministerio de Economía, entre otras acciones llevadas a cabo en este sentido.

Nos pareció importante contar con las reflexiones de primera mano de las funcionarias de la cartera Económica sobre esta temática y, en este sentido nos aportaron su generosa mirada: Mercedes D’Alessandro, Claudia Balestrini, Sol Prieto, y Maria Eugenia Pierrepont.

Posteriormente, la edición se divide en ocho grandes bloques temáticos.

En primer lugar, se analiza la enseñanza del derecho financiero con perspectiva de género. La autora Anahí Flavia Perez recorre el lugar que ocuparon y ocupan las docentes de la disciplina en la Facultad de Derecho de la UBA, y Margarita Zabalza describe la evolución de la enseñanza de nuestra materia con perspectiva de género en la Facultad de Derecho de la U.N.R.

El segundo bloque temático tiene como base de su desarrollo los principios plasmados constitucionalmente, entre ellos, el principio de capacidad contributiva -desarrollado por el autor Diego Freedman-, la igualdad - por Belén E. Donzelli y Federico Manuel Gonzalez-, el derecho al trabajo en un grupo

especialmente vulnerable como la comunidad trans -por María Julia Venslavicius-, y un desarrollo sistémico de los principios que impactan en la forma de repensar la actividad financiera con perspectiva de género -por Fabiana Schafrik-.

El siguiente bloque, se aboca al estudio de los elementos más importantes de las finanzas públicas y su relevancia en el trabajo por perseguir la equidad de género, tanto desde la óptica del gasto público -análisis que realiza Karina Larrañaga-; del control de las cuentas públicas realizado por la Auditoría General de la Nación, como organismo de control externo en la Argentina, y su relación con la agenda 2030 y el ODS 5 -escrito por Paulina Martinez-, del impacto que genera el crédito público y la deuda pública en las mujeres -por M. Belén Castagnini y M. Florencia Fontana-, la igualdad de género a través del Derecho Fiscal -por Estefanía C. Pereyra y Gabriela Rigoni-, y el cambio de paradigma en las finanzas públicas -por Susana Monti-.

Posteriormente, se dedica un eje para desentrañar la relación entre el derecho tributario y la perspectiva de género, allí se despliegan los trabajos realizados por Dario Rossignolo, Lucía Lopez Parga, Carolina Petraglia, Ingrid Rosas Villarrubia y Rosa Edith Jáuregui.

La autora Gabriela Grigioni expone en el siguiente apartado la relación del gobierno corporativo, específicamente la composición de los miembros de los directorios de las empresas privadas, y una necesaria política de género.

La sexta temática se centra en el estudio del Secreto Fiscal Argentino y el posible impacto negativo que su uso puede significar en la vida de las mujeres, de esta manera Agustina O'Donnell, Diana Queirolo, e Irene del Valle Ávila, desde distintas perspectivas analizan el instituto en cuestión.

En un apartado especial, destacamos el trabajo realizado por Ferlia A. Jacobo Ocegüera y Silvina Érica Coronello en el análisis del derecho penal tributario con perspectiva de género.

Finalmente, pero no por ello menos importante, se desarrollan distintos artículos

relacionados con las tareas de cuidado y el salario -por Verónica Gago y Luci Cavallero-, y los regímenes de licencias por maternidad/paternidad -tanto desde la perspectiva española, por María Ángeles Guervós Maíllo (España), como en la Ciudad de Buenos Aires, por Nadia Solange Aguayo-.

De esta manera intentamos ofrecerles un número que sistematice y recorra el estudio de múltiples elementos del derecho financiero en pos de un sistema financiero con mayor equidad de género.

Es por ello que anhelamos fervientemente que este trabajo colectivo se convierta, desde el ámbito universitario, en un disparador que ponga sobre el tapete la necesidad de reflexionar sobre el diseño de país que debemos construir, al tiempo que se constituya en una útil y valiosa herramienta para los lectores -estudiantes, docentes, profesionales, operadores jurídicos, contables, económicos- en la investigación y profundización del derecho financiero con perspectiva de género. Todo ello con el propósito de sumar un granito de arena a una labor y misión que consideramos trascendente y de la cual no podemos rehuir: construir todos juntos una sociedad donde impere la igualdad y el bien común.

Fabiana Schafrik y Gladys Vidal

*Coordinadoras de la Comisión de Género y Derecho Financiero*

# SERIE DE ENTREVISTAS

---

## ENTREVISTA A MERCEDES D'ALESSANDRO\*

\* Al momento de la presente entrevista se desempeñaba como Directora Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la Argentina, con un trabajo pionero que le valió numerosos reconocimientos internacionales, entre ellos el Eurosócial como una de las 20 líderes del mundo en la recuperación COVID19 con perspectiva de género. Las directoras le agradecemos por su tiempo y su participación en la presente revista.

**FABIANA:** ¿Cómo fue la propuesta para formar parte de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género dentro del Ministerio de Economía y qué objetivos pensaste para la Dirección?

**MERCEDES:** En aquel entonces yo estaba viviendo en EEUU, en Nueva York. Sin embargo siempre estuve con la cabeza en Argentina, de hecho fundé mi ONG, “Economía Feminista”, escribí mi libro y viajé durante todo ese tiempo para hacer cosas acá (en Argentina) y trabajar con “Economía Feminista”.

Con esa mirada puesta en el país, junto con Martín Guzmán, a quien conozco desde hace bastante tiempo, empezamos a juntarnos a hablar y pensar un poco más en la economía argentina. Yo estaba trabajando en una ONG con mucha presencia en el debate público de la economía feminista y él estaba trabajando en Columbia, entonces empezamos a intercambiar ideas sobre qué aportar desde el lugar en el que estábamos.

Ahí fue cuando se fue fortaleciendo la idea de incorporar la perspectiva feminista en el debate de la economía. Entonces cuando se define que él iba a ser Ministro de Economía me plantea la necesidad de que estas discusiones que veníamos teniendo formen parte de lo que se iba a llevar a adelante en materia del programa económico, desde el Estado.

Y para mí fue un sueño hecho realidad; significó responder a un reclamo colectivo que junto con las compañeras de “Economía

Feminista” veníamos sosteniendo desde hace mucho... que justamente el Estado tenía que tomar esta agenda de género en los temas económicos para poder dar respuestas que el activismo y la militancia no pueden dar, ¿no?

Por eso no podía negarme a la propuesta. Yo venía trabajando el tema, construyendo, militando, debatiendo, proponiendo y si bien significó tomar una decisión difícil a nivel personal era algo a lo que no podía rehusarme, yo sentía que tenía que estar ahí y formar parte de este proyecto, no solo económico sino también político.

En cuanto a nuestros objetivos, el feminismo ya tiene una agenda económica. Nosotras colectivamente ya habíamos construido los primeros lineamientos, el desafío entonces era ver cómo podíamos llevar adelante esa agenda desde el Ministerio de Economía.

Así, por poner un ejemplo, sabemos que en la actualidad las licencias por paternidad son exiguas y las licencias por maternidad están por debajo de los estándares internacionales. La extensión de las licencias por cuidado es una problemática sobre la que el colectivo feminista ya tiene sus propios objetivos. No obstante, si bien forma parte de nuestra agenda, es una cuestión que involucra también al Ministerio de Trabajo.

En otras palabras, no todo podíamos entenderlo desde la órbita del Ministerio de Economía. El desafío entonces, como equipo, junto a la Secretaría de Políticas Tributarias, de Finanzas, de Hacienda, y a la Secretaría de Política Económica, fue entender y buscar de alguna manera lugares de intervención en los que podíamos ponerle esta impronta y lograr los objetivos de la agenda que teníamos pensada.

Eso significó además, trabajar de la mano de aquellos y aquellas que ocupan cargos jerárquicos para formular y reformular políticas públicas.

Desde un primer momento se trató de ver con qué herramientas contábamos. Así lo primero que advertimos fue la necesidad de contar con un diagnóstico transversal con

indicadores económicos que incluyan la perspectiva de género en las diferentes áreas. Por ejemplo, ver la dinámica e inserción laboral de las mujeres, qué espacios ocupan, qué nivel de ingreso tienen, cómo se distribuye ese trabajo... toda una serie de indicadores que construyan diagnósticos comunes que dejen ver las brechas de la inclusión financiera, las brechas del sistema tributario, del mercado laboral, etc.

Esto permitió ordenar el debate para tener un diálogo en común al interior del propio Ministerio de Economía y con los otros ministerios que forman parte de la toma de decisiones.

**FABIANA:** Es interesante esto que señalas porque me lleva a la siguiente pregunta. ¿Por qué la necesidad de los datos? ¿Qué podemos hacer con ellos?

**MERCEDES:** Tener información adecuada nos permite tener un mejor diálogo. Esto que parece básico, es crucial a la hora de diagnosticar los problemas, de definir las acciones y de priorizar medidas. Para ello es necesario contar con un panorama cierto y acabado de la situación a la que nos enfrentamos y eso se refleja en una serie de indicadores cotidianos que dejan ver, por ejemplo, que la recuperación económica de las mujeres es más lenta que las de los varones como paso en todo el año 2020, que las mujeres dedican mucho del tiempo de su día en las tareas de cuidado y cómo impacta esto en sus posibilidades de inserción laboral, etc. Es decir, las personas que toman decisiones a nivel político y a nivel técnico se nutren de determinados datos de lectura cotidiana que permiten elaborar mejores diagnósticos y priorizar cursos de acción.

Existen medidas que deben mantenerse sí o sí, como el ingreso familiar de emergencia en su momento, o la asistencia al trabajo y la producción, el fortalecimiento de políticas como la asignación universal por hijo, la tarjeta alimentar... de alguna manera el mostrar con datos cuales son las prioridades, cuales son los sectores más vulnerables, donde están los mayores problemas, contribuye a mejorar el entendimiento en

determinadas situaciones sobre todo en la emergencia que estuvimos viviendo y que todavía estamos viviendo producto de la pandemia.

Los datos existen, el INDEC recolecta datos directos varón/mujer y ahora también se está ampliando un poquito la mirada de las estadísticas públicas con la identidad de género auto percibida. ¿Faltan datos? Sí. ¿Se pueden construir más? Sí. Pero existen. Lo que nosotras hacemos es hacer una narrativa de esos datos para contar con un panorama acabado de la situación. Este fue y es, uno de los pilares sobre los cuales estamos trabajando.

El otro pilar es que la agenda feminista, como compromiso asumido por el gobierno de Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner, se plasme en una gestión de Estado. Para ello, la herramienta más poderosa que tenemos para que eso suceda es el presupuesto. El presupuesto es la manera que tiene el gobierno de planificar sus políticas económicas, los lugares en los que quiere intervenir y de qué manera. Permite proyectar a corto, mediano o largo plazo una determinada política pública.

**FABIANA:** Esto que planteas nos lleva al tema del presupuesto público con perspectiva de género. ¿Cómo fue construir un presupuesto con mirada sensible al género?

**MERCEDES:** Esa construcción implicó un trabajo muy interesante de sensibilización de todas las personas que formaron parte de ese proceso. Un proceso que tiene una parte política pero también una parte técnica. Y en este último aspecto fue de suma importancia la predisposición que nos brindaron en el equipo de Hacienda, quienes enseguida se pusieron a disposición. Nosotras manejábamos perfectamente este tema desde la teoría, me refiero a cómo debe ser el presupuesto como herramienta, pero tuvimos que aprender la práctica, es decir como son los formularios en los que se carga la información, quienes son las personas que cargan la información y si esas personas cuentan con los datos necesarios para poder

cargar esos formularios con el enfoque que precisábamos.

Por otro lado, como mencionaba, esta agenda sensible al género responde a una necesidad política. Así por ejemplo, el etiquetamiento de gastos es una metodología que requiere de un compromiso político que la acompañe. Es decir, esta metodología, que venía en progreso previamente porque a lo largo de los años –y esto también impulsado en gran medida por el trabajo de ONU Mujeres en los países de la región como México, que tiene gasto etiquetado hace muchos años y lo mismo en Bolivia– en nuestro país era una metodología incipiente, que no se había utilizado demasiado porque no era una prioridad.

A lo que se apuntó entonces fue a convertir en prioridad la utilización de esa metodología. En ese objetivo tuvimos que sortear los obstáculos que tenía esa metodología, y transformarla para abordar los problemas con nuestro marco teórico. Además, también había problemas de cómo se llevaba adelante. Faltaba una visión más amplia de qué estábamos rastreando en el presupuesto. Por ejemplo, “mujer” era entendido como una categoría biologicista y gramatical. Se etiquetaba todo lo que explícitamente en el texto del programa decía la palabra mujer o “hablaba de” en femenino. Un ejemplo: el programa “Ellas Hacen” o el Ministerio de Mujeres. En resumen, se etiquetaba aquello que fácilmente remitiera directa, biológica y gramaticalmente al término “mujer”.

Y para nosotras eso era un obstáculo. No solo por la falta de incorporación de las personas LGBT en esa ecuación, sino además porque nosotras entendemos que hay una serie de programas y políticas que cierran brechas de desigualdad aunque no lleven la palabra mujer. Por ejemplo: la creación de jardines para niños y niñas en la primera infancia. En la actualidad las mujeres dedican tres veces más tiempo al cuidado de niños y niñas, el hecho de que existan centros de primera infancia o jardines materno-paternales implica que las mujeres contarán con más tiempo libre para trabajar, estudiar, desarrollarse etc. entonces si bien en ningún lado menciona la palabra “mujer”, sin

embargo es parte de una medida que cierra brechas de desigualdad.

Fue importantísimo trabajar en una transformación de esa metodología, y además también capacitar, por así decirlo, discutir y debatir de qué manera lo incorporamos en los otros Ministerios. Y en esto “mujeres gobernando” tuvo un rol protagónico. Los asesores y asesoras (fundamentalmente las asesoras) con los que trabajamos para que las políticas que se hacen en determinado Ministerio que tienen perspectiva de género puedan ser etiquetadas, más allá que el nombre nos lo indique o no, tuvieron un rol fundamental. Las partidas en el presupuesto son miles y tiene que mirarse una por una e investigarse una por una y sumando equipos teníamos una mejor capacidad de alcance y de seguimiento de todos los procesos al interior de cada organismo. Así, como fruto de un trabajo colectivo de capacitaciones, debates, cambios metodológicos y compromisos políticos, surge el Primer Presupuesto Nacional con Perspectiva de Género.

**FABIANA:** La ONU clasificó a Argentina como el país con mayor número de respuestas COVID-19 sensibles al género en el mundo. ¿De qué manera se pudo construir eso? ¿Cuáles fueron los mayores desafíos a los que se enfrentaron? Al contexto de crisis que ya veníamos atravesando, se sumó la Pandemia y sus consecuencias, ¿cómo fue poder llegar a estos resultados que tienen niveles comparativos muy interesantes con otros países de Latinoamérica y el mundo?

**MERCEDES:** Eso es resultado del compromiso asumido con la perspectiva de género y también de haber adoptado medidas tales como la jerarquización del Instituto Nacional de las Mujeres a ser el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad; de tener espacios de género en muchos Ministerios, como el nuestro, la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, que se crea en el 2020. Son espacios institucionales que se fueron abriendo y eso es algo muy importante porque aseguran que perduren las acciones más allá de las personas que coyunturalmente ocupamos los cargos.

Los cargos del Poder Ejecutivo Nacional son políticos y responden a definiciones y orientaciones políticas. Entonces, promover la institucionalidad del espacio que trabaja las cuestiones de género es sumamente importante y es algo que ha sucedido durante el comienzo del gobierno. Sobre todo en lugares como Ministerio de Obras Públicas, que son espacios que una pensaría como menos feminizados, ¿no? Es más fácil pensar en una oficina de género en el Ministerio de Educación o de Cultura que en Obras Públicas, en Transporte, en Economía o en Producción. Es más difícil pensar en género en este tipo de estructuras muy masculinizadas en su inserción laboral y en su desarrollo. Sin embargo, logramos avanzar. Y mucho.

Es decir, que no se trata solamente de políticas que se diseñaron desde el Ministerio de las Mujeres, que fueron muchísimas, y que tuvieron que ver con cuidar sobre todo a las víctimas de violencia de género, que crecieron en Pandemia, o generar alerta ante estas situaciones, sino que también se buscó expandir esta mirada sensible al género en el diseño de otras políticas. Por ejemplo, participamos en el diseño del Ingreso Familiar de Emergencia. Nosotras advertíamos, a medida que se iba gestando el IFE –que fue una de las medidas de transferencia de dinero más grandes en la historia de nuestro país– que el cierre de la economía iba a afectar especialmente a las mujeres, por los cuidados. El hecho de que nosotras estuviéramos sentadas en la mesa de creación del IFE permitió que se lograra visibilizar este problema. Y, además, mostrar que las mujeres se encuentran sobre-representadas en el rubro del trabajo en casas particulares y servicios domésticos por ejemplo o tienen trabajos muy precarios y no se sienten “trabajadoras”. El desafío entonces fue ver como las incorporábamos en la convocatoria al IFE.

Trabajar estas cuestiones, que no son tan fáciles de entender en determinadas áreas al interior de la cartera ministerial, tiene que ver con lo que mencionábamos al comienzo: la apertura de espacios institucionales enfocados en género y diversidad.

También, claro, con el aumento en el porcentaje de mujeres que ocupan espacios de toma de decisión. Esto es algo que se fue construyendo no solo desde el Poder Ejecutivo sino también desde el Poder Legislativo, que ha impulsado que muchas mujeres empiecen a ocupar espacios realmente importantes para la toma de decisiones gracias a la sanción de la Ley de Cupo Femenino y la Ley de Paridad.

En síntesis, ese resultado que observamos a nivel mundial es fruto de un trabajo muy grande e interconectado de un montón de mujeres y de la perspectiva feminista puesta en la política pública. De un compromiso de gobierno. De igual modo, la apertura de estos espacios institucionalizados con perspectiva de género logró que se consolide este indicador –que es como una herramienta que hace un seguimiento de todas las políticas con perspectiva de género a nivel mundial– y Argentina “rankea” alto en eso.

**FABIANA:** El año pasado publicaron a través de un informe cuanto representaba en el PBI el trabajo no remunerado<sup>1</sup>, y la representación de la mujer en el trabajo de servicio doméstico. ¿Cómo consideras que se debería seguir abordando la brecha de género en el servicio doméstico y en las tareas de cuidado? ¿Qué otras medidas se pueden adoptar en estos temas?

**MERCEDES:** Nosotras medimos el aporte de los cuidados al PBI porque entendemos que es necesario visibilizar que el trabajo de cuidado implica realmente una carga asimétrica entre varones y mujeres, que redunde en una inserción precaria en el mercado laboral e implica también menores salarios, menos posibilidad de capacitarse, de formarse, de crecer en determinados espacios laborales. Todo esto hay que ponerlo sobre la mesa.

Cuando hicimos el ejercicio de medirlo, consideramos también cómo se había hecho en otros países, como por ejemplo México, y

<sup>1</sup> “Los cuidados, un sector económico estratégico Medición del aporte del Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto”.

encontramos resultados alineados a lo que sucede en la región.

El trabajo de cuidado si los valoráramos en precio de mercado representa más del 15% del PBI.

Darle visibilidad a estas cifras nos permitió empezar la discusión de cómo esto tiene que ver con el sostén del “tejido” productivo. Es decir, si no hay alguien que realice estas tareas de cuidado es difícil que se pueda salir a trabajar, a buscar empleo, que se pueda tener una jornada laboral completa. Con la pandemia, se hizo más notorio porque cuando se cerraron las escuelas, jardines etc. los cuidados pasaron al hogar, y cuando decimos pasaron al hogar es que recayeron sobre las mujeres. Ellas vienen haciendo ya desde antes estas tareas y no hubo un cambio radical en la división de estas tareas.

Quedó aún más expuesta la circunstancia de que las tareas de cuidado se reparten de forma asimétrica y que tienen un impacto muy grande sobre las mujeres. Más aún, advertimos que en la Pandemia las mujeres perdieron muchos puestos de trabajo y les costó mucho más que a los varones recuperarlos. El cierre de escuelas y jardines y cuestiones propias de la emergencia sanitaria repercutieron en la vida laboral de muchas mujeres, dificultando sus desempeños al tiempo que se dedicaban a las tareas de cuidado.

Esto que planteamos es muy importante en términos económicos porque si hablamos de pérdida de empleos estamos hablando no solo de un problema de género, del feminismo, sino de un problema de la economía. Que las mujeres pierdan empleos significa también perder ingresos, que aumenten los índices de pobreza. Es decir, es un problema social. Esos “aumentos de los índices de pobreza” implican también que probablemente el Estado tenga que hacer más transferencias destinadas a la protección social, ampliar la asistencia alimentaria, ampliar la asignación universal por hijo, y que probablemente enfrente dificultades en la recaudación de aportes para la seguridad social con todo lo que ello conlleva en términos de acceso a la jubilación. Finalmente también es probable que pierda recaudación

en virtud de la disminución en el consumo por los menores ingresos.

En resumidas cuentas, no es solamente un problema de las mujeres, es un problema económico. Y como tal para nosotras era importante expresarlo en cifras y en propuestas.

Las mujeres lavan, planchan, son grandes madres, son muy amorosas, y sacrifican su vida por la familia y esto está asociado culturalmente a un trabajo de las mujeres. Esta es una versión de nuestras abuelas que quizá sí vivían esa vida, pero lo cierto es que hoy las mujeres siguen haciendo estas tareas del hogar y son la mitad de la fuerza laboral y como tal, entonces, tienen una sobrecarga muy grande. Las mujeres que no pueden tercerizar estas tareas, es decir, contratar a alguien, se las tienen que cargar sobre sí mismas.

Por eso para nosotras era importante medirlo y ponerlo sobre la mesa y en mi opinión este trabajo rindió sus frutos porque nos permitió ampliar el debate y muchas de las políticas públicas que se propusieron en adelante tomaron en cuenta esta perspectiva.

**FABIANA:** Muchas gracias Mercedes, muy generoso el tiempo que nos brindaste y muy interesante la entrevista.

Noviembre de 2021, Ciudad de Buenos Aires

## ENTREVISTA A SOL PRIETO\* Y CLAUDIA BALESTRINI\*\*

\* Actualmente se desarrolla como Directora Nacional de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía.

\*\* Actualmente se desarrolla profesionalmente como Subsecretaria de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía.

**FABIANA:** El presupuesto aprobado para el año 2021 contuvo el mayor porcentaje de créditos con impacto en género. Con este importante precedente en la historia presupuestaria de nuestro país, ¿cómo es el trabajo coordinado que se encuentran realizando (y realizaron) los organismos que lideran la elaboración del presupuesto público 2023 con perspectiva de género?

**SOL Y CLAUDIA:** En Argentina existen brechas de género estructurales, en donde se observa que las mujeres tienen una menor tasa de actividad económica (20 p.p. menos que los varones). Sufren mayores niveles de desempleo (2 p.p. más de tasa de desempleo) y de precarización laboral. Los sectores de mayor nivel de informalidad son conformados por mujeres, como es el caso de empleadas de casas particulares. En cuanto a la brecha de ingresos, las mujeres perciben ingresos por un 28% menos que los varones.

En este sentido el objetivo del armado del Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad, es fortalecer el análisis presupuestario para identificar y reducir estas brechas de género. Darle esta perspectiva a cada una de las fases del ciclo presupuestario. Al respecto se observa que los diferentes organismos del Estado y las provincias están tomando responsabilidad sobre este tema, vinculándolo a un plan de gobierno. Esto se percibe a través de las partidas presupuestarias con perspectiva de género, que se diseñaron para el año próximo. Además, a partir de las

políticas desarrolladas desde 2020, en 2021 las mujeres alcanzaron niveles récord de actividad y empleo, que se sostuvieron en los primeros trimestres de 2022.

El proceso de etiquetado de las partidas presupuestarias con perspectiva de género, ha logrado visibilizar la desigualdad del ingreso por género y ponerlo en la agenda de los diversos organismos de la Administración Pública. La metodología del "etiquetado" permite identificar en el Presupuesto los programas que cierran las brechas de género. El objetivo es generar y fomentar políticas activas, en pos de revalorizar y fortalecer el sistema de cuidados y de acciones, para sumar a las mujeres en las estrategias del desarrollo económico. El etiquetado es un proceso gradual que se encuentra en constante mejora y evolución. Que fomenta la ampliación del universo de categorías etiquetadas, para identificar otras políticas transversales.

La creación de áreas especializadas en el Estado favorece el desarrollo de estos procesos a la vez que fortalece a las áreas de trabajo y crea capacidades. Es por y para eso que se creó el Programa Interministerial de Presupuesto con Perspectiva de Género que promueve la incorporación de este enfoque en el diseño, ejecución y evaluación presupuestaria a nivel nacional y subnacional. Es un programa conjunto entre el Ministerio de Economía (MECON), el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad (MinGen) y Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) para fortalecer, ampliar la visión e impulsar los Presupuestos con Perspectiva de Género en todo el país.

La construcción de los Presupuestos con Perspectiva de Género diseñados para 2021, 2022 (que no fue aprobado por el Congreso) y 2023 implicó, en términos concretos, una coordinación interna entre la DNElyG y la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía (ONP) para la revisión y mejora de

la metodología existente; una coordinación interministerial, en especial con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, para mejorar la formulación de políticas públicas con perspectiva de género; y acciones de incidencia en el Poder Ejecutivo y Legislativo para potenciar los esfuerzos. Desde 2021<sup>1</sup>, la DNElyG, la ONP y la Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria de Jefatura de Gabinete de Ministros impulsan un espacio de trabajo para analizar las políticas públicas con perspectiva de género y diversidad en el crédito y trabajar en la redacción del Mensaje de cada uno de los Presupuestos con esta clave. Paralelamente, junto al MMGyD, se avanzó en la institucionalización del PPGyD por medio de la creación del Programa Interministerial de Presupuesto con Perspectiva de Género<sup>2</sup>.

Desde que se implementó esta iniciativa en el 2021 hasta ahora, 16 provincias desarrollaron presupuestos con perspectiva de género y diversidad. Y continúan las capacitaciones en los equipos económicos para que todas las provincias puedan avanzar con sus iniciativas. Dos provincias crearon áreas de género en sus Ministerios de Economía y tres provincias jerarquizaron sus áreas de género en el Gobierno.

**FABIANA:** ¿Qué herramientas se utilizan para proyectar la transversalidad de la perspectiva en las distintas jurisdicciones?

**CLAUDIA Y SOL:** Una de las iniciativas más importantes que se implementaron a tal fin, fue

la conformación de la Mesa Federal de Políticas Públicas con Perspectiva de Género. Creada a fines del 2020 es una mesa que articula al Ministerio de Economía con funcionarias de diversas provincias. Apunta a generar herramientas de política pública para la igualdad y abordar la economía en clave federal. Desde el inicio de la Mesa Federal, más de 70 funcionarias de todo el país se capacitaron en el marco de este programa respecto al proceso presupuestario con Perspectiva de Género y Diversidad, la construcción de indicadores jurisdiccionales de desigualdad y el monitoreo de políticas públicas.

También existe como herramienta de articulación el Programa Interministerial de Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad. Impulsado por el Ministerio De Economía y la Jefatura de Gabinete de Ministros, incluyendo niveles provinciales y municipales. El programa tiene por objetivos promover la metodología y las herramientas del Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG) en la formulación, seguimiento de la ejecución y evaluación presupuestaria, desde un enfoque de género y diversidad. Impulsar la asistencia técnica y capacitación sobre la transversalización de la perspectiva de género y diversidad en el ejercicio presupuestario.

**FABIANA:** ¿Cuál creen que ha sido el mayor logro en pos de la equidad de género que han realizado sus organismos en este último año? ¿Qué obstáculo han encontrado para llevarlo adelante?

**SOL Y CLAUDIA:** El mayor logro es el compromiso y nivel de articulación que se ha asumido en el Estado Nacional, en conjunto con diferentes organismos nacionales y provinciales para reducir la desigualdad de género. Este hecho se puede ver reflejado en el presupuesto enviado al Congreso.

Dentro de estas políticas se destacan las Prestaciones Previsionales por Moratoria. Esta política gubernamental ha permitido que

<sup>1</sup> BCRA (2021). Informe de Otros Proveedores No Financieros de Crédito. Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe%20OPNFC%20Diciembre%202021.pdf>

<sup>2</sup> Resolución Conjunta 8/2020, RESFC-2020-8-APN-JGM, del 13 de septiembre de 2020, publicada el 19 de octubre de 2020. Disponible en: [BOLETIN OFICIAL REPUBLICA ARGENTINA - JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS Y MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD Y MINISTERIO DE ECONOMÍA - Resolución Conjunta 8/2020](http://www.boletinderepublica.gob.ar/boletines/2020/08/2020-08-13-RESFC-2020-8-APN-JGM)

alrededor de 2,5 millones de mujeres puedan acceder a un haber jubilatorio. Reconociendo y valorando el trabajo doméstico y las tareas de cuidado no remunerado que desempeñaron durante gran parte de su vida activa. Como así también reparar las situaciones de precarización laboral a las que fueron expuestas. Las mujeres representan el 74% del total de las personas beneficiarias de esta prestación.

El programa Potenciar Trabajo es uno de los pilares de las políticas de igualdad de género, el cual tiene como objetivo contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos y de terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica. En este programa el 68% de los sujetos titulares son mujeres y tiene por objetivo abarcar a 900.000 beneficiarias en el 2023.

En cuanto a la lucha por la erradicación de la violencia de género, el Programa Acompañar tuvo excelentes resultados. Brindando apoyo económico y acompañamiento integral con el objetivo de fortalecer la independencia económica de dichos grupos en riesgo. Está dirigido a mujeres y a personas del colectivo LGBTI+ y se estima que atenderán y asistirán a más 106.000 nuevas personas en 2023.

Otro de los pilares de este último año fue la prestación Alimentar, cuyo fin es garantizar el acceso a la canasta básica. Es considerada una política de género, ya que el 96% de quienes la perciben son mujeres, que aún están mayoritariamente a cargo de las tareas de crianza y cuidado de los sectores más vulnerables. Este beneficio es alcanzado por 2,3 millones de mujeres.

Por otro lado, se ejecutaron políticas tributarias con sesgo explícito, en donde se beneficia y fomenta el acceso al empleo registrado de mujeres, travestis, transexuales y transgéneros, como el decreto de Norte Grande, Empleo Joven y Potenciar Trabajo. En donde el beneficio de reducción de contribuciones patronales en mujeres es mayor. Al igual que en

la Ley de Promoción de la Economía del Conocimiento. Esta en particular es una medida que impulsa a romper la barrera de Segmentación Horizontal (donde las mujeres se encuentran más representadas en los sectores de menor valor agregado en la cadena productiva y menor remunerado).

**FABIANA:** ¿Cómo realizan el seguimiento del conjunto de políticas públicas que contribuyen a cerrar brechas de género? ¿Y por qué consideran importante la ejecución y control de dichos programas?

**CLAUDIA Y SOL:** La Oficina de Presupuesto de Economía, en conjunto con la Dirección de Coordinación de Presupuesto de la Jefatura de Gabinete de Ministros, publican trimestralmente el informe de seguimiento del gasto vinculado con políticas de género en el Presupuesto Nacional.

Para realizar un seguimiento de las políticas orientadas a cerrar esas brechas, en Economía se trabaja en el diseño de indicadores con perspectiva de género. Se realizan trimestralmente, de acuerdo a la disponibilidad de datos, análisis del mercado laboral desagregado por género, jurisdicción y sector de actividad. Con el objetivo de medir esa brecha de ingresos y cuáles son los determinantes de la desigualdad entre géneros.

Desde la Dirección Economía e Igualdad de Género se analiza y publica esta brecha en los informes trimestrales de brecha de género a nivel nacional y anualmente el relevamiento provincial. Se abordan indicadores de las brechas en la distribución de los cuidados (uso del tiempo, infraestructura de cuidados, participación sectorial), en el mercado laboral (tasa de actividad, ocupación, informalidad), en los ingresos y la distribución de la riqueza (ingresos laborales y no laborales, impuestos, inclusión financiera). Son indicadores centrales que además pueden abrirse y contemplar parámetros como la edad, la localización geográfica, la composición del hogar.

En este marco, en 2021, la Dirección y la CEPAL dictaron el curso Elaboración de Indicadores con Perspectiva de Género, dirigido a los equipos económicos provinciales.

En cuanto a la Subsecretaría de Ingresos Públicos se analiza mensualmente el mercado laboral formal con perspectiva de género. Se realiza un seguimiento de los decretos que significaron la aplicación de un sesgo explícito de género en el sistema tributario en cuanto a reducción de Contribuciones Patronales. Mensualmente se analiza el impacto fiscal de las medidas que beneficiaron la inclusión al empleo formal de mujeres y personas transexuales, travestis y transgénero. Como es el caso del Norte Argentino en donde se encuentra la mayor desigualdad de oportunidades por género a nivel nacional. Lo que dio lugar al Decreto 191/2021, que otorga mayores beneficios impositivos a las empresas que incorporen nuevos puestos de trabajo a este sector de la población, para los primeros tres años. Así como también se impulsó la diferenciación impositiva por género, para nuevos puestos de trabajo en el primer año de la relación laboral en los programas de Empleo Joven (Decreto 493/2021) y el programa Empleo e Intermediación Laboral (Decreto 711/2021).

Cabe destacar que a mediados del 2021 se implementó, en materia tributaria, una modificación de la ley de impuesto a las ganancias para sociedades, tendiente a perforar el “techo de cristal”, en el que se observa una segmentación vertical laboral, ya que existe mayor proporción de varones en los puestos de mejor remuneración y jerarquía. En la implementación mencionada se aplica un porcentaje diferencial para puestos jerárquicos (como directoras, síndicas y miembros de consejo de vigilancia) de la tercera categoría, en cuanto a incremento en las deducciones especiales de este impuesto, si son mujeres (40%) travestis, transexuales o transgénero (60%). En ese mismo año, también se modificó dicho impuesto para personas humanas,

incluyendo la deducción de los gastos de guardería y jardines infantiles para padres y madres de niños y niñas de hasta 3 años que tributen el impuesto. Es considerada una implementación de género por la alta carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que es detectada sobre las mujeres, en diferentes mediciones de cuidado.

A través de la generación de políticas tendientes a cerrar esta brecha, los organismos se fueron articulando y generando mesas conjuntas de trabajo. En economía, tanto en la Dirección de Economía e Igualdad de Género como en la Subsecretaría de Ingresos Públicos, articulan con diferentes organismos como ANSES, MTySS y AFIP. Estas mesas de trabajo se han conformado para ejecutar y controlar dichos programas tendientes a reducir las brechas.

Asimismo, utilizamos esos espacios para optimizar las políticas ya implementadas, como es el caso del régimen de reintegro a sectores vulnerados, el que ha sido ampliado a un universo que contempla también productos de higiene femenina. Estamos trabajando en una mejor difusión del beneficio, así como en perfeccionar los principales aspectos vinculados al universo de productos y topes de reintegro.

**FABIANA:** ¿Cuál suponen que puede ser el mayor desafío que enfrentamos desde el derecho financiero, de aquí en adelante, para cerrar brechas de desigualdad?

**SOL Y CLAUDIA:** Según el último informe de inclusión financiera del BCRA (2022)<sup>3</sup>, en 2021 33,3 millones de personas adultas en Argentina accedían a una cuenta bancaria o bien una cuenta de pago, es decir, cuentas otorgadas por los proveedores de servicios de pago. Al desagregar las cuentas bancarias por género, se observa una brecha a favor de las mujeres

---

<sup>3</sup> BCRA (2022). Informe de Inclusión Financiera. Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/IIIF-segundo-semester-2021.pdf>

(91,8% en mujeres versus 90,9% en varones en cuentas CBU y 47,2% en mujeres versus 45,7% en varones en cuentas CVU). La Asignación Universal por Hija e Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) son políticas que, en gran medida, explican esta diferencia, dado que las mujeres son más del 90% de los y las titulares de AUH (madres, tutoras o encargadas) y, por ende, la mayoría de quienes tienen este tipo de cuentas. Cabe resaltar que la apertura de las casi 2 millones de cuentas vinculadas al cobro de la AUH fue un proceso histórico en ese momento. Ese hecho contribuyó a achicar la brecha de bancarización entre mujeres y varones.

Al respecto, una investigación reciente (CEPAL, BCRA, 2022) sobre crédito bancario arribó a los siguientes hallazgos<sup>4</sup>:

- Las mujeres hacen un menor uso del financiamiento que los varones, ya sea en términos de cantidad de personas, cantidad de créditos o monto del financiamiento obtenido. Hay diferencias en el uso de financiamiento de distintos tipos de entidades entre mujeres y varones.

- Las mujeres utilizan con mayor frecuencia líneas de asistencia que pueden estar asociadas a consumos derivados del trabajo de cuidado y con menor frecuencia para la compra de bienes onerosos (hipótesis de inclusión estratificada por línea de asistencia).

- Las mujeres presentan mayor grado de cumplimiento en el pago de sus obligaciones financieras (hipótesis de gestión de los créditos)

En la Argentina el sistema financiero también evidencia brechas de género en el acceso y el uso del crédito. Solo el 33,4% de las mujeres adultas se financia a través de entidades financieras, 3,6 puntos porcentuales menos que

la cobertura que se alcanza en los varones adultos. La brecha se concentra en el crédito otorgado por las entidades financieras, en particular, bancos privados.

En cuanto al segmento de créditos prendarios e hipotecarios, según el informe del BCRA de brecha de género del año 2020, los varones acceden casi el doble que las mujeres a préstamos que requieren mayores garantías y tiene plazos más largos de repago.

Estas limitaciones en el acceso al crédito se traduce en una sensación de menor respaldo financiero, lo que condiciona a las mujeres frente a escenarios de inestabilidad económica. Como se observa en los resultados de la Encuesta de Medición de las Capacidades Financieras de 2017, desarrollada por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) en colaboración con el BCRA, el 26% de las mujeres declaró estar en condiciones de afrontar un gasto imprevisto frente al 36% de los hombres.<sup>5</sup>

A través de este diagnóstico, observamos que el desafío pendiente en esta materia refiere a la implementación de políticas tendientes a profundizar el conocimiento de las finanzas personales de las mujeres y la adopción de políticas que tiendan a apuntalar la participación femenina en el acceso al crédito y uso de instrumentos financieros.

Desde la Subsecretaría de Ingresos Públicos y la Dirección de Economía e Igualdad de Género convocaremos a una mesa de trabajo institucional para evaluar junto con las instituciones bancarias y el Banco Central de la República Argentina, el impacto de las políticas ya implementadas así como nuevas herramientas para mejorar su resultado.

**FABIANA:** ¿Cuál es la participación que está realizando el Estado Argentino en la OCDE? ¿Y en agenda G20?

<sup>4</sup> L. Cuccaro, M. Sangiácomo y L. Tumini, "El crédito formal en la Argentina: un análisis con perspectiva de género", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/24), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Central de la República Argentina (BCRA), 2022. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47813/1/S2200090\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47813/1/S2200090_es.pdf)

<sup>5</sup> BCRA y CAF (2017). Encuesta de Medición de Capacidades Financieras en Argentina. Disponible en: [Encuesta de Medición de Capacidades Financieras en Argentina - Año 2017](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47813/1/S2200090_es.pdf)

**CLAUDIA Y SOL:** Durante el 2021 la Subsecretaría de Ingresos Públicos participó de las reuniones brindadas por el Working Party N°2 de la OCDE, en el marco de las temáticas referidas a tributación. En particular se ha agregado a la agenda de impuestos internacionales del G20 para 2022, la línea de trabajo de “Política fiscal e igualdad de género”, siendo ésta uno de los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la OCDE y de la cual la Subsecretaría participó activamente.

En un contexto en que la pandemia de Covid-19 empeoró la desigualdad de género, se destacó que es fundamental la necesidad de profundizar los análisis sobre las brechas de género. Como así también analizar las políticas para garantizar que las mujeres puedan participar de la recuperación económica y social. En este sentido, a principios de este año, en conjunto con la Dirección de Economía y Género y otras dependencias del Ministerio de Economía, se relevaron las políticas llevadas a cabo por nuestro país en materia de igualdad de género. A través de la participación de un amplio cuestionario de balance de impuestos y género distribuido por la OCDE a un conjunto de países (140 jurisdicciones dentro del Marco Inclusivo de OCDE).

En este grupo de trabajo se debatieron los tópicos que llevaron a analizar nuestro sistema tributario tratando de hallar los sesgos de inequidad de género que han sido parte de nuestra historia, así como también los que pudimos revertir (como fue el caso de sesgo explícito negativo en el sistema tributario en Bienes Personales, donde los bienes de la sociedad conyugal eran registrados a nombre del marido, revirtiéndose en la modificación del código civil 2015<sup>6</sup>). Se analizaron las modificaciones realizadas por nuestro país y las perspectivas en cuanto a la presupuestación y

<sup>6</sup> Antes de la última modificación del Código Civil (2015) los bienes de la sociedad conyugal se atribuían al marido, con excepciones (artículo 18, Decreto 281/97 de la APN). Hizo invisibles a las mujeres como sujetos pasivos con respecto a los bienes obtenidos por la sociedad conyugal.

género. De la misma forma se analizaron los objetivos de política tributaria.

Gracias al esfuerzo mancomunado Argentina fue incluida en el informe final realizado por la OCDE<sup>7</sup> referido a políticas de género, que fue presentado en febrero de 2022 en las reuniones del G20.

En el informe se realiza un análisis comparativo entre países, en el cual se destaca Argentina en varios aspectos:

- Argentina está entre los cinco países que indicaron que el sistema tributario debe apuntar a disminuir o compensar los sesgos existentes. Se ubica entre los 22 países que aplicaron alguna política/medida o reforma tributaria de equidad de género, como uno de los principales fundamentos de la decisión de política.

- La pandemia de Covid-19 empeoró la desigualdad de género a nivel mundial. En Argentina impactó especialmente en el sector informal. En tal sentido el informe menciona las medidas que se tomaron en nuestro país para proteger y promover el empleo de mujeres, trabajadores no binarios y otros grupos vulnerables durante la pandemia COVID-19. ONU Mujeres y PNUD señalaron que, en el contexto de COVID-19, la Argentina es el país que implementó la mayor cantidad de medidas con perspectiva de género.

- Argentina indicó con ejemplos la existencia de sesgos explícitos, siendo este un aspecto importante ya que pocos países lo mencionaron. El informe incorporó la medida de reducción de las contribuciones patronales, para las nuevas relaciones laborales, en caso de contratarse una persona mujer, travesti, transexual o transgénero

- En el documento de la OCDE Argentina se encuentra dentro de los 19 países que elabora un Presupuesto con perspectiva de género. Y entre los 5 países que realizó cambios en los procesos de administración tributaria, para

<sup>7</sup> Informe OCDE 2022 - Tax Policy and Gender Equality. Disponible en:

[Executive summary | Tax Policy and Gender Equality : A Stocktake of Country Approaches | OECD iLibrary](#)

responder a las necesidades de género. Debe notarse que nuestro país ha sido calificado con un alto nivel de compromiso político en esta materia.

- Asimismo se destaca a Argentina como uno de los 4 países (junto con Francia, Indonesia e Israel) que incorporó la perspectiva de género a procesos de administración tributaria. Hace mención al Protocolo para la Mejora de la Atención Integral a la Ciudadanía (AFIP).

- El informe detalla que en Argentina el IVA y el Impuesto a las Ganancias (tanto de personas humanas como jurídicas), representan más del 50% de los ingresos tributarios; y que en el IVA el peso relativo de este impuesto recae con más fuerza sobre las mujeres, que se encuentran sobrerrepresentadas en el decil de menores ingresos.

**FABIANA:** ¿Cómo esperan que sea la vida de las mujeres y niñas en el futuro?

**SOL PRIETO:** El crecimiento de la Argentina requiere generar condiciones de vida dignas para que los niños, niñas y adolescentes tengan la posibilidad de forjar su presente y ser parte de la construcción del futuro. Desde el Gobierno Nacional trabajamos todos los días para avanzar hacia ese objetivo. Esto implica desarmar las estructuras que sostienen las desigualdades sociales. ¿Cómo? reforzando las políticas públicas con perspectiva de género y niñez. Para alcanzar un futuro con menos violencia y mayor igualdad es necesario fortalecer la Educación Sexual Integral en todas las escuelas del país; reforzar la lucha para erradicar la violencia de género. Además, trabajar para romper los roles y estereotipos que se trasladan a la vida social y productiva. De este modo, lograr una distribución justa del trabajo de cuidados dentro de los hogares, mejoraría la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Un futuro con igualdad, para las niñas y adolescentes es con más oportunidades, para estudiar, trabajar, formarse y para insertarse en áreas o sectores dinámicos, históricamente masculinizados.

**CLAUDIA BALESTRINI:** Para pensar en ese futuro debemos actuar en el presente, y lo estamos haciendo desde la Administración Pública, pero nunca resulta suficiente, sino todo lo contrario. En este presente debemos además acompañar, incentivar, fomentar, implementar y evaluar políticas públicas con perspectiva de género, para que podamos construir una agenda permanente, flexible y ambiciosa, que trascienda fronteras. El tiempo es hoy, para pensar en un futuro en el que las mujeres rompan definitivamente el techo de cristal, que no teman a hablar ni a accionar, que sientan que vale la pena trabajar por la igualdad y equidad porque los resultados comienzan a percibirse. Eleanor Roosevelt dijo que “..el futuro pertenece a quienes creen en la belleza de sus sueños”. Y este sueño lo construimos entre todas.

Septiembre de 2022, Ciudad de Buenos Aires<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Las directoras de la obra agradecemos a la Lic. Johanna Brafman, por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal que depende de la Subsecretaría de Ingresos Públicos por la colaboración en la realización de la presente entrevista. Asimismo, le agradecemos a Claudia y Sol por la generosidad de acompañarnos tanto en la presente publicación, como en demás actividades que hemos organizado desde la Comisión de Género y Derecho Financiero, del Centro de estudios de Derecho Financiero y Derecho Tributario, Facultad de Derecho, UBA.

## ANEXO DE LA ENTREVISTA A SOL PRIETO Y CLAUDIA BALESTRINI

**SESGO EXPLÍCITO DE GÉNERO IMPOSITIVO 2021/2022****Régimen de Promoción de Empleo en el Norte Grande***Decreto 191/2021 (Sesgo Explícito SSC)*

El objetivo del decreto es ayudar a reducir las inequidades territoriales existentes en nuestro país donde existe menores oportunidades laborales y mayores tasas de informalidad para las provincias del norte que engloban este decreto. Así como también, reducir la inequidad de género existente en este territorio, donde la tasa de inactividad de las mujeres es la más alta del país, alcanzando el 60%. De la misma forma, esta medida busca favorecer la inserción laboral de la población trans, travesti y transgénero.

La metodología para llevar a cabo estos objetivos se centra en la generación de nuevos puestos de trabajo según género, a través de reducción de contribuciones patronales para los primeros 3 años de contrato laboral. Las tasas del beneficio contemplan las siguientes reducciones:

	Primer año	Segundo año	Tercer año
<b>Mujeres</b>	80%	55%	30%
<b>Personas transexuales, travestis y transgénero</b>	80%	55%	30%
<b>Varones</b>	70%	45%	20%

**CIT Impuesto a las ganancias con perspectiva de género***Modificación a la Ley de Impuesto a las Ganancias (Ley N° 27.630. Jun 2021) (Sesgo Explícito CIT)*

Se incrementaron las deducciones especiales de la tercera categoría en conceptos de honorarios de directoras, síndicas y miembros de consejos de vigilancia, y de retribuciones a los socios administradores en un porcentaje diferencial si son mujeres (40%) o travestis, transexuales y transgénero (60%).

*Modificación a la Ley de Impuesto a las Ganancias (Ley N° 27.617. Abr 2021) (Sesgo Implícito CIT)*

Inclusión de deducción de los gastos de guardería y jardines infantiles para padres y madres de niños y niñas de hasta 3 años que tributen el impuesto.

**Ley de promoción del acceso al empleo formal para personas travestis, transexuales y transgénero***Ley 27.636*

Las contribuciones patronales que se generan por la contratación de las personas beneficiarias de la presente ley podrán tomarse como pago a cuenta de impuestos nacionales.

La vigencia del beneficio será de 12 meses corridos desde la celebración del contrato de trabajo. En el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas el plazo se extenderá a veinticuatro (24) meses.

**SECTOR PRIVADO. CONTRIBUCIONES PATRONALES - DISPOSICIONES***Decreto 493/2021*

Las empleadoras y los empleadores del sector privado que contraten nuevas trabajadoras y nuevos trabajadores que participen o hayan participado en programas educativos, de formación profesional o de intermediación laboral gozarán de una reducción de sus contribuciones patronales vigentes con destino a los determinados subsistemas de la seguridad social.

Una reducción del 95 % de las contribuciones patronales correspondientes a los primeros doce (12) meses contados a partir del mes de inicio de la nueva relación laboral, inclusive, para el caso de contratarse una persona mujer, travesti, transexual, transgénero o una persona con discapacidad acreditada mediante certificado.

Una reducción del 90 % de las contribuciones patronales correspondientes a los primeros doce (12) meses contados a partir del mes de inicio de la nueva relación laboral, inclusive, para el caso de contratar a una persona varón

### Presupuesto 2021 - Conceptos de Igualdad de Géneros

<b>Presupuesto 2021: Igualdad de Géneros</b>			
<b>Organismo</b>	<b>Iniciativa Destacada</b>	<b>Metas Físicas</b>	<b>Mill. \$</b>
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional (*)	2.642.912 Mujeres Beneficiarias	777.690
		4.363.205 Beneficiarios de AUH	
	Asignación Universal por Hijo y Embarazo para Protección Social (AUH y AUE)	170.165 Beneficiarias de Asignación Universal por Embarazo	242.150
	Pensiones No Contributivas a Madres de 7 o más Hijos	303.129 Pensionadas Madres de 7 o más Hijos	83.663
Ministerio de Desarrollo Social	Políticas Alimentarias- Tarjetas AlimentAR (*)	1.530.149 Prestaciones alimentarias otorgadas con Tarjetas	89.625
	Acciones de Prog. Nac de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local - Potenciar Trabajo (*)	870.000 Titulares Activos de Ingresos de Inclusión Social	73.079
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	Formulación de Políticas contra la Violencia por Razones de Género	181.700 Asistencias Integrales a Víctimas de Violencia por Razones de Género (línea 144)	6.205
	Políticas de Igualdad y Diversidad Formación y Cambio Cultural Apoyo a la Implementación de Políticas de Género	55.000 Asistencias a Personas LGTBI+ para el Pleno Acceso a Derechos e Igualdad	
Ministerio de Salud	Salud Perinatal, Niñez y Adolescencia	1.450.000 Análisis Detección de Enfermedades Congénitas	
	Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	25.300.000 de Preservativos Entregados	5.219
	Acciones para la Identidad de Género	280.000 Tratamientos Hormonales	
Ministerio de Educación	Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral y otras acciones socioeducativas	20.000 Docentes Capacitados en Educación Sexual Integral	253
Otros gastos			2.383
<b>Total categoría Igualdad de géneros</b>			<b>1.280.267</b>

## Proyecto Presupuesto 2022 - Conceptos de Igualdad de Géneros

## Presupuesto 2022: Igualdad entre los Géneros

Organismo	Iniciativa Destacada	Metas Físicas	Mill. \$ (*)
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Prestaciones Previsionales por Moratoria	2.573.663 Mujeres Beneficiadas	1.094.469
	Asignación Universal por Hijo y Embarazo para Protección Social (AUH y AUE)	4.402.446 Beneficiarios AUH 155.281 Beneficiarias AUE	365.999
	Pensiones no Contributivas Madres de 7 o más Hijas/os	300.179 Pensionadas Madres de 7 o más Hija/os	118.162
Ministerio de Desarrollo Social	Tarjeta AlimentAR	2.603.779 Titulares Mujeres de Tarjeta AlimentAR	248.646
	Acciones del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local: Potenciar Trabajo	733.868 Mujeres Titulares Activas	161.152
Ministerio de Educación	Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes	1.778 Aulas Construidas	35.230
	Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral y otras acciones socioeducativas	50.000 Docentes Capacitados en Educación Sexual Integral	
Ministerio de Obras Públicas	Fortalecimiento de la Infraestructura Social, del Cuidado y Sanitaria y otras acciones en Género	218 Obras de Infraestructura para el Cuidado de Niños, Niñas y Adolescentes	12.901
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	Políticas contra la Violencia por Razones de Género (PPG)	36.000 Personas Asistidas (Programa ACOMPANAR)	9.362
	Políticas de Igualdad y Diversidad	50.000 Intervenciones por Violencia por Razones de Género (línea 144)	
	Formación y Cambio Cultural Apoyo a la Implementación de Políticas de Género	5.000 Asistencias a Personas LGTBI+ para el Pleno Acceso a Derechos e Igualdad	
Ministerio de Salud	Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	21.505.000 Preservativos Entregados	6.439
	Abordaje por Curso de Vida	1.200.000 Análisis para la Detección de Enfermedades Congénitas	
	Identidad de Género	170.000 Tratamientos Hormonales	
Ministerio de Desarrollo Productivo	Financiamiento de la Producción y otras acciones	100 Proyectos con Perspectiva de Género Asistidos	1.805
Otras Erogaciones			3.434
<b>Total categoría</b>			<b>2.058.923</b>

## Proyecto Presupuesto 2023 - Conceptos de Igualdad de Géneros

Presupuesto 2023: Igualdad entre los Géneros			
Organismo	Iniciativa Destacada	Metas Físicas	Mill. \$ (*)
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Prestaciones Previsionales por Moratoria	2.718.848 Mujeres Beneficiadas	2.413.723
	Asignación Universal por Hijo y Embarazo para Protección Social (AUH y AUE)	4.374.669 Beneficiarios de AUH 102.398 Beneficiarias de AUE	684.360
	Pensiones no Contributivas para Madres de 7 o más Hijos o Hijas	261.852 Pensionadas Madres de 7 o más Hijos o Hijas	239.383
Ministerio de Desarrollo Social	Políticas Alimentarias: Prestación AlimentAR	2.334.779 Titulares Mujeres de Prestación AlimentAR	328.383
	Acciones del Programa Nacional de Inclusión Socio - Productiva y Desarrollo Local: Potenciar Trabajo	903.521 Mujeres Titulares Activas	386.251
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	Formulación de Políticas contra la Violencia por Razones de Género (PPG)	106.176 Personas Asistidas Programa ACOMPAÑAR	54.683
	Políticas de Igualdad y Diversidad	50.000 Intervenciones por Violencia por Razones de Género (línea 144) 10.000 Personas capacitadas en Perspectiva de Género y Diversidad (Ley Micaela y otras capacitaciones)	
	Formación y Cambio Cultural Apoyo a la Implementación de Políticas de Género	5.031 Asistencias a Personas LGTBI+ para el Pleno Acceso a Derechos e Igualdad	
Ministerio de Educación	Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes	68.869 Metros Cuadrados de Aulas Construidas	37.783
	Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral y otras acciones socioeducativas	43.500 Docentes Capacitados en Educación Sexual Integral	
Ministerio de Obras Públicas	Fortalecimiento de la Infraestructura Social, del Cuidado y Sanitaria	225 Obras en Ejecución de Infraestructura para el Cuidado	36.299
Ministerio de Salud	Respuesta al VIH, Infecciones de Transmisión Sexual, Hepatitis Virales, Tuberculosis y Lepra	80.020.000 Preservativos Entregados	33.030
	Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	100.000 Tratamientos Distribuidos para la IVE (Ley N°27.610)	
	Abordaje por Curso de Vida	1.200.000 Análisis para la Detección de Enfermedades Congénitas	
	Acciones para la Identidad de Género	170.000 Tratamientos Hormonales	

Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo	Financiamiento de la Producción y otras acciones	8% de Garantías FOGAR Otorgadas a Empresas Lideradas por Mujeres 8% de Empresas Asistidas Vía Bonificación de Tasas Lideradas por Mujeres 15% de Empresas Asistidas por Apoyo a la Sostenibilidad de las Empresas Lideradas por Mujeres (PPG)	5.588
Otras erogaciones			23.794
<b>Total de la Categoría Igualdad entre los Géneros</b>			<b>4.243.277</b>

(\*) Asignaciones ponderadas de acuerdo a la participación en Igualdad de Géneros y Diversidad.

### Categorías Transversales en el Presupuesto Nacional 2023

Igualdad de Géneros	Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional Asignación Universal por Hijo/a y Embarazo (AUH y AUE) Pensiones a Madres de 7 o más Hijos o Hijas Políticas Alimentarias (Prestación AlimentAR) Potenciar Trabajo Infraestructura del Cuidado Programa "Acompañar"	4.243.277
------------------------	--	-----------

# ANÁLISIS DE INFORMES REALIZADOS POR ORGANISMOS NACIONALES

---

## IMPACTO DE LA MATERNIDAD SOBRE EL SALARIO Y PERMANENCIA EN EL MERCADO LABORAL DE LAS MUJERES: IMPLICANCIAS EN EL RÉGIMEN DE PREVISIÓN SOCIAL ARGENTINO

Maria Eugenia Pierrepont

### A. Introducción

El tradicional rol de las mujeres como cuidadoras del hogar y, estrechamente vinculado a esto, la maternidad, constituyen factores explicativos de la posición desventajosa en la que se ubican las mujeres en el mercado laboral<sup>1</sup>, contribuyendo al origen y permanencia de las brechas de género. Estas desventajas refieren a menores tasas de participación laboral y/o interrupciones en las trayectorias profesionales de las madres, así como en menores salarios respecto de aquellas mujeres sin hijos/as, efectos denominados por la literatura académica como **penalización por maternidad**.

El análisis de los efectos de la maternidad en la participación laboral y salario de las mujeres resulta relevante en la formulación de políticas públicas por diversas razones.

Por un lado, la penalización por maternidad constituye una forma de desigualdad de género y, como tal, impide el desarrollo pleno de la autonomía económica de las mujeres.

Por otro lado, agudiza la pobreza de los hogares y refuerza su reproducción: los hogares con jefatura femenina tienen más probabilidades de encontrarse en situación de pobreza y menos oportunidades de superarla debido a la tensión entre la responsabilidad familiar y la participación laboral en empleos bien remunerados. A partir de los datos de la EPH al tercer trimestre de 2021, se observa que en el decil<sup>2</sup> más pobre de la población hay una mayor concentración de mujeres (56%)

mientras que en el decil de mayores ingresos hay una mayor concentración de varones (67%).

Adicionalmente, interrupciones en la vida laboral y menores salarios durante la vida activa, implican a largo plazo una mayor dificultad (en el extremo, imposibilidad) para acceder a los beneficios de la Seguridad Social, que no sólo incluyen el ingreso de la etapa pasiva sino otros beneficios como la atención de la salud. Estas situaciones tendrán su correlato presupuestario dada la mayor atención que requiere el compromiso por parte del Estado Nacional de proteger y garantizar los derechos mencionados.

En este sentido, y con el objetivo de enriquecer el debate sobre las políticas públicas tendientes a una mayor igualdad entre los géneros, desde la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) se efectuó un análisis cuantitativo sobre los **efectos de la maternidad en la participación laboral de la mujer y el salario que percibe**. Asimismo, se estudiaron las **implicancias de la penalización por maternidad sobre el Sistema de Previsión Social argentino**, a fin de dotar de elementos de análisis que permitan identificar la magnitud de los desafíos del sistema previsional de cara a futuro<sup>3</sup>.

El presente artículo constituye una versión resumida del estudio aludido y se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se efectúa un breve repaso sobre el marco teórico en el que se encuadra la investigación. Posteriormente, se cuantifican los efectos de la maternidad sobre la participación laboral y el salario de las mujeres para el periodo 2004-2020, tomando como fuente de información la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Seguidamente, se calcula el

<sup>1</sup> BUDIG, Michelle. J., & ENGLAND, Paula, "The wage penalty for motherhood", en *American Sociological Review* Vol. 66 nº 2, SAGE Publications, 2001, p. 204-225.

<sup>2</sup> Un decil se refiere a la medida que divide a la población en diez partes iguales. En otras palabras, un decil representa 1/10 de la población total.

<sup>3</sup> El trabajo completo se encuentra a disposición del lector en el sitio [www.opc.gob.ar](http://www.opc.gob.ar)

impacto de la maternidad sobre las posibilidades de acceso a los beneficios de la previsión social (medida por la cantidad de años de aportes acumulados), así como sobre los haberes previsionales iniciales. Finalmente, se sistematizan los hallazgos y se exponen las conclusiones obtenidas.

## **B. Principales teorías sobre la penalización por maternidad**

La literatura teórica sobre el impacto de la maternidad en la trayectoria laboral de las mujeres ofrece diversas explicaciones para la penalización salarial, las que pueden agruparse bajo dos categorías. Por un lado, las que refieren a factores observables de las trabajadoras y se basan en las diferencias de características, preferencias y comportamientos entre madres y mujeres sin hijos/as; y por otro, las que se centran en la idea de discriminación hacia las mujeres con hijos/as, por parte de los empleadores.

Dentro del primer grupo se enmarca la teoría de capital humano<sup>4</sup>, que afirma que los menores salarios de las madres, en relación con las mujeres sin hijos/as, obedecen a diferencias en los factores de capital humano entre ambos grupos. Las madres acumulan menos educación, experiencia laboral y antigüedad en el empleo por las interrupciones con la maternidad en sus trayectorias laborales o porque deciden trabajar menor cantidad de horas para conciliar la vida familiar con la laboral.

Otra posible explicación dentro de este grupo de teorías sostiene que las madres afrontan una mayor carga de trabajo entre las tareas domésticas y las remuneradas que las hace *menos productivas* laboralmente y por ende terminan percibiendo salarios más bajos que las mujeres sin hijos/as.

Por último, las mujeres con hijos/as reciben menores salarios relativos porque, en comparación con mujeres que no son madres,

se ocupan en trabajos más flexibles, con menor carga horaria o que demanden menos *esfuerzo* a los fines de compatibilizar el trabajo remunerado con el trabajo en el hogar. De acuerdo con la teoría de compensación salarial, trabajos con estas características, ofrecen salarios más bajos.

El segundo grupo se compone de teorías que explican el diferencial de salarios en base a la discriminación por parte de los empleadores, como el modelo de “gusto por la discriminación”<sup>5</sup>, y el modelo de “discriminación estadística”<sup>6</sup>. En ambos modelos, individuos con iguales habilidades pueden presentar diferentes trayectorias laborales, según el grupo poblacional al que pertenecen (por sexo, raza, religión, etc.). El primer modelo se basa en que el empleador aplica prácticas discriminatorias al preferir exclusivamente trabajar con mujeres sin hijos/as, en tanto que el segundo sostiene que, en presencia de información imperfecta en el mercado de trabajo, la productividad de las trabajadoras (característica que es inobservable) se deduce a partir de la identidad del grupo al que pertenecen. En este sentido, los empleadores perciben a las mujeres sin hijos/as, en promedio, más productivas que las madres y en base a este supuesto, realizan ofertas laborales y salariales diferentes entre los dos grupos de mujeres.

## **C. Estrategia empírica**

En esta sección se presenta la estrategia empírica adoptada para, en primer lugar, testear la existencia de una penalidad por maternidad en Argentina y, en segundo lugar, analizar el impacto de la maternidad sobre el Sistema de Previsión Social de nuestro país.

En relación con el primer objetivo planteado, se buscó evaluar los efectos de los hijos/as

---

<sup>4</sup> BECKER, Gary S., “Human capital, effort, and the sexual division of labor”, en *Journal of labor economics*, Vol. 3, n° 1, parte 2, Chicago, Society of Labor Economist (SOLE), 1985, p.33-58.

<sup>5</sup> BECKER, Gary S., *The economics of discrimination*, Chicago, University of Chicago press, 1 ed. 1957, p.39.

<sup>6</sup> PHELPS, Edmund S. “The statistical theory of racism and sexism”, en *The American Economic Review*, Vol. 62, n° 4, Pittsburgh, American Economic Association, 1972, p. 659-661.

sobre el salario de su madre y sobre su participación laboral, medida en términos de la probabilidad de formar parte del mercado de trabajo. En relación con el segundo objetivo, se calcularon los efectos de la maternidad sobre las posibilidades de acceso a los beneficios de la previsión social (medida por la cantidad de años de aportes acumulados), así como sobre los haberes previsionales iniciales.

### C.I. Cálculo de la penalidad por maternidad

El cálculo consistió en la estimación econométrica de los efectos de la maternidad en el mercado laboral a partir de una estructura de datos denominada *pool* de datos de corte transversal. Esto supone observar una muestra (definida a partir de determinados criterios de selección), obtenida en diferentes momentos del tiempo y de forma independiente<sup>7</sup>.

Como fuente de información se empleó la Encuesta Permanente de Hogares, llevada a cabo por el INDEC durante el cuarto trimestre de cada año del período 2004-2020<sup>8</sup>. Cabe destacar, que una limitación proveniente de esta fuente de datos radicó en la imposibilidad de identificar qué persona es la madre dentro un grupo familiar. Aplicando un criterio metodológico propio, la identificación se efectuó considerando como madres a aquellas mujeres que conviven con personas que declaran ser hijos/as del jefe/a de hogar.

<sup>7</sup> Corresponde aclarar que bajo esta estructura de datos las observaciones no provienen necesariamente de los mismos individuos en cada período de tiempo. En este sentido, el modelo más apropiado para efectuar un análisis como el que se propone, sería aquel que utiliza una estructura de datos en la que combina una dimensión transversal con otra temporal, de modo que permita observar a la misma mujer a lo largo del tiempo (conocida como estructura de datos de panel). No obstante, la ausencia en Argentina de información pública con la mencionada estructura, imposibilita la comparación de la situación laboral de una mujer antes y después de ocurrido el evento de la maternidad.

<sup>8</sup> Con excepción del 2015, que queda excluido del análisis, puesto que para dicho año no se encuentran disponibles los microdatos de la EPH correspondientes al cuarto trimestre.

La muestra seleccionada para el análisis consistió en mujeres entre 18 y 55 años, jefas de hogar o cónyuges del jefe de hogar, que habitan en hogares unipersonales (mujeres que viven solas), monoparentales núcleo (mujeres que conviven con al menos un hijo/a) o biparentales núcleo (conviven con su pareja, con o sin hijos/as)<sup>9</sup>.

Se empleó el modelo estadístico tradicionalmente utilizado en la literatura sobre capital humano (modelo de Mincer) que estima el salario horario en función de diversos determinantes, como nivel educativo y edad.

A fin de cuantificar los efectos de la maternidad sobre el salario horario de una mujer, se consideraron las siguientes especificaciones:

- Especificación 1: considera la presencia o no de hijos/as en el hogar.
- Especificación 2: toma en cuenta la cantidad de hijos/as que habitan en el hogar (uno, dos o tres o más).
- Especificación 3: considera si los hijos/as han alcanzado o no la mayoría de edad.
- Especificación 4: considera la presencia de hijos/as en el hogar por rangos de edad (menores de 10, entre 10 y 17 años, y de 18 años o más).

En función de los estudios en la temática, es esperable que el salario horario de las mujeres que conviven con hijos/as sea más bajo que el de las que no lo hacen y, si se considera la cantidad de hijos/as, que el salario de la madre disminuya conforme aumente el número de ellos/as. Asimismo, en función de la edad de los hijos/as, no sería de extrañar una relación negativa entre el salario horario de la mujer y la presencia de menores de edad en el hogar,

<sup>9</sup> La selección de este rango etario permite, a partir de la definición de menor a cargo (hijo/a entre 0 y 17 años), centrar el análisis en mujeres que se encuentren en el período de mayor fertilidad (o equivalentemente, que hasta los 41 años hayan sido madres). Asimismo, debido a la mencionada dificultad para identificar a la madre dentro del grupo familiar, no fue posible considerar en el análisis a las familias con más miembros que la familia núcleo (extendidas y compuestas).

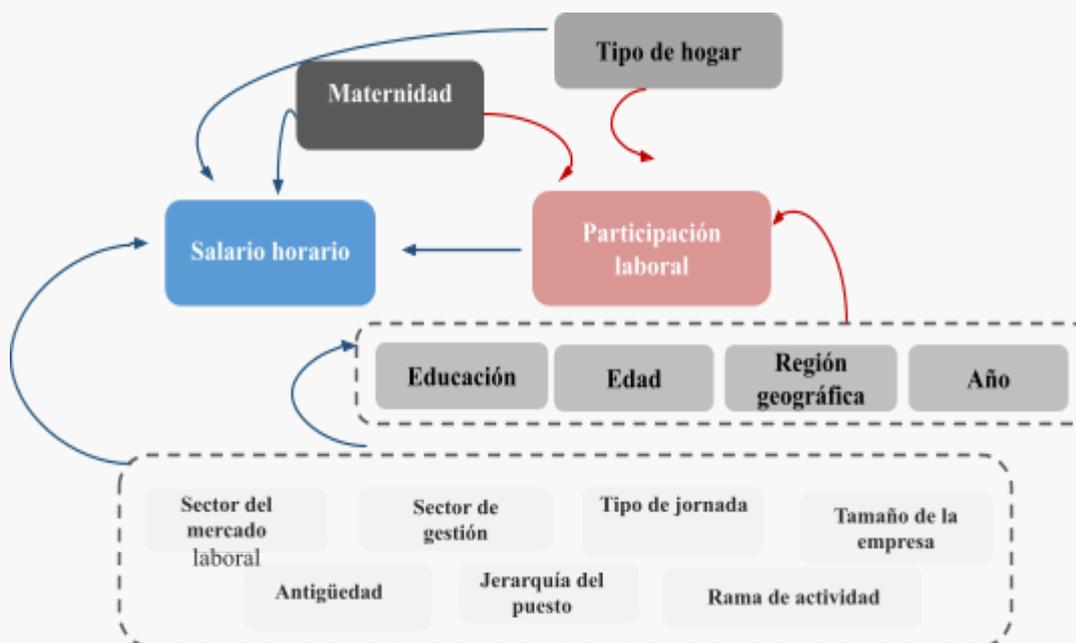
la que se prevé se acentúe a medida que disminuya la edad de los hijos/as, ya que estos requieren de mayor atención y cuidados.

El análisis incorporó además otras variables que impactan sobre el salario, como antigüedad en el empleo, posición jerárquica del puesto, condición de formalidad, tipo de jornada laboral, tamaño de la empresa, sector de gestión (público/privado) y sector económico en el que se desempeña la mujer. También se consideraron en el modelo los distintos años y región geográfica del país para captar las diferentes realidades del territorio argentino y del periodo considerado.

Un aspecto para destacar es que el análisis se efectuó teniendo en cuenta los distintos

tipos de hogares que habita una mujer (unipersonal, monoparental y biparental) dado que la conformación de hogares puede impactar de manera diferente sobre la decisión de integrar o no el mercado laboral y esto indirectamente afectar su salario. Así, por ejemplo, ser jefa de un hogar monoparental podría implicar una mayor necesidad de integrarse al mercado de trabajo ante la ausencia de otros miembros que contribuyan a la economía familiar y esto a su vez reducir el salario por el que esta mujer estaría dispuesta a integrar el mercado laboral (salario de reserva).

**Relaciones entre las variables de análisis.** Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC).



Debe notarse que, la estrategia de análisis descripta hasta el momento incluyó sólo al conjunto de mujeres ocupadas, para las cuales se observa el salario percibido. Dado que la muestra seleccionada en el estudio incluyó además a mujeres que no perciben un salario (por encontrarse desocupadas o inactivas), por lo que fue necesario incorporarlas en el análisis mediante una corrección de las

estimaciones. Este ajuste, denominado corrección de Heckman<sup>10</sup>, consistió en estimar en primera instancia cuál es la probabilidad que una mujer integre el mercado laboral para luego ajustar por dicha probabilidad las

<sup>10</sup> Heckman, James J., "Sample selection bias as a specification error", en *Econometrica: Journal of the econometric society*, 1979, p. 153-161.

estimaciones de los efectos de la maternidad sobre el salario.

## C.II. Análisis del impacto de la maternidad en el Sistema de Previsión Social

El análisis se efectuó sobre el régimen general jubilatorio instituido por Ley 24.241, dado que es el que presenta la mayor cantidad de participantes en el país<sup>11</sup>.

Es conocido que en el cálculo de los beneficios previsionales intervienen cuatro variables: monto de las cotizaciones, tiempo de aporte, beneficio a recibir y edad de retiro.

Al respecto, el régimen general argentino estipula que las cotizaciones representan, en promedio, 11% del salario en concepto de aportes y 16% en concepto de contribuciones patronales. Asimismo, se requiere un mínimo de 30 años de aportes acreditados ante la autoridad competente (ANSES) y la edad mínima para acceder a beneficios en el caso de las mujeres es de 60 años. Respecto al importe del beneficio a percibir al momento de la jubilación (haber inicial), el cálculo surge de la suma de distintos conceptos, que se detallan a continuación:

- **Prestación Básica Universal (PBU):** monto fijo (\$11.858,33 a septiembre de 2021) más 1% por cada año que exceda los 30 años mínimos requeridos (máximo 15 años de excedente – 45 años de aportes).
- **Prestación Compensatoria (PC)** -para aportes previos a junio de 1994- y **Prestación Adicional por Permanencia (PAP)** -para aportes desde julio de 1994-: el cálculo de ambos conceptos es idéntico, y representa 1,5% por cada año de servicios sujeto a aportes (hasta un máximo de 45 años, considerando los años más favorables si se aporta por más tiempo), multiplicado por el promedio de remuneraciones actualizadas (según coeficientes definidos por normativa de ANSES) que se hayan percibido en los últimos 10 años de servicios.

Teniendo en cuenta que la edad de retiro y el método de cálculo del haber se encuentran definidos por normativa para el régimen general, se abordó el impacto de la maternidad en las otras dos variables: haber jubilatorio inicial y años de aportes. Para ello, se consideró el efecto de la maternidad para cada una de estas variables por separado, suponiendo que la restante se mantiene constante.

## D. Resultados

### D.I. Efecto de la maternidad sobre el salario y permanencia en el mercado laboral

En función de los resultados encontrados se pudo apreciar que convivir con hijos/as tiene asociada una menor probabilidad de participar del mercado laboral y un menor salario horario percibido por la mujer.

Esta situación se replicó en todas las especificaciones consideradas:

- La presencia de al menos un hijo/a en el hogar implicó una menor probabilidad de que su madre integre la fuerza laboral remunerada. En particular, una mujer con hijos/as presentó una probabilidad de trabajar para el mercado alrededor de 11,5 puntos porcentuales más baja que una mujer sin hijos/as.

Por su parte, para aquellas que integran el mercado, se observó una relación negativa entre la maternidad y el salario horario: las mujeres con hijos/as percibieron en promedio un salario un 12,3% más bajo que las mujeres que no tienen o no conviven con ellos/as.

- La caída en la participación laboral producto de la maternidad aumentó con el número de hijos/as en el hogar: una mujer con tres o más hijos/as tuvo 15,3 puntos porcentuales menos de probabilidad de integrar la fuerza laboral que una mujer sin hijos/as.

Al considerar el impacto de la maternidad sobre el salario, se observó que la pérdida salarial también se profundiza con la cantidad de hijos/as, pasando del 8,4% con un hijo/a al 18,8% con tres o más.

- Los efectos estimados difirieron con la edad de los hijos/as. Específicamente, la menor probabilidad de integrar el mercado

<sup>11</sup> No obstante, la lógica de análisis y las conclusiones obtenidas pueden ser extrapolables (con los reparos necesarios) a otros formatos dado que todos presentan los mismos tipos de variables.

laboral se presentó durante la etapa de la niñez de sus hijos/as (menores de 10 años), asociado a las mayores responsabilidades de cuidado que éstos implican, en comparación con hijos/as de otros grupos de edad. Las mujeres en esta situación tuvieron alrededor de 14 puntos porcentuales menos de chance de trabajar para el mercado.

Por su parte, el mayor impacto sobre el salario se evidenció cuando los hijos/as tienen entre 10 y 17 años, pudiendo esto deberse a interrupciones en la trayectoria laboral sucedidas durante la primera infancia.

Finalmente, en relación con el tipo de hogar, se verificó que pertenecer a un hogar monoparental aumentó en alrededor 16 puntos porcentuales la probabilidad que la mujer trabaje de forma remunerada, dinámica que podría estar asociada a una mayor necesidad de trabajar al ser el principal sostén económico de su familia.

En contraposición, pertenecer a un hogar biparental mostró una caída en la participación laboral cercana a 12 puntos porcentuales, situación que podría estar influenciada por la presencia de otro ingreso en el hogar que atenúa la necesidad de trabajar para el mercado.

Al analizar la relación entre tipo de hogar y salario horario, se observó que tanto las mujeres de hogares monoparentales como biparentales presentaron una caída salarial de aproximadamente el 3% en relación con aquellas que viven solas.

## **D.II. Efecto de la maternidad sobre el sistema de Previsión Social**

### **II.a. Impacto en el haber jubilatorio inicial**

Como se vio anteriormente, las mujeres con hijos/as perciben en promedio un salario más bajo que las mujeres sin familia a cargo y la magnitud de la diferencia varía con el número y edad de los hijos/as de las primeras. En tal sentido, resultó interesante evaluar la manera en que impactan las diferencias observadas en los salarios de la etapa activa, en los haberes a percibir en la etapa pasiva para cada grupo de mujeres.

Teniendo en cuenta que el acceso a los beneficios previsionales requiere haber

realizado 30 años de aportes durante la etapa activa y haber cumplido los 60 años, el análisis sobre el haber jubilatorio inicial que se efectúa a continuación, supuso que estos requisitos se cumplieron en su totalidad y no consideró los años adicionales de aportes, es decir, aquellos casos donde la mujer aportó más de 30 años.

Por lo tanto, el análisis se enfocó en el cálculo del haber inicial, tomando como criterio metodológico para el cálculo de la PC y la PAP como valor promedio de las últimas 120 remuneraciones, el valor de la remuneración mensualizada promedio, a diciembre de 2020, de mujeres mayores de 45 años y ocupadas en el sector formal<sup>12</sup>.

Asimismo, considerando que los datos utilizados en el análisis corresponden a diciembre de 2020, los valores de la PBU, de la jubilación mínima y la jubilación máxima, estipulados por la normativa a dicha fecha, eran los siguientes:

- PBU: \$8.144,14
- Jubilación mínima: \$19.035,29
- Jubilación máxima: \$128.089,54
- Base mínima: \$6.411,08
- Base máxima: \$208.357,30

Con todas las variables definidas, se obtuvo, para cada especificación considerada en el estudio<sup>13</sup>, el cálculo del haber jubilatorio inicial promedio (cuadro 1).

---

<sup>12</sup> La adopción de este criterio etario responde a que la evidencia presentada por la EPH indica la existencia de estabilidad general en la remuneración percibida a partir de dicha edad. Por su parte, se considera a las mujeres empleadas únicamente en el sector formal por ser quienes efectúan aportes jubilatorios.

<sup>13</sup> El cuadro 1 no incluye la especificación 4, que considera la presencia de hijos/as por diferentes rangos etarios, porque la muestra no contó con observaciones suficientes en el grupo de mujeres con hijos/as menores de 10 años, que cumplan los requisitos para acceder al haber jubilatorio.

**Cuadro 1. Haber jubilatorio inicial.** Fuente: OPC, en base a normativa vigente y Encuesta Permanente de Hogares (INDEC)

	Especificación 1		Especificación 2			Especificación 3	
	Mujeres sin hijos/as	Mujeres con hijos/as	Con un hijo/a	Con dos hijos/as	Con tres o más hijos/as	Con hijo/a menor de edad	Con hijo/a mayor de edad
Promedio 120 remuneraciones ajustado	\$58.243,87	\$53.129,34	\$55.213,43	\$53.942,06	\$49.563,03	\$53.822,77	\$51.239,75
Haber previsional ajustado	\$34.353,88	\$32.052,34	\$32.990,18	\$32.418,07	\$30.447,50	\$32.364,39	\$31.202,03
Haber respecto al último salario	59,00%	60,30%	59,80%	60,10%	61,40%	60,10%	60,90%

Los resultados muestran que las **diferencias observadas en la etapa activa se trasladan a la pasiva**. Salarios más bajos en el mercado laboral, implicaron haberes previsionales más bajos. Sin embargo, la brecha observada entre los haberes previsionales de cada grupo de mujeres fue menor que la brecha identificada en sus remuneraciones; situación que da cuenta de la presencia de un **efecto igualador** del Sistema de Previsión Social nacional:

- Como surge del cuadro anterior, en la especificación 1, el porcentaje que representó el haber previsional respecto al último salario percibido fue levemente superior en el caso de las madres (60,3% versus 59,0%). Esta situación se explica por el apalancamiento que la PBU realiza sobre los haberes menores, ya que, al tratarse de una suma fija, termina representando un porcentaje superior, respecto del total del haber, en importes más bajos.

- Respecto a la especificación que toma en cuenta la cantidad de hijos/as (especificación 2), nuevamente se verificó que el haber jubilatorio inicial representó un mayor porcentaje del último salario percibido en el

caso donde este último era inferior. Esto es, si bien las madres de 3 o más hijos/as presentaron los menores salarios relativos respecto de sus pares con 1 o 2 descendientes, éstas terminan recibiendo un haber previsional, respecto del último salario obtenido, ligeramente superior.

- Finalmente, para la especificación que considera la edad de los hijos/as (especificación 3) se apreciaron nuevamente los efectos igualadores del Sistema de Previsión Social argentino. Cotejando las brechas entre las madres de mayores y menores de edad, se verificó que éstas se reducen al pasar de la etapa activa a la pasiva.

#### **II.b. Impacto en la posibilidad de acceso a los beneficios de la previsión social**

Partiendo de las estimaciones efectuadas para cuantificar el impacto de la maternidad en las posibilidades de ingreso de las mujeres al mercado laboral formal, fue posible reconstruir las probabilidades promedio para cada grupo (madres versus no madres). Así, las madres presentaron una probabilidad de trabajar en el sector formal más baja que el

grupo de mujeres que no tiene familia a cargo: para las primeras esta probabilidad fue de 41,0%, mientras que para las segundas fue de 58,1%.

Considerando que la edad desde la cual pueden realizarse aportes al SIPA es a partir de los 18 años y que la edad teórica de pasividad para las mujeres comienza en los 60 años, se tomó a la cantidad de años comprendida entre esos extremos (42 años) como aproximación de etapa activa en términos laborales.

La cantidad de años de aportes que finalmente tuvo cada grupo de mujeres se calculó a partir del producto entre la probabilidad que cada uno de ellos presentó para integrar el mercado formal y los posibles años de actividad. Así, las mujeres con hijos/as, contaron en promedio con poco más de 17 años de aportes, mientras que las mujeres sin familia a cargo contaron con algo más de 24 años.

Estos resultados revelan que **ninguno de los grupos de mujeres analizados, en promedio, logró cubrir los 30 años de aportes** requeridos por la normativa para acceder a los beneficios jubilatorios. Para las madres restarán cubrir 13 años y para las mujeres sin hijos/as, 6 años.

Esta situación da cuenta de la presencia de otros factores, más allá de la maternidad, que alejan a este grupo poblacional de las posibilidades de acceso a los beneficios de la previsión social.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los valores anteriores son valores promedio y que existen observaciones con resultados por encima y por debajo de los números mencionados para cada grupo de mujeres bajo análisis. Se procedió entonces a desagregar la información para analizar individualmente, dentro de cada conjunto, a aquellas mujeres que efectivamente lograron cumplir con el requisito de los 30 años de servicio con aportes, como las que no.

Así, sólo el 25% de las madres logró alcanzar los años de aportes requeridos por la normativa, mientras que el porcentaje ascendió a 41% cuando se trató de mujeres que no tuvieron hijos/as.

Por su parte, en el grupo de mujeres que no cumplieron con el requisito de aportar 30 años (panel superior del Cuadro 2), se observó que más de la mitad de las madres presentaron menos de 10 años de aportes y sólo el 2% de ellas se encontraron próximas a alcanzar la cifra requerida; situación que pone de relieve lo lejos que se encuentra este grupo de acceder a los beneficios jubilatorios.

Las que no tienen hijos/as, en cambio, se distribuyeron de manera más uniforme entre los rangos considerados, existiendo una mayor cantidad de mujeres en los rangos próximos al límite establecido normativamente.

Esta exigua cantidad de los años de aportes acumulados, producto, como se mencionó anteriormente, de la exclusión del mercado de trabajo y la informalidad laboral transversal a la población activa, traen aparejada una desproporción de la tasa de sostenibilidad del sistema previsional, dando como resultado muy pocos activos por cada pasivo para financiar el sistema.

**Cuadro 2. Distribución de mujeres según si alcanzan o no los años de aportes requeridos y condición de maternidad.**  
Fuente: OPC, en base a Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

Mujeres que no alcanzan los años de aportes requeridos		
	sin hijos/as	con hijos/as
Menos de 10 años	32%	53%
Entre 10 y 13 años	16%	10%
Entre 14 y 17 años	12%	15%
Entre 18 y 21 años	13%	13%
Entre 22 y 25 años	16%	7%
Entre 26 y 29 años	12%	2%
Mujeres que alcanzan los años de aportes requeridos		
	sin hijos/as	con hijos/as
Entre 30 y 33 años	17%	26%
Entre 34 y 37 años	32%	57%
38 o más años	52%	17%

## E. Reflexiones finales

Los resultados obtenidos indican la presencia de una penalidad por maternidad en Argentina. **Las mujeres con hijos/as presentaron una menor probabilidad de integrar el mercado laboral que aquellas que no tienen hijos/as y, en caso de integrar la fuerza laboral remunerada, percibieron un salario por hora más bajo.**

Las diferencias de salario entre los grupos de mujeres analizados se trasladan a la etapa pasiva, implicando menores haberes previsionales relativos para las madres. Sin embargo, se aprecian efectos igualadores del Sistema de Previsión Social argentino que reducen estas brechas.

Mayores efectos se observan, en cambio, en la posibilidad de reunir 30 años de aportes y, por ende, en el acceso a los beneficios previsionales. **Tanto las mujeres sin familia a cargo como las madres enfrentan grandes dificultades para cumplir con los años de aportes requeridos, situación que se agrava en el caso de estas últimas.** Esto da cuenta de la presencia de otros factores, además de la maternidad, que alejan a las mujeres de las posibilidades de acceso a los beneficios de la previsión social.

**Centrar el foco de la atención sobre las causas que producen estos fenómenos reducirá la necesidad posterior de apelar a medidas que operen más bien sobre los efectos de los mismos, como es el caso de las moratorias previsionales.**

En este sentido, si no se atienden cuestiones estructurales que impiden alcanzar los requisitos exigidos para acceder a los beneficios jubilatorios, como, por ejemplo, las dificultades de ingreso y permanencia en el mercado de trabajo formal, y sólo se aborda el acceso a beneficios previsionales, se podrían agravar las inconsistencias económicas y financieras del sistema jubilatorio al suscitar desequilibrios mayores a los actuales entre ingresos y egresos.

En otras palabras, desde un enfoque de derechos, promover la integración al mercado laboral formal garantizaría no sólo mejores condiciones laborales (dado que en el sector informal se presentan las mayores brechas

salariales entre madres y no madres), sino el acceso a la protección social para las trabajadoras y su familia en caso de tenerla. Por su parte, desde el punto de vista económico, el registro de la actividad redundaría en mayores recursos para las arcas públicas, contribuyendo de esta manera al cumplimiento de una de las premisas básicas de todo sistema previsional que es su autofinanciamiento.

LA ENSEÑANZA DEL  
DERECHO FINANCIERO CON  
PERSPECTIVA DE GÉNERO

---

## LAS MUJERES EN LA ENSEÑANZA DE FINANZAS PÚBLICAS Y DERECHO TRIBUTARIO EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UBA

Anahí Flavia Pérez

*“Si quisieran complacerme —y hay miles como yo— escribirán libros de viajes y de aventuras, de investigación y académicos, de historia y biográficos, de crítica y filosofía y científicos”.*  
Virginia Woolf<sup>1</sup>

### A. Introducción

La forma de abordar el tópico elegido se me presenta dicotómica. ¿Por qué? Pues porque si bien siempre que nos acercamos al estudio de un tema académico procuramos, aun desde la carga subjetiva que todos portamos<sup>2</sup>, hacerlo desde un lugar de observadores y nos mueve un interés que podríamos definir como “profesional”, aquí he de confesar que la materia atraviesa casi toda mi existencia y se vuelve “personal”. Me interpela desde mucho antes siquiera de elegir la carrera de abogacía como “medio” de vida, y de abrazar el ejercicio de la docencia como “modo” de transitarla apasionadamente. Y es que la “cuestión” de la educación y la mujer nunca fue algo que venga “dado”. Recuerdo con nitidez las sensaciones producidas por el primer libro que leí, a los 10 años, a instancias de mi madre y que más de una vez he releído desde entonces, “Papaíto Piernas Largas”<sup>3</sup>. Narra la historia de una huérfana, Juddy Abott, que “escapa” de su inexorable destino gracias a sus destacadas habilidades académicas y sus “osadas” —“desagradecidas” a criterio de sus guardianas— producciones literarias escolares, que llaman la atención de un filántropo del asilo, al que Juddy dará en llamar “Papaíto”, y que decide costear sus

estudios universitarios para que se convierta en escritora, aun sin conocerla. Como toda retribución, le exige una carta al mes en la que dé cuenta de sus progresos en la carrera y relate su vida diaria. Pues esa correspondencia, que no tiene desperdicio, condensa, en mi parecer, los dos grandes “desafíos” en los que tiene que involucrarse la educación para ser tal: la pobreza y la condición de género<sup>4</sup>.

Y si, como suele decirse, nadie escapa de la “cultura” de su época, este trabajo parte entonces desde esa mirada y esas vivencias, sin por ello quitarle rigor a la investigación, pero sin desconocer que mi género y mi historia —que intuyo semejante a la de muchas otras colegas— me permiten reflexionar más allá de la teoría, atenta y alerta para no mecanizar, invisibilizar, ni naturalizar las diferencias y los obstáculos<sup>5</sup>. En ese camino, la lectura de las obras de Virginia Wolf<sup>6</sup>, Simone de Beauvoir<sup>7</sup> y hasta ¿por qué no? el hastío de Emma Bovary<sup>8</sup>, la rebeldía de Jane Eyre<sup>9</sup> o la brusquedad de la

<sup>1</sup> WOOLF, Virginia, *Un cuarto propio*, El Cuenco de Plata, Buenos Aires, 2013, traducción de Teresa Arijón, p.135.

<sup>2</sup> Sabido es que, hasta el investigador más experimentado, aun cuando se acerca a su objeto de estudio con pretensión de imparcialidad, lo transforma.

<sup>3</sup> WEBSTER, Jean, *Papaíto Piernas Largas*, 1912.

<sup>4</sup> —¿Supongo que te sientes debidamente agradecida por esta gran fortuna que has tenido la suerte de ganar? No muchas niñas de tu condición han tenido una oportunidad así de elevarse en el mundo. Debes recordar siempre...— con esas palabras despide la Sra. Lippett, administradora del hogar, a la atónita Jerusha, luego de darle la noticia más importante de su vida.

<sup>5</sup> ¿Puede acaso negarse el carácter “masculino” que incluso hoy en día parece tener la institución universitaria en América Latina? (Bonder, 1998; Sagot, 2002)

<sup>6</sup> WOOLF, Virginia, *Un cuarto propio*, 1929.

<sup>7</sup> BEAUVOIR, Simone, *El Segundo Sexo*, 1949.

<sup>8</sup> FLAUBERT, Gustave, *Madame Bovary*, 1856.

<sup>9</sup> BRONTË, Charlotte, *Jane Eyre*, 1847

intelectual Jo de Mujercitas<sup>10</sup>, nos han inquietado e impulsado a movernos, a corrernos de todo aquello que se daba por “sentado” para nosotras<sup>11</sup>.

Hechas estas aclaraciones, el trabajo se inscribe, de manera general, en las investigaciones acerca de la docencia universitaria ejercida por mujeres en la Facultad de derecho de la UBA y, de forma particular, se inserta dentro de los estudios de la enseñanza de “Finanzas Públicas y Derecho Tributario” (FPyDT), como materia troncal, y de las distintas asignaturas que de ella se desprenden y conforman la orientación en Derecho Tributario. Es en esa intersección, en la que pretendo detenerme y dar cuenta, tanto de las cuestiones generales que involucran y aplican a la práctica docente femenina en esta Facultad, como de las singularidades que, dentro de ese universo, pueden encontrarse (o explicarse) por las particularidades de la disciplina Finanzas. De allí pues, nacerá esta narración, un “estado del arte” sobre las mujeres docentes de FPyDT en la carrera de abogacía de esta Universidad. Intentaremos, pues, conocer las condiciones de inserción de las profesoras en esta rama jurídica.

Los interrogantes sobre los que indagaré apuntan a poder dar un diagnóstico de la situación actual y un comparativo con el pasado (siempre teniendo presente el corte sustancial que implicó la reintroducción de Finanzas Públicas como materia obligatoria de la carrera en el plan 2004<sup>12</sup>). Sin perjuicio de

ello, limitaciones temporales<sup>13</sup> y materiales<sup>14</sup> se imponen y en ese sentido el recorte que haré aquí, y las preguntas que quedarán planteadas para futuras investigaciones.

## **B. Delimitación del objeto y la metodología de la investigación**

Enmarcado entonces en esos dos ejes, buscaré responder las siguientes preguntas: En los ingresos a carrera docente de la asignatura, ¿qué proporción es femenina? Ese porcentaje de mujeres, ¿cómo va evolucionando en los estratos superiores? En la actualidad, ¿cuál es el porcentaje de mujeres titulares regulares?<sup>15</sup> ¿Qué comparaciones pueden efectuarse con el pasado? De modo similar, ¿qué sucede con las profesoras adjuntas regulares en el presente? ¿Cuál es el porcentaje de ellas en la planta de docentes? ¿Cómo juegan los cargos interinos? ¿Puede medirse certeramente el número y la proporción que ocupan? ¿Qué dificultades se observan en la medición? En lo que hace al cargo de Jefe de Trabajos Prácticos, ¿cuál fue el resultado en los últimos concursos? ¿Qué proporción es femenina? Esos resultados, ¿pueden anticipar un cambio sustancial de proporciones en lo que hace al escalón siguiente, es decir, al de profesores adjuntos? ¿Qué se observa en el vértice de la pirámide?

En cuanto a las especificidades de la materia, ¿puede establecerse un comparativo con el lugar de las mujeres en otras ramas del Derecho? (¿es solo algo intuitivo o, efectivamente, hubo siempre más mujeres en Derecho de Familia (privado) y su práctica docente está más naturalizada?). En similar sentido, ¿es factible trazar una relación con el número de mujeres estudiantes que siguen la orientación en Derecho Tributario? El Derecho Financiero y Tributario, ¿fue una cuestión

---

<sup>10</sup> Aunque pueda sorprender, la obra de Louisa May Alcott (1868) y, en particular, la tromba creativa e intensa de la imaginación de Jo, inspiró a Simone de Beauvoir (BEAUVOIR, Simone, *Memorias de una joven formal*, 1958).

<sup>11</sup> No incluyo en esta reseña a la bella Anna Karenina de Lev Tolstoi (1878) porque, a pesar de la similitud que muchos dicen encontrar con Emma (que converge en sus trágicos finales), el escritor ruso deja traslucir su propia “moral” a través de sus velados (o no tanto) juicios sobre su protagonista.

<sup>12</sup> Lo que llevó a un incremento significativo del plantel docente para cubrir cargos. Sin embargo, como se verá al explicar el tema de los concursos, muchos de ellos fueron de manera interina.

<sup>13</sup> Períodos a relevar (desde el retorno de la democracia y, principalmente, desde los años 90).

<sup>14</sup> Planes de estudio a revisar (planes 85 y 2004).

<sup>15</sup> A los fines de esta investigación, tomaré los resultados de los últimos concursos de titulares, sustanciados a fines de 2021, en su estado actual, sin perjuicio de dejar aclarado que ellos no son definitivos a la fecha [abril de 2022].

preponderantemente masculina? ¿Constituye, aún hoy, un área poco femenina? ¿Se refieren a sesgos u obstáculos puntuales de género en la cursada de la orientación, en el posgrado o en la práctica profesional? La disciplina en sí misma, a diferencia de otras especialidades, ¿puede considerarse neutral en términos de género?

De entrada debo mencionar algunas dificultades en el acceso a ciertos datos que hubiesen resultado de sumo interés, como la cantidad de candidatos inscriptos (número de hombres y mujeres) en concursos de años atrás o la composición de los jurados, así como la totalidad de los resultados. A pesar ello, he recabado bastante información<sup>16</sup> y no dudo que este será el puntapié de futuras investigaciones de corte, no ya individual, sino grupal, que amplíen y profundicen estas primeras líneas. Del mismo modo, el relato de estas mujeres, a través de entrevistas semi-estructuradas, es un anhelo que me guardo para una próxima oportunidad y que se funda, no solo en el interés de estudio a través de la narración de sus protagonistas, sino también en brindarles un merecido homenaje a su labor que ¿por qué no? se materialice incluso en unas jornadas. Por otro lado, entiendo imprescindible, para esa futura investigación, utilizar también dispositivos tales como encuestas anónimas que permitan medir el grado de desigualdad.

A su vez, dos recortes más se imponen: el primero es el de no extraer, de manera lineal, consecuencias o formular hipótesis fundadas en las experiencias referidas en la doctrina extranjera (en particular países de Europa o de Norteamérica) al caso bajo estudio, por generarme muchas dudas los estudios leídos que extrapolan o realizan inferencias a partir

de esos datos<sup>17</sup>. Y, en segundo término, también quedará para otra investigación el estudio sobre la enseñanza de las finanzas con perspectiva de género, que se está desarrollando por profesoras y profesores, pero que demandaría otro tipo de exploración, como las dinámicas áulicas, la labor docente, el análisis de planes, programas y manuales, el relevamiento y selección de contenidos<sup>18</sup>, el currículo oculto, la evaluación e identificación del grado de incorporación del enfoque de género en lo documental, y las entrevistas personales (o encuestas anónimas) sobre las dificultades, etc.

De lo expuesto, queda aclarado que este trabajo de investigación es un relato de tipo histórico descriptivo sobre las profesoras de Finanzas Públicas y Derecho Tributario en la Facultad de Derecho de la UBA (FPyDT FD UBA) y busca responder, en definitiva, cuál fue la participación de las mujeres en la enseñanza de la materia dentro de la carrera de abogacía, cuál es su situación actual (el lugar que ocupan en la jerarquía docente y su presencia en el área del derecho financiero) y qué puede esperarse para el futuro.

Me apoyaré para esta tarea, tanto en los trabajos publicados sobre la historia de enseñanza de la asignatura<sup>19</sup>, como en

<sup>16</sup>Alguna de ella de tenor más “artesanal”, como los cuadernillos de oferta de cursos de los años 90 y que atesoraba en algún nostálgico cajón, o la memoria “estadística” –siempre falible– de haber transitado ininterrumpidamente las aulas como docente los últimos 22 años.

<sup>17</sup> Excedería el objeto de este trabajo profundizar en las razones de esas dudas, pero alcanza con decir que el sesgo de género en Latinoamérica se presenta con otras características y mayor profundidad.

<sup>18</sup> “Todo aquello que se enseña”, explícita e implícitamente, ya que todos sabemos, aun “intuitivamente”, que se enseña mucho más que aquello que el contenido del programa o el currículum dicen. Se enseña por muchos medios, por actitudes personales, por contenidos implícitos, por el dispositivo escolar y por un conjunto de mensajes explícitos que ningún documento escrito contiene. Sin embargo, no podemos perder de vista que todo proceso de selección debe ser capaz de justificar la exigibilidad de los contenidos que plantea. Como advierte Feldman “Debe responder a la pregunta ¿qué tipo de argumentos avalan la inclusión de aquello que fue seleccionado?”.

<sup>19</sup> Así, los trabajos de CASÁS, José O. (“Finanzas, Derecho Financiero y Derecho tributario. Apuntes sobre su enseñanza en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y necesidad de su

aquellos referidos a la enseñanza universitaria ejercida por mujeres en nuestra Facultad de Derecho<sup>20</sup>. No obstante, desde un marco histórico, inevitables serán las referencias más generales que me permitan aproximarme de manera más certera a la cuestión. Y es que, sin pretender remontarme a tiempos ancestrales, tampoco veo posible escindir el abordaje del tema, del estudio del lugar de la mujer en la historia —al menos contemporánea—, de su rol en la enseñanza inicial y primaria como formadora casi excluyente, en nuestro país, desde la época sarmientina y aun en la actualidad<sup>21</sup>; de su creciente, continuado y

---

implantación como materia obligatoria”, publicado en *Lecciones y Ensayos*, octubre de 2002); NAVEIRA DE CASANOVA, Gustavo J. (“Relevamiento del plan de estudios 809/85”); PÉREZ, Anahí F. (“La enseñanza de la asignatura ‘Finanzas Públicas y Derecho Tributario’, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires: reflexiones a una década de su incorporación al plan de estudios”, publicado en “*Revista Academia. La Enseñanza del Derecho*”, ISSN 1667-4154, año 14, número 27, primer semestre 2016, págs. 101-129.) y PÉREZ, Anahí F. (“Finanzas Públicas, Derecho Financiero y Derecho Tributario. Pasado y presente de su enseñanza en la carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires”, V Encuentro de Profesores de Finanzas, año 2016, informe por la Facultad de Derecho de la UBA, que forma parte, a su vez, del informe final general).

<sup>20</sup> En este sentido, “*Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*” fue pionera en integrar los debates en torno de los enfoques de género en la enseñanza del Derecho, con el número aparecido en el año 2005 (Número 6, primavera de 2005). A su vez, tomaré, entre otros trabajos, los publicados en los números 33 y 34 de la citada Revista (2019), a saber: KOHEN, Beatriz; ARIZA NAVARRETE, Sonia y RAMALLO, María de los Ángeles, “Las mujeres docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires” (pp. 99-130, volumen 33); y HUAITA ALEGRE, Marcela, “Enseñanza del Derecho: Participación de las mujeres y enfoque de género en 100 años de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú” (pp.95-132, volumen 34).

<sup>21</sup> El 75 % del personal docente en esas instancias es femenino, lo cual demuestra que el ejercicio de la enseñanza en esos estratos sigue siendo “de las mujeres”. No obstante todo lo que de allí podría

esperanzador protagonismo en los estratos superiores, a pesar de las dificultades que a ningún lector perspicaz se le escapan. En sentido coincidente, los estudios de género también nutren estas reflexiones.

### **C. Las mujeres en la enseñanza de los distintos niveles educativos.**

#### **C.I. Apuntes sobre las mujeres docentes en el nivel inicial, primario y medio.**

En 1868, la República Argentina tenía una población de casi dos millones de habitantes, de los que solo trescientos sesenta mil sabían leer<sup>22</sup>. Según da cuenta Panettieri<sup>23</sup>, cuando Sarmiento asumió la presidencia (1868), 30.000 niños se educaban en el país, en tanto al finalizar su mandato (1874), esa cifra ascendía a 100.000, habiéndose creado también 800 escuelas y elevado el número de docentes de 1.778 a 2.868.

Corría el año 1870 y “en un punto delicado de la negociación con la ciudad de Paraná, ya que el gobierno nacional le había quitado su condición de capital de la república en favor de Buenos Aires, Sarmiento necesitaba hacer un gesto amable hacia la provincia. De manera que decidió establecer la primera escuela normal en Paraná, en vez de hacerlo en San Juan, y se trataba de un gran esfuerzo de su parte”<sup>24</sup>.

Y sí, hablar de educación primaria en la República Argentina es hablar de Sarmiento, tanto en lo que hace a las estudiantes, como, valga la redundancia, a la “formación de formadoras”. No puede resultarnos indiferente

---

extraerse, este trabajo no indaga en las posibles causas y razones que expliquen este fenómeno, sino que se centra en aquello que sucede en el estrato de la enseñanza superior.

<sup>22</sup> Extraído de RAMOS, Laura, *Las Señoritas*, Buenos Aires; Penguin Random House Grupo Editorial, 2021, p. 27. Recordemos que el primer censo nacional de población en el país se realizó bajo la presidencia de Domingo F. Sarmiento, en 1869.

<sup>23</sup> PANETTIERI, José, *Argentina: Historia de un país periférico* (1860-1914), Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986.

<sup>24</sup> RAMOS, Laura; ob.cit. p. 83.

el sanjuanino y su proclama “la educación debe hacerse por la mujer”<sup>25</sup>. La “educación común”<sup>26</sup> se cimentaba sobre distintos pilares, entre ellos, su fuerte convicción en priorizar la formación de docentes y esto nos lleva de inmediato a sus “maestras norteamericanas”, a aquel proyecto que forjó las bases del sistema educativo, a aquellas mujeres<sup>27</sup> que comenzaron a venir a nuestro país desde aquel gigante del Norte en 1870 y fueron las grandes protagonistas de la educación inicial<sup>28</sup> y primaria<sup>29</sup>.

Ahora bien, sí pretendemos hablar de las mujeres y la educación es imprescindible también traer, claro, a la incansable luchadora Juana Manso que, entre sus múltiples facetas, tenía a la de educadora, que atraviesa toda su obra. “No basta que las mujeres tengan únicamente buen corazón porque suponer eso equivaldría a negar que la educación es una ciencia, cayendo en el antiguo oscurantismo”<sup>30</sup>. Juan Manso entró, con su

participación en los “Anales de la Educación Común”, en la historia grande de la educación del país<sup>31</sup>. Esta gran pensadora propuso novedosos métodos de enseñanza, como el juego, para desterrar rutinas arcaicas y despertar la voluntad de aprender, impulsó una educación homogénea en todo el país y se interesó, en particular, en las niñas pobres<sup>32</sup>. ¿Cuál es la primera virtud que debe tener una educadora para Juana Manso? Hacerse querer por sus alumnas “ya que una vez establecida esa amistad, podrá dirigir corazones sinceros...ese amor respetuoso que el maestro inspira a su discípulo es el más bello atributo en la noble tarea de profesar la educación”<sup>33</sup>. La lectura de sus obras y conferencias es un capítulo obligado en la historia de la educación argentina, así como el rico (y acalorado en ocasiones) intercambio telegráfico con Sarmiento.

“La educación pública argentina estaba en un efervescente momento de transición. El 31 de 1876 se había producido una transformación histórica en el régimen escolar. El Estado había obtenido la dirección de escuelas para niñas, a cargo de la Sociedad de Beneficencia desde cincuenta años atrás”<sup>34</sup>.

Adriana Puiggrós<sup>35</sup> nos recuerda que Ricardo Rojas ya ve a Sarmiento como un pedagogo de cuerpo entero en los manuscritos de su primera época y sitúa el estreno del sanjuanino en tal condición en las “Constituciones del Colegio de Señoritas/ De la Advocación/ De Santa Rosa de América”, reglamento cuyo texto se habría perdido, pero que el propio Sarmiento menciona en el plan denominado “Prospecto de un establecimiento de educación para señoritas”.

Sarmiento convocó a mujeres a hacerse cargo de la enseñanza, mujeres protestantes, anglosajonas, estadounidenses “y bastante

<sup>25</sup> VERDEVOYE, Paul, *Domingo Faustino Sarmiento. Educar y escribir opinando*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1988.

<sup>26</sup> Término utilizado (¿acuñado?) por Sarmiento de manera recurrente e, incluso, es el título de una de sus obras. Nos refiere Puiggrós que, para el sanjuanino, la educación común es el concepto filosófico que subyace a la estrategia político-educativa de la Instrucción Pública que Sarmiento definía como “INSTRUCCIÓN NACIONAL, o el grado de educación que tiene o recibe un pueblo culto para prepararse debidamente al desempeño de las múltiples funciones de la vida civilizada” (ver PUIGGRÓS, Adriana, ob.cit. p. 146).

<sup>27</sup> Hoy con nombre y apellido gracias a los trabajos, entre otros, de CRESPO, Julio (“Las maestras de Sarmiento”, en MEGLIOLI, Mauricio y DE TITTO, Ricardo –coord-, *Una y otra vez Sarmiento*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Prometeo Libros, 2016, pp.205-216) y RAMOS, Laura, *Las Señoritas*, ob.cit.

<sup>28</sup> Sara Eccleston y su titánica tarea de los jardines de infantes.

<sup>29</sup> Las pioneras Mary Coldman, Fanny Woods, Mary Graham, entre otras.

<sup>30</sup> Anales de la Educación Común, Volumen VIII, del 29 de diciembre de 1869, citado en: LEWKOWICZ, Lidia; *Juana Paula Manso (1819-1879). Una mujer del siglo XXI*; Buenos Aires, Corregidor, 2000, p.114.

<sup>31</sup> SANTOMAURO, Héctor, N., *Juana Manso y las luchas por la educación pública en la Argentina*, Buenos Aires, Corregidor, 1994.

<sup>32</sup> Aquellas que no tendrían la suerte de Jerusha Abbott.

<sup>33</sup> LEWKOWICZ, Lidia, ob.cit., p.118.

<sup>34</sup> RAMOS, Laura, ob. cit., p.95.

<sup>35</sup> PUIGGRÓS, Adriana; *Adiós Sarmiento. Educación pública, Iglesia y mercado*; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Colihue, 2017, p. 167.

sufragistas, para que educaran con ideas modernas a los maestros de las nuevas generaciones<sup>36</sup>. Las ideas de Sarmiento las conocemos, pero no está de más recordarlas: ¿cómo pensaba educar? A través de un sistema escolar estatal, común, gratuito, obligatorio y laico<sup>37</sup>, llevado adelante por esas valientes mujeres<sup>38</sup>.

Ahora bien, ¿cuáles eran las condiciones que ofrecía el gobierno argentino que, además de la vocación, volvían atrayente el desafío? Y esas condiciones, ¿eran diferentes respecto de las docentes argentinas? Pues una correspondencia del año 1866, entre Sarmiento y Mary Mann, da cuenta de contratos por dos o tres años, de la posibilidad de abrir cursos públicos o clases particulares además de sus cargos en las escuelas; salarios de entre cien y ciento noventa pesos oro para directoras o docentes avanzadas<sup>39</sup>. Sin embargo, las “maestras descalzas”, como solía llamarse a las argentinas, cobraban bastante menos (entre treinta y cincuenta pesos). Laura Ramos, con cita de Sara Figueroa<sup>40</sup>, destaca que este marcado contraste entre salarios de argentinas y extranjeras, derivó en fuertes desacuerdos personales y políticos, sumado a ello el protestantismo de estas últimas, que fue mal acogido por la Iglesia Católica argentina.

En la actualidad, como vimos, las mujeres en la educación inicial y primaria siguen siendo claras protagonistas.

### **C.II. Las mujeres en la enseñanza universitaria en general, y en la Facultad de Derecho, en particular**

Para explicar la preponderancia de la mujer en la educación inicial (casi predominio absoluto) y primaria (un gran porcentaje) se ha

dicho que la mujer “es una madre”, que tiene “instinto”, que es “cuidadora” y muchos otros calificativos intuitivos (bajo aparentes argumentos “biológicos”) y alejados del rigor académico que requiere una explicación científica, pero del que igual se puede extraer, como un hecho incontrastable, la hegemonía femenina en ese ámbito escolar. La pregunta, irónica a esta altura e incómoda desde siempre, surge inevitable ¿sus capacidades no son tales para los grados “superiores”, en especial, los universitarios? Pues, lógicamente, el menor acceso (nulo en algunas épocas pasadas) para estudiar una carrera universitaria, que se explica por factores históricos, sociales, económicos, políticos y normativos, conllevó a su menor participación en la enseñanza de esa instancia académica. Refieren Kohen, Ariza Navarrete y Ramallo<sup>41</sup>, que la Universidad de Buenos Aires fue, por mucho tiempo, un ámbito exclusivamente masculino<sup>42</sup>. En los últimos 65 años, sin embargo, la proporción de estudiantes mujeres aumentó y en 2015, ascendía a un 61%. Este incremento se debe en gran parte a la expansión masiva de la educación superior en las décadas del sesenta y setenta. Es dable señalar que, aunque en menor medida, en el mismo período, la proporción de mujeres profesoras de derecho de la UBA también creció sustancialmente.

A su vez, hasta la reforma universitaria de 1918, era práctica usual que los profesores retirados nombraran a sus sucesores, sin exámenes ni concursos. El modelo de selección y nombramiento docente (concursos públicos<sup>43</sup>) que existe en la actualidad en la

---

<sup>36</sup> PUIGGRÓS, Adriana, ob.cit. p.7

<sup>37</sup> Aunque esto llegase a concretarse recién tiempo después.

<sup>38</sup> Ramos refiere también un motivo secundario, pero “fundamental”, para traer a estas mujeres y es el de sus salarios más bajos que los hombres, por la misma tarea (ob.cit. p.15).

<sup>39</sup> RAMOS, Laura, ob.cit. p. 23.

<sup>40</sup> En su texto “La escuela Normal de Paraná (1871-1895)”.

<sup>41</sup> KOHEN, Beatriz; ARIZA NAVARRETE, Sonia y RAMALLO, María de los Ángeles, ob.cit. p.104.

<sup>42</sup> Mencionan, como caso paradigmático, el de la brillante Margarita Argúas que, en 1933, diez años después de su graduación, se convirtió en la primera mujer nominada como profesora de derecho en el país en la Facultad de Derecho de la UBA. Su materia era Derecho Internacional Privado. Por más de un cuarto de siglo fue la única mujer profesora allí. Fue también la primera mujer en integrar la CSJN.

<sup>43</sup> De antecedentes (académicos, experiencia y publicaciones), más una entrevista personal y, a su

Facultad de Derecho de la UBA es producto de la reorganización institucional de 1995.

¿Cómo se fueron revirtiendo esas tendencias del pasado y cuál es la situación actual? Las políticas de género, basadas en el derecho a aprender y a enseñar, pero focalizadas en las diferencias y dificultades innegables que la historia, indiferente, escupe, buscan actuar sobre esas trabas y han hecho un importante aporte. ¿Y cuál ha sido el camino seguido por nuestra Facultad? Por un lado, lo ya relatado respecto de la importancia de los trabajos publicados en el año 2005 en la Revista Academia<sup>44</sup>, que contribuyeron a definir una agenda curricular y de investigación, como base conceptual para los procesos de incorporación sistemática del enfoque de género en la enseñanza en las facultades de Derecho a nivel regional y, a su vez, permitieron conocer y efectuar un diagnóstico sobre las condiciones de inserción y promoción de las profesoras mujeres en el campo del Derecho<sup>45</sup>. A su vez, en el año 2011, la Facultad creó el Programa “Género y Derecho”, con el objetivo de la transversalización de la perspectiva de género en sus distintos ámbitos, a partir de promover su incorporación tanto a nivel curricular como en las políticas universitarias que promuevan la igualdad, la no discriminación y garanticen espacios libres de violencia y de estereotipos, en el marco del respeto de las identidades y diversidades de género. Además de estos desarrollos, en el año 2013 fue establecido un programa de posgrado en el Consejo de la Magistratura de la CABA (“Actualización en Género y Derecho), cuyo objetivo es “generizar la educación legal”, introduciendo un análisis crítico basado en el feminismo y en los

---

vez, el candidato debe dar una clase pública de alguno de los temas propuestos por el jurado. Estos cargos se someten a renovación periódica (cada 7 años).

<sup>44</sup> Un número íntegro dedicado al tema.

<sup>45</sup> BELOFF, Mary y PAUTASSI, Laura; en la presentación de los números 33 y 34 de Academia, íntegramente dedicados al tema de género y enseñanza del derecho.

derechos humanos<sup>46</sup>. Por otro lado, en el año 2017 se creó la Red de Profesoras de la Facultad de Derecho UBA, un grupo feminista al interior de la Facultad de Derecho y un fortalecimiento del Programa Género y Derecho<sup>47</sup>.

Posteriormente, otras relevantes creaciones institucionales llegaron, como un área específica para estudiantes —Área de igualdad de género y diversidad para estudiantes<sup>48</sup>—, o se dictaron resoluciones que introdujeron cambios de singular trascendencia en la reglamentación sobre la composición en las instancias colegiadas de evaluación (jurados de ingreso a carrera docente, concursos docentes y no docentes, entre otros<sup>49</sup>). Así, también es dable mencionar la resolución (CD) N° 1862/2019 que establece la paridad de género en las ternas para dirigir los departamentos académicos y las listas de candidatos/as a integrar sus consejos consultivos. En el mismo sentido, la resolución dispuesta por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires que norma sobre la paridad de género en los órganos de gobierno de la institución<sup>50</sup>.

Sin perjuicio del avance notorio, las autoras arriba citadas señalan que “Si bien una inclusión igualitaria de las mujeres en la vida universitaria parece derivarse directamente del programa de democratización mencionado anteriormente, este artículo muestra que, al

---

<sup>46</sup> Se ofrece un programa actualizado anual de 132 horas dividido en siete cursos, que suman 30 clases de cuatro horas cada una y cuatro paneles de tres horas que suman hasta 12 horas

<sup>47</sup> Los temas principales que aborda son: la participación de las mujeres en la vida académica; el estatus de empleo de las profesoras de derecho y los concursos docentes; el desarrollo e implementación de protocolos para casos de violencia y acoso dentro de la universidad. La Red ha organizado encuentros y conferencias relacionados con la educación jurídica y el género.

<sup>48</sup> Que tiene a su cargo la implementación del “Protocolo de acción institucional para la prevención e intervención ante situaciones de violencia o de discriminación de género u orientación sexual” (resoluciones [CS] N° 4043/2015 y 1918/2019).

<sup>49</sup> (CD) N° 781/2018.

<sup>50</sup> (CS) N° 2099/2019.

menos en el caso de las mujeres profesoras de derecho, se trata aún de un ideal no cumplido...los resultados de la investigación muestran claramente que este sistema estricto de reclutamiento basado en la libertad académica, el concurso público, la transparencia y el mérito, todavía no ha conseguido promover la igualdad de oportunidades para las mujeres profesoras de derecho<sup>51</sup>. Los datos que exhiben en su trabajo hablan por sí solos: Para el año 1989, las mujeres representaban el 24.8% de los miembros de la Facultad, lo cual se incrementó al 38% a comienzos del nuevo milenio<sup>52</sup> y, para el año 2005, las mujeres constituían el 37.9% del número total de profesores de derecho (las proporciones eran del 30% de los titulares, 24% de los asociados y 38% de los adjuntos). Se concentraban principalmente en Derecho Privado y Derecho Laboral y era en esas áreas en las que habían alcanzado los más altos cargos, lo cual nos responde la inquietud inicial respecto de las diferentes participaciones conforme las especialidades jurídicas. Ya veremos más adelante que, en Finanzas Públicas, a diciembre de 2021, solo había una mujer titular y en el Departamento de Derecho Económico Empresarial (al que pertenece la asignatura) la participación femenina de titulares era significativamente menor que en otras ramas.

En el 2015, la proporción total de mujeres, incluyendo las profesoras y auxiliares (48%), es casi la misma que la de los varones (52%). Sin embargo, advierten Kohen y su equipo, que la proporción de mujeres decrece a medida que se asciende en la jerarquía<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> KOHEN, ARIZA NAVARRETE Y RAMALLO, ob.cit. p.101. Señalan estas autoras que las mujeres estaban subrepresentadas en los niveles superiores del staff de profesores universitarios y segregadas de acuerdo a sus especialidades.

<sup>52</sup> En 1989, había 799 mujeres auxiliares (44.3%) y 924 hombres (55.7%); en el 2000 la proporción de mujeres auxiliares aumentó al 48%, y en 2004 al 54.4%.

<sup>53</sup> Señalan que, en 2015, mientras el número total de auxiliares ascendió a 1549 (52.7%), el número de profesoras era de 231 (33.3%) y el número de

Respecto del gobierno de la Facultad, se destaca el hecho de que la primera mujer accedió al cargo de decana recién en 2010. No es menor señalar, a nivel más general, que conforme los datos del censo de 2011 de la UBA, en la carrera de derecho más de un 60% de la matrícula estudiantil está compuesta por mujeres, mientras que en el claustro de profesores/as representan el 46,4%

#### **D. La enseñanza del Derecho Financiero y Tributario en la Facultad de Derecho de la UBA**

##### **D.I. A modo general**

¿Cuál es la historia de la enseñanza de las finanzas en particular, pero sin hacer ahora una distinción por género? Hace unos años tuve el honor de representar a esta alta casa de estudios en el V Encuentro Nacional de Profesores de Finanzas Públicas, Derecho Financiero y Derecho Tributario, realizado en la Ciudad de Córdoba, Argentina, los días 15 y 16 de septiembre de 2016. En el carácter de Relatora por la carrera de Abogacía de la Universidad de Buenos Aires, participé del rico debate que se dio en las comisiones y presenté el documento respectivo<sup>54</sup> que, a su vez, forma parte del informe final general de relatoría y al cual se puede acceder en la Biblioteca de nuestra facultad.

El documento cuenta con interesantes datos, que reseñan lo acontecido desde 1874, año en que se crea la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires<sup>55</sup>,

---

profesoras eméritas y consultas era, 34 (23.9%). Solo reportan a esa fecha dos profesoras eméritas (8%) y argumentan “probablemente porque para alcanzar a esa categoría se requiere el voto unánime del claustro” (ob.cit. p.107).

<sup>54</sup> Titulado “Finanzas Públicas, Derecho Financiero y Derecho Tributario. Pasado y presente de su enseñanza en la carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires”.

<sup>55</sup> En la actualidad “Facultad de Derecho”. Recordemos que en 1881 la Universidad se nacionaliza y, por ende, la Facultad de Derecho. Ver Ortiz, Tulio, “Historia de la Facultad de Derecho”, 2004, departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, UBA, p.14.

hasta lo acontecido en nuestros días. Se destaca allí el protagonismo, desde los orígenes, de “Finanzas Públicas”<sup>56</sup>, que da cuenta de la importancia que tuvo su enseñanza en la formación de las y los abogados en los distintos planes de estudio<sup>57</sup>. En lo que aquí nos interesa, se especifican estadísticas referidas al número de cátedras entonces vigente<sup>58</sup> y sus titulares<sup>59</sup>.

Desde el plan 2004, que introdujo a Finanzas como materia obligatoria para la carrera, la plantilla de profesores de la asignatura, conforme Resolución C.S. 3481/07 (que aprueba la estructura de cargos) es de 24 profesores adjuntos, 28 de jefes de trabajos prácticos y 31 de ayudantes de primera, en tanto no hay cupo para los ayudantes de segunda. Si bien existen dedicaciones exclusivas, la mayoría de los cargos son para dedicación parcial<sup>60</sup>. De conformidad con ello,

<sup>56</sup> Aunque diversos titulares y adjuntos han expresado que considerarían más específica la denominación Derecho Financiero, por su sustrato jurídico, en lugar de la de “Finanzas Públicas” (para ampliar ver: Pérez Anahí, “La asignatura finanzas...” ob.cit.).

<sup>57</sup> La asignatura “Finanzas” había aparecido por primera vez como materia a través de la previsión presupuestaria contenida en la Ley de Presupuesto de Gastos de Administración de la Nación para el Ejercicio 1889 y así continuó presente en todos los planes de estudios que se sucedieron (el último de ellos, que rigió durante 25 años, había sido sancionado por la Ordenanza 22/61 y, bajo su régimen, “Finanzas” era una de las 28 materias que debían aprobarse para obtener la titulación), hasta que en el año 1985 se aprueba un nuevo plan (Resolución C.S. 809/85 ) que no la incluyó como una de las materias requeridas para la formación del abogado y la circunscribió al campo de las orientaciones.

<sup>58</sup> Año 2016.

<sup>59</sup> Como se verá más adelante, solo una mujer ostentaba ese cargo.

<sup>60</sup> Existe un solo cargo con dedicación exclusiva para profesor regular adjunto, cuyo concurso (13221/16) fue sustanciado a fines de abril de este año y se encuentra pendiente de resolución. Previamente, el cargo fue ocupado por una mujer (hoy consulta), en consonancia con lo que señalan Kohen y su equipo, referido a la proporción de mujeres de la Facultad de Derecho que trabaja

la cantidad de comisiones que se ofrecen cada cuatrimestre es de veinticuatro.

A la pregunta sobre si se promueve en la Facultad la formación pedagógica, se respondía en ese informe con datos concretos, como la capacitación docente que cuenta con una historia de cinco décadas de carrera docente como proyecto educativo<sup>61</sup>. La resolución que actualmente regula su régimen es la (CS) 3481/07 y, al igual que las anteriores, aspira a respetar los lineamientos del Estatuto Universitario, en cuanto a categorías, formación disciplinaria y pedagógica así como titulación docente.<sup>62</sup> En segundo término (aunque de igual importancia), se explicaba que, dentro de las carreras dictadas en la Facultad de Derecho, se encuentra la del Profesorado para la Enseñanza Media y Superior en Ciencias Jurídicas (aprobado por la Resolución [CS] 3344/04 y modificado por su par 2380/07), cuyo objetivo principal es formar docentes para la enseñanza de las ciencias jurídicas y políticas, y demás contenidos del área de formación ética y ciudadana para el ejercicio de la docencia, en los niveles medio y superior, a los estudiantes avanzados y graduados de la carrera de Abogacía, en función de la pertinencia disciplinar de la enseñanza del derecho en dichos niveles del sistema educativo formal<sup>63</sup>. Las actividades de investigación y extensión también son desarrolladas allí, pero excede el marco de

full-time es mayor que la de los hombres que lo hace (ob.cit. p.106).

<sup>61</sup> Para profundizar ver: CARDINAUX, Nancy, “Rupturas y continuidades en la historia de la carrera docente de la Facultad de Derecho de la UBA”, publicado en CARDINAUX, N., CLERICO, L, MOLINARI, A. y RUIZ, G. (coordinadores), De cursos y de formaciones docentes, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires, 2004.

<sup>62</sup> Ver: [Régimen de Carrera Docente](#) [consultada: 15/06/2022].

<sup>63</sup> [Profesorado para la Enseñanza Media y Superior en Ciencias Jurídicas - Carreras de grado - Académica | Facultad de Derecho](#) [consultada: 15/06/2022].

esta obra introducirme en su tratamiento<sup>64</sup>. En lo que hace a la formación disciplinar, la Facultad ofrece la Maestría en Derecho Tributario y Financiero<sup>65</sup>. Se dicta también el Programa de Actualización y Profundización en Derecho Penal Tributario<sup>66</sup>. A su vez, en el año 2007 se fundó el Centro de Estudios de Derecho Financiero y Derecho Tributario (Res. 4.409/07 [D]), perteneciente al Departamento de Derecho Económico y Empresarial<sup>67</sup>.

#### **D.II. A modo particular, las mujeres en la enseñanza de FPyDT en la Facultad de Derecho de la UBA**

En los cuadernillos, impresos claro, de oferta de cursos de mediados de los años 90, la orientación en derecho tributario ofrecía una reducida oferta de materias, motivo de queja frecuente por quienes la habíamos elegido, pero fruto de su escasa “popularidad” entre el resto de los estudiantes<sup>68</sup>. Si de proporciones se trata, he de decir que estas asignaturas eran dictadas, en su mayoría, por docentes varones, aun cuando había un buen número de mujeres al frente de cursos<sup>69</sup> y mayor

cantidad, incluso, en cargos inferiores. Sin embargo, ese número era claramente decreciente cuanto más se subía en la pirámide y todavía restaban algunos años para ver a una mujer elegida titular de cátedra. De las estadísticas, se advierte la segregación vertical y horizontal que se producía, tanto a nivel de cargos ocupados, como por la disciplina en sí.

Podemos trazar un paralelismo con lo señalado por Kohen y su equipo en cuanto a que, a pesar de ser una de las facultades más antiguas y la más grande de la Argentina, “es aún insuficiente el avance en clave de acciones para lograr la igualdad de género en el plantel docente, desafío tanto en los cargos docentes más altos como también a nivel del gobierno”<sup>70</sup>.

Para el año 2015, las mujeres conformaban el 25.6% de los titulares y el 34.3% de los profesores adjuntos siendo claro entonces que la segregación vertical por género persistía<sup>71</sup> a pesar del gran aumento en la proporción de mujeres que enseña derecho en la Facultad de Derecho de la UBA y también, a juicio de Kohen<sup>72</sup>, la segregación horizontal ya que la participación de las mujeres profesoras de la Facultad de Derecho de la UBA era más alta en áreas menos lucrativas y prestigiosas del derecho<sup>73</sup>, y en aquellas materias íntimamente relacionadas con los roles tradicionales de las mujeres en la familia.

---

<sup>64</sup> Aunque de particular interés sería indagar el tema de la investigación del derecho, en general, y de las finanzas, en particular, ya que si bien siempre se sostuvo que aquel era un ámbito muy propicio para la mujer (incluso más que el profesional), el campo aplicado del derecho financiero no parece haber dado oportunidades en ese sentido.

<sup>65</sup> Bajo la dirección de Horacio G. Corti (Dir.) y Pablo J. M. Revilla (Subdirector). Durante más de 40 años, la carrera fue de “Especialización en Derecho Tributario” y estuvo dirigida, gran parte de ese período, por Esteban J. Urresti y José O. Casás.

<sup>66</sup> Directores: Mariano H. Borinsky y Jorge H. Damarco.

<sup>67</sup> Cuyas autoridades son: Horacio Corti (Director), Pablo Revilla (Subdirector); Fabiana H. Schafrik, Gladys Vidal, Horacio Cardozo, Juan Manuel Álvarez Echague y Patricio E. Urresti (Vocales Titulares).

<sup>68</sup> Recordemos incluso que Finanzas Públicas había dejado de ser, con la sanción del plan 85, obligatoria para la carrera de abogacía.

<sup>69</sup> Catalina García Vizcaíno, Susana Beatriz Palacio, Ana María Avalos y Susana Camila Navarrine.

---

Fabiana Haydeé Schafrik se incorpora también en esos años,

<sup>70</sup> KOHEN “et.al”, ob.cit. p. 101.

<sup>71</sup> Las mujeres se concentraban en los escalafones más bajos.

<sup>72</sup> Ob.cit. p.118.

<sup>73</sup> Este concepto debería ser examinado con mayor detenimiento a fin de profundizar en el examen de aquello que las autoras llaman “áreas más desprestigiadas” y ver si se coincide o no con tal categoría, pero excede el marco de este trabajo.

**II.a. Los datos:**

Veamos el siguiente cuadro, elaborado a partir de los datos recabados:

CARGO	PERIODO	VARONES	MUJERES	TOTAL	PORCENTAJE MUJERES
TITULAR	1995-2008	6	0	6	0%
TITULAR	2009-2019	5	1	6	16,66 %
TITULAR	A partir 2022 <sup>74</sup>	4	1	5	20%
Profesor consulto titular	2020-actualidad	3	1	4	25%
Adjuntos regulares <sup>75</sup>	Marzo 2022	11	1	12 <sup>76</sup>	8%
Adjuntos interinos <sup>77</sup>	Marzo 2022	32	16	16	50%
Jefe de trabajos prácticos <sup>78</sup>	Período 2012-2022	10	8	18	44%

<sup>74</sup> Tomando, como se dijo, los resultados —a la fecha no definitivos— de los concursos sustanciados en diciembre de 2021.

<sup>75</sup> Podría sumarse que existe un cargo de profesor adjunto con dedicación exclusiva, que actualmente fue llamado a concurso y que fuera ocupado en un período anterior (hasta 2011) por Susana Beatriz Palacio que luego fuera designada profesora adjunta consulta, con dedicación parcial.

<sup>76</sup> A su vez, debo hacer notar que existía un cargo más en el que había sido designado, por concurso, un varón, pero que falleció en el año 2019. De contabilizarlo, el porcentaje de mujeres hubiera sido de 7,69%

<sup>77</sup> Incluye no solo las designaciones interinas en la asignatura Finanzas, sino las correspondientes a las materias de la orientación en Derecho Tributario.

<sup>78</sup> Tomando los resultados del concurso abierto por Resolución (D) N° 21.088/09, para proveer 11 cargos de Jefes de Trabajos Prácticos rentados (Expediente N° 611.622) y 7 cargos de Jefes de Trabajos Prácticos ad-honorem (Expediente N° 611.558). Cabe destacar que los primeros 5 (cinco) puestos fueron ocupados por mujeres (Resolución del Consejo Directivo (CD) 1721/12 de fecha 12/09/2012). Previamente, era un cargo al que se accedía de forma regular, pero como consecuencia del escalafón de la carrera docente y dentro de cada cátedra, por lo cual no es sencillo acceder a esos datos.

A su vez, FPyDT está dentro del Departamento Económico Empresarial, uno de los departamentos con el menor número de mujeres profesoras, según cifras de 2015, con una proporción muy baja de mujeres profesoras titulares (14.8%).

A su vez, la ausencia o poca presencia de mujeres en los puestos más altos, ¿indica que hay una pirámide que en su cúspide tiene al género masculino y un techo de cristal que detiene a las mujeres en la base (cargos bajos o medios) antes de llegar allí? ¿Hay áreas “menos femeninas” del derecho, que reflejan estereotipos de géneros? ¿Puede pensarse en un sesgo de género según la materia? Kohen y equipo afirman, sin hesitación, que “El predominio de uno u otro sexo según la materia de la que se trate refleja la división sexual del trabajo característica del conjunto de la sociedad al interior de la Facultad, en otras palabras, la asignación privilegiada de los hombres a la esfera pública y de las mujeres a la esfera privada, y la relación jerárquica existente entre ambas esferas”<sup>79</sup>. Esto queda demostrado, a criterio de las investigadoras, por el hecho de que el departamento con la más alta e igualitaria participación femenina es el de Derecho Privado II, con un porcentaje total de mujeres de 63.8%. Hacen notar que los cursos que se dictan en este departamento refieren principalmente a la esfera privada, más cercana a los roles familiares tradicionales de las mujeres.

Volviendo al análisis de los números que surgen del cuadro, entiendo importante detenerme en lo que marca la presencia, en igual proporción, de mujeres y varones en los cargos de adjuntos interinos. Se pueden ensayar, al menos, dos explicaciones. Por un lado, la evidencia estaría marcando que, en los hechos, las mujeres pueden afrontar con igual destreza y capacidad el desafío y eso es percibido y reconocido al serles otorgados esos cargos interinos, más no alcanza para plasmarlo en lo formal. Cual contribuyente de facto, que carga con el peso del tributo, pero sin ser “nombrado” en la relación jurídica, las

mujeres afrontan la práctica diaria del aula, sin que ello se vea reflejado en las designaciones regulares de esos puestos. Una segunda explicación, no antagónica aunque tampoco complementaria, vendría dada por los atrasos en los concursos docentes, que llevarían a que no se haya modificado aún esa situación<sup>80</sup>.

Ahora bien, de los datos también se desprende que un concurso relevante en la asignatura FPyDT fue el que se sustanció en el año 2011 para proveer 18 cargos de Jefe de Trabajos Prácticos (11 rentados y 7 *ad honorem*) que, como surge de lo consignado, arrojó una distribución más pareja<sup>81</sup>. A partir de esos resultados, podría pensarse que se revertirá (o se modificará sustancialmente) la representación de las mujeres profesoras adjuntas, es decir, que podría esperarse una presión hacia arriba, para lograr posiciones en los cargos más altos, aunque ello no es, a la fecha, una concreción, pero aún restan conocer los resultados de los concursos sustanciados en mayo último. Con el mismo razonamiento, podría concluirse que, si ello sucede, también debería cambiar, en un futuro probable, aunque más lejano, la proporción de mujeres titulares<sup>82</sup>.

## **II.b. El recorte: Los relatos, las percepciones y las experiencias**

Como ya sostuve al inicio de este trabajo, quedará para otra oportunidad esta indagación, es decir, las entrevistas y encuestas a docentes y otros actores a fin de recabar sus percepciones, experiencias, explicaciones, interpretaciones e inquietudes

---

<sup>80</sup> No obstante, vale señalar que entre abril y mayo de este año se llevaron a cabo los concursos de profesores adjuntos que se encontraban pendientes, aunque a la fecha de estas líneas se desconocen sus resultados.

<sup>81</sup> Considero relevante señalar que el jurado se integró por los Dres. José O. Casás, Jorge H. Damarco y Rodolfo R. Spisso.

<sup>82</sup> Una última salvedad corresponde hacer, o reiterar ya que lo he mencionado al comienzo del trabajo, no me fue posible acceder a todas las listas de inscriptos de los concursos que arrojaron los resultados consignados en el cuadro, lo cual permitiría realizar mayores inferencias.

---

<sup>79</sup> KOHEN, “et.al”, ob.cit.110.

acerca de la igualdad de oportunidades para enseñar en el área del derecho fiscal y, en ese camino, detectar asimetrías, sesgos, brechas y desigualdades.

Por otro lado, también tuve, en un principio, la intención de destacar y realizar un merecido homenaje a las mujeres protagonistas de esta “historia”, a aquellas que abrieron y marcaron el sendero, pero el latente riesgo de dejar, por una omisión involuntaria (más no por eso menos injusta), fuera de la mención a alguna de ellas, me llevó a desistir de la idea<sup>83</sup>. Como dije, habrá más de una ocasión para llevar adelante esa tarea.

### **E. A modo de conclusión y planteo de nuevos estudios.**

Quienes nos dedicamos a la enseñanza estamos comprometidos en la tarea de investigar y comprender sus fenómenos. En esta oportunidad, mi aporte a la temática de la Revista, vino de la mano de reflexionar sobre el rol de la mujer en el proceso educativo en general, en el universitario en particular, y delimitarlo luego al campo del derecho financiero y tributario en nuestra alta casa de estudios. Algo así como “El Encuentro entre la Enseñanza, la Mujer y las Finanzas Públicas en la Facultad de Derecho”.

Dos últimas reflexiones, una referida al contenido de lo que enseñamos y otra al sujeto que lo enseña. Es que emprender el estudio del fenómeno financiero y sus contenidos es abordar, inescindiblemente, su enseñanza, aun cuando ello no siempre se explicita, pero, de un modo u otro y en todo momento, deberíamos ser conscientes del marco en que nos movemos. Esto es, ser conscientes y tomar posición acerca de las teorías del currículum, de los distintos modelos y concepciones de enseñanza del que somos portadores, del significado del término “contenidos”, e incluso de las herramientas que utilizaremos para enseñar ya que la “forma” en que impartimos esos contenidos será, en sí misma, contenido. Ser conscientes, al fin, de que el currículum es un

lugar (disputado) de construcción de objetos de conocimiento, es ya un recorte y selección del contenido y es portador de una visión sociopolítica específica sobre la educación en una época determinada, que se ocupa del problema de la representación (por lo cual los cambios en el campo del currículum reflejan cambios históricos de largo alcance y contienen las ideas de lo que significa educar a las personas para una sociedad en un determinado momento) y que, esencialmente (tomando los aportes de la escuela crítica) es una construcción social<sup>84</sup>. Por ello, incorporar el enfoque de género a la enseñanza permitirá avanzar aunque, por supuesto, la perspectiva de género en el Derecho va más allá del currículum y de las prácticas áulicas<sup>85</sup>.

En lo que hace al “sujeto” de la enseñanza y, concretamente, a las mujeres enseñando Finanzas y Derecho Tributario en la carrera de abogacía de la UBA, es importante estar alertas a los prejuicios y estereotipos que pretenden justificar desigualdades. Si bien esto va cambiando, aún hoy, los estereotipos están naturalizados, no solo en el contenido del derecho que impartimos, sino también en quiénes se considera que deberían “impartirlos” en la rama jurídica de las finanzas públicas. Por ello, “hace falta saber cómo desnaturalizar los estereotipos y volverlos visibles para todos”<sup>86</sup>, aunque comparto lo advertido por Cardinaux en cuanto a la dificultad que conlleva desenmascararlos “por su astucia para reargumentar y resucitar apenas la evidencia empírica trata de mostrar sus bases prejuiciosas”. Cuando educamos debemos ser

<sup>84</sup> Y, como tal, subsidiario del contexto histórico, los intereses políticos, las jerarquías.

<sup>85</sup> Ver, en este sentido, el trabajo de GASTRON, Andrea, “De pedagogías y paisajes: Esculturas e instalaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Un análisis interdisciplinario”, en *ACADEMIA. Revista sobre la enseñanza del Derecho*, año 17, número 34, pp. 49-93

<sup>86</sup> CARDINAUX, Nancy, “Algunas herramientas para desmontar prejuicios y estereotipos en la enseñanza jurídica”, publicado en *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, VOL. 7 NÚM. 2 (2020), PÁGS. 9-22 (la cita corresponde a la página 14).

<sup>83</sup> Más allá de los nombres que menciono al consignar algunos datos.

reflexivos sobre nuestra propia práctica docente, volver una y otra vez a mirarnos, a preguntarnos e interpelarnos sobre el “qué” (aquello que estamos enseñando en tanto contenido) y el “cómo” lo estamos haciendo, sobre qué escenario estamos interpretando nuestro papel (en qué base fáctica nos paramos), para no mecanizar nuestra tarea, para no legitimar, con nuestro ejercicio diario inconsciente, y aun con las mejores “intenciones”, diferencias arbitrarias.

Si bien la simple presencia de mujeres en las universidades puede no traducirse automáticamente en una educación con perspectiva de género, ni en la igualdad de oportunidades<sup>87</sup>, es innegable que ello constituye un gran primer paso, junto con las capacitaciones y la formación en la temática, sin dar por supuesto que la condición de género garantiza un enfoque *a priori*.

En el caso de FPyDT el avance es un proceso lento, pero constante a la fecha y resulta significativo en pos de lograr la igualdad de género en el plantel docente de la materia y afines. Hay por delante un desafío que demanda involucrarnos, pensar, debatir y construir un nuevo (o al menos transformado) escenario que tenga a las académicas de Finanzas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en un grado de participación que implique la igualdad de género en la educación jurídica universitaria del derecho financiero.

En este sentido, no puedo dejar de subrayar que el número de esta revista, enteramente dedicado a la temática del género desde la perspectiva de la Economía y Derecho Tributario y Financiero, se constituye en un gran aporte a su estudio sistematizado.

---

<sup>87</sup> GARCIA CORRAL, Paulina, “La feminización de la Licenciatura en Derecho en México: una mirada a los indicadores de género”, en *ACADEMIA. Revista sobre la enseñanza del Derecho*, año 17, número 34, pp. 233-252

## DERECHO TRIBUTARIO Y PERSPECTIVA DE GÉNERO. SU ENSEÑANZA EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.R.

Margarita Zabalza

### Palabras previas

En el presente trabajo se pretende analizar la importancia de la introducción de la perspectiva de género en la enseñanza del Derecho en general pero, en particular, del Derecho Tributario.

Para ello, haremos un análisis del programa de la materia en el marco del Plan de Estudios de la Carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho, partiendo no sólo de la importancia de comprender la materia en su especificidad, sino fundamentalmente de enseñarla a sabiendas que los diferentes tributos y la política fiscal en general no es neutra y tiene impactos diferentes en hombres y mujeres, dado los roles y responsabilidades socialmente asignados a ellos.

El presente trabajo parte de preguntarnos: ¿Tiene el Derecho Tributario sesgos de género? ¿Cómo se enseña el Derecho Tributario en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario?

### A. Introducción

A modo de introducción debemos mencionar que la temática propuesta en este artículo no ha sido elegida al azar, sino que tiene como punto de partida un proyecto de investigación en curso en nuestra Facultad<sup>1</sup>, que se ha planteado como objetivo *“producir conocimiento sobre el estado de situación actual de la enseñanza del derecho que se imparte en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario desde un enfoque de género, a partir de la identificación de la presencia o ausencia de dicha perspectiva en el plan de estudios y los*

<sup>1</sup> Proyecto de investigación titulado “El enfoque de género en la enseñanza del Derecho”, aprobado por Resolución de Consejo Superior Nº 125/2021 de la Universidad Nacional de Rosario.

*contenidos de las materias, entre otros aspectos que se analizan”*<sup>2</sup>. Así que nuestro mayor agradecimiento a Fabiana y Gladys que nos han convocado a participar de esta instancia y poder debatir sobre estas temáticas.

La realidad nos demuestra que el análisis de género no ha sido incorporado al desarrollo ni al análisis del derecho, así como también que desde las Facultades de Derecho se han priorizado otros enfoques o contenidos en la formación jurídica de los abogados y las abogadas.

Entonces, en estas líneas intentaremos debatir respecto a por qué el análisis de género es fundamental en la aplicación del Derecho Tributario y en su enseñanza, y cómo su implementación es una herramienta básica para el respeto y la promoción de los derechos humanos.

### B. Ideas preliminares. Género y perspectiva de género.

Para comprender que el Derecho Tributario tiene implicancias en la desigualdad entre hombres y mujeres, debemos partir de establecer qué entendemos por “género”. En efecto, la noción de género –a diferencia del término “sexo”, que se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer– hace referencia a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a

<sup>2</sup> Encontraremos un análisis detallado del proyecto en el trabajo realizado por MANCINI, Marcela, “Breves consideraciones sobre la perspectiva de género(s) y el Plan de Estudios de la Carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho”, realizado en el marco del Proyecto de Investigación aprobado por Resolución de Consejo Superior Nº 125/2021 de la Universidad Nacional de Rosario.

relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de las facultades y derechos a favor del hombre y en detrimento de la mujer<sup>3</sup>.

Entonces, al hablar de sexo la referencia es a los aspectos biológicos de las personas, mientras que al hablar de género se están incluyendo las características y atributos que se identifican en las personas de diferentes sexos. Tal como nos enseña Lamas<sup>4</sup>, a diferencia de categorías como clase social o etnia, que han sido instrumentos analíticos desde hace mucho tiempo, la categoría *género* es una herramienta de reciente creación y su uso no está generalizado.

Dicha autora, perfila el género como resultado de la producción de normas culturales sobre el comportamiento de los hombres y las mujeres, mediado por la compleja interacción de un amplio espectro de instituciones económicas, sociales, políticas y religiosas.

Mantilla Falcón<sup>5</sup> expresa que se da una suerte de “arreglos de género” en las sociedades que tienden a privilegiar lo masculino heterosexual frente a lo femenino y la diversidad sexual. A su vez, introduce el concepto de estereotipo de género, manifestando que hace referencia a “una visión generalizada o idea preconcebida sobre los atributos o características que tienen o deberían tener, o sobre los papeles que cumplen o deberían cumplir tanto hombres como mujeres”.

Por tanto, concluye la autora, “al aplicar una perspectiva de género lo que se logra es visibilizar y analizar de una forma distinta

*aquellas conductas, normas, políticas públicas y demás situaciones entendiendo su impacto diferenciado en las personas, por lo cual esta perspectiva es una herramienta y una categoría de análisis que permite conocer las diferentes dimensiones que abarca la discriminación contra las mujeres y la población LGTBI, y las estrategias necesarias para combatirla”.*

No queda duda de que la perspectiva de género permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y a los hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Esta perspectiva de género analiza las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres; el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen<sup>6</sup>.

En pocas palabras, “al hablar de enfoque o perspectiva de género(s) nos referimos a poner foco, hacer hincapié, mirar especialmente, la asimetría de poder existente por razón de género. Esa asimetría atraviesa todas las relaciones sociales, todas las instituciones, y es por eso que se sostiene que el enfoque de género debe ser aplicado de manera transversal”<sup>7</sup>.

### **C. Sobre el Derecho Tributario y su análisis desde un enfoque de género**

Si hacemos una revisión de la historia, advertimos que los impuestos nunca fueron neutros a la perspectiva de género. En efecto, ya en 1791 en Francia, Olympe de Gouges se inspiró íntegramente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y

<sup>3</sup> ALMEIDA SANCHEZ, Ma. Dolores, “La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina”, en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N 217 (LC/TS.2021/105), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, p. 9.

<sup>4</sup> LAMAS, Marta –compiladora–, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013 reimpresión, p. 9.

<sup>5</sup> MANTILLA FALCÓN, Julissa, “Derecho y perspectiva de género: un encuentro necesario”, publicado en *VOX JURIS*, Lima (Perú) 32 (2): 117-125, 2016, p. 118.

<sup>6</sup> LAGARDE, Marcela, “El género” en *Género y Feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Ed. Horas y HORAS, España, 1996, p. 13-38.

<sup>7</sup> MANCINI, Marcela, “Breves consideraciones sobre la perspectiva de género(s) y el Plan de Estudios de la Carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho”, realizado en el marco del Proyecto de Investigación aprobado por Resolución de Consejo Superior N° 125/2021 de la Universidad Nacional de Rosario.

redactó una adaptación “Declaración sobre los derechos de la mujer y la ciudadanía”, dedicando algunos artículos a los impuestos y la necesidad de participar en el desarrollo de leyes. Así, el artículo 13 establecía que “para el mantenimiento del poder público y para los gastos administrativos, las contribuciones de mujeres y hombres son iguales”; y el artículo 14 expresaba que: “los ciudadanos y las ciudadanas tienen el derecho de verificar, ya sea solo o por medio de sus representantes, la necesidad de una contribución pública”.

En el siglo XIX en el Reino Unido encontramos la formación de “La Liga Femenina de la Resistencia Fiscal” cuyo lema era “No vote, no tax”. Fue una organización de acción directa que empleaba la resistencia fiscal para protestar por la falta del voto femenino. Sostenían firmemente que los impuestos sin representación eran inconstitucionales, Jessie Margaret Murray (1867/1920) fue una de sus más destacadas activistas.

La importancia de los impuestos no es menor si se observa la realidad y si, además, lo hacemos retrospectivamente, tal como lo ha señalado el Profesor Víctor Uckmar<sup>8</sup>: “A través de los siglos, el hecho fiscal asume relevancia determinante en los grandes acontecimientos. El embrión de la democracia puede encontrarse en la Carta magna, según la cual “no hay tributación sin representación”; la revolución americana se inicia con la revuelta contra la aplicación de los “derechos aduaneros” pretendidos por la Corona; la revolución francesa tiene como base la lucha contra los privilegios fiscales del clero y la nobleza; el Gobierno de la Sra. Margaret Thatcher cayó por protestas contra el “impuesto de capitación”, se verificaron revueltas en California para contrarrestar el “impuesto a la propiedad”, en la actualidad no existe contienda electoral que no esté mayormente basada en argumentos fiscales en contraposición”.

<sup>8</sup> UCKMAR, Víctor; “Fisco y derechos fundamentales del contribuyente”; en *Revista del Centro Argentino de Estudios en lo Penal Tributario*; Año XV – Nº 14; p. 23 y ss.

Según el autor que venimos citando<sup>9</sup>, el derecho constitucional comparado muestra que la mayoría de las constituciones contienen cláusulas que regulan la institución tributaria. A través de una extensa historia política se fueron conformando, en la tradición jurídica occidental, una serie de principios constitucionales, que configuran el corazón del derecho constitucional tributario. Claramente ello no fue diseñado desde una perspectiva de género, sino generalmente desde la visión de la protección del derecho de propiedad sobre el cual también se ha diseñado nuestra Constitución Nacional de 1853. Sin embargo, ello no significa que no podamos analizar y enseñar los tributos con una perspectiva de género en la actualidad.

Ahora bien, en el estudio del derecho tributario como rama del derecho que abarca el desarrollo y análisis del conjunto de normas jurídicas que regulan a los tributos en sus distintos aspectos y las consecuencias que ellos generan<sup>10</sup>, el eje central, conforme la visión de la Cátedra que integramos<sup>11</sup>, está planteado en que esta disciplina fiscal debe abordar su objeto de estudio en vinculación con los postulados constitucionales y convencionales. La Cátedra enfoca el estudio del Derecho Tributario en un Estado de Derecho Democrático, Social, Republicano y Federal, partiendo de lo que marca el artículo primero de la Constitución Nacional “régimen representativo, republicano y federal”. En efecto, tanto los recursos tributarios como los gastos públicos deben encuadrarse en las disposiciones constitucionales y encaminarse a la protección de los derechos humanos que marcan la Constitución y Tratados Internacionales tuitivos de los mismos. Debe

<sup>9</sup> VÍCTOR UCKMAR. *Principios comunes del derecho constitucional tributario*, Bogotá, Temis, 2002 (edición original de 1956). La edición citada incluye trabajos de LUCY CRUZ DE QUIÑONES, MAURICIO PLAZAS VEGA, JOSÉ OSVALDO CASÁS y notas de MARCO AURELIO GRECCO.

<sup>10</sup> GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina; *Manual de Derecho Tributario*; Abeledo Perrot; Bs As; 2020; p. 141 y ss.

<sup>11</sup> Conforme Plan de Cátedra elaborado por su titular, la Dra. Gabriela I. Tozzini, Plan de Estudios 2012 y 2016.

recaudarse y gastarse conforme el marco jurídico que establece la Constitución Nacional.

La fuente por excelencia que sostiene al tributo como recurso del Estado y que reglamenta el gasto o destino la constituye el bloque constitucional, integrado por sus preceptos y por el conjunto de Pactos y tratados internacionales sobre derechos humanos y su respectiva interpretación convencional.

Esta premisa básica de todo Estado de derecho, en la actualidad, se suma a otras exigencias que hacen del tributo una institución jurídica que debe recaer en manifestaciones reales de capacidad contributiva, que debe respetar los poderes otorgados por la Constitución y los límites que establece. En Argentina, el impuesto debe pasar el test constitucional y convencional del sistema americano tuitivo de derechos humanos y a la vez ha de ser un medio a favor del Estado para la efectivización de tales derechos.

Tal como lo afirma Horacio Corti<sup>12</sup>, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos se viene desarrollando, ya desde sus orígenes, una extensa reflexión sobre la relación entre el gasto público, la ley de presupuesto y los derechos humanos, que, hoy en día, además, se extiende de forma profunda a toda la política fiscal.

Como corolario de ello podemos afirmar que la perspectiva de género en nuestro país es una obligación. Argentina por mandato constitucional, se encuentra obligada por diferentes tratados internacionales a tomar medidas activas para terminar con diferentes desigualdades y discriminaciones (Artículos 16 y 75 incisos 19, 22 y 23 de la Constitución Nacional).

### **C.I. Compromisos internacionales y regionales**

Nuestro país ha ratificado tratados internacionales y ha asumido compromisos

<sup>12</sup> CORTI, Horacio, "La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles", en *Revista Institucional de la Defensa Pública*, 2019, p. 156.

con los que busca el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos humanos de las mujeres y la promoción de la igualdad de género. Así, la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada en el ámbito de las Naciones Unidas en el año 1979, la cual, si bien no incluye referencias explícitas a las políticas tributarias, resultan aplicables los principios generales de no discriminación e igualdad sustantiva consagrados en la Convención. A su vez, los estados parte deben tomar todas las medidas apropiadas en la esfera económica para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer.

El Comité de la CEDAW mediante la Recomendación General N° 21, ha emitido observaciones y recomendaciones sobre procesos presupuestarios sensibles al género. Ha interpretado que "*los principios de equidad, justicia y plena realización de todos son la base de una familia estable*". La revisión del sistema tributario desde la perspectiva de la CEDAW implica evaluar no sólo que el total recaudado sea suficiente para asegurar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para varones y mujeres en condiciones de igualdad, sino también que estos recursos sean recaudados de una manera consistente con el objetivo de alcanzar la igualdad sustantiva.

Tal como se advierte del informe de CEPAL<sup>13</sup> del 2021, en los últimos años se ha producido un creciente reconocimiento de los sesgos de género de la política fiscal, lo cual se ha visto materializado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>14</sup>. Desarrollo sostenible y forma de construir marcos de políticas públicas que impulsen la igualdad de género, habiendo especificado el objetivo 5: "*lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas*".

A nivel Regional, ha sido impulsada dicha discusión en el marco de la Conferencia

<sup>13</sup> ALMEIDA SANCHEZ, Ma. Dolores, ob. cit..

<sup>14</sup> La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en septiembre de 2015 en la 70 Cumbre del Desarrollo Sostenible. La Agenda tiene 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, donde se ha ido avanzando en la formulación de compromisos relacionados con aspectos tributarios y de políticas fiscales sensibles al género, fundamentalmente podemos resaltar la Estrategia de Montevideo (2017) y el Compromiso de Santiago (2020).

En ese marco, entendemos que no puede haber duda alguna respecto a que las normas tributarias han de ser interpretadas y enseñadas en las Facultades de Derecho con un enfoque o perspectiva de género. Lo contrario significaría omitir una parte importante de la historia y de la realidad, estaríamos formando a profesionales del derecho con una visión sesgada y un conocimiento incompleto del derecho tributario y de las normas internacionales tuitivas de derechos humanos.

### **C.II. La perspectiva de género y los sesgos de género en el derecho tributario.**

Si acordamos que incorporar una perspectiva de género al Derecho implica analizar tanto el proceso de su elaboración como el impacto diferenciado de las normas jurídicas, la jurisprudencia y las diferentes resoluciones jurídicas sobre las personas, en particular en el derecho tributario podríamos profundizar en los efectos diferenciados del sistema tributario en la participación laboral y económica, en la distribución de las responsabilidades de cuidado, en el acceso a activos económicos y patrones de consumo de hombres y mujeres, dado que los impuestos provienen de gravarlos en su condición de consumidores, trabajadores, empleados y propietarios o no de activos. Por lo tanto, dependiendo de cómo, sobre quién y en qué magnitud recaiga la carga tributaria, el pago de impuestos puede tener implicancias en términos de la desigualdad de género, sea de forma directa o indirecta<sup>15</sup>.

El análisis del sistema tributario desde la perspectiva de la equidad de género se

propone como objetivo advertir si existen discriminaciones (sesgos) explícitas o implícitas de género en los sistemas tributarios, que pueden darse ya sea por el consumo diferencial –un impuesto indirecto a un producto o productor se traslada al consumidor final e influye en los patrones diferenciales de consumo–; por el impacto en el empleo de un sector económico –cómo los impuestos afectan más a determinadas ramas de actividad, que generan empleo de una manera diferenciada para hombres y mujeres–; y por la carga tributaria de bienes y servicios básicos –las mujeres destinan un mayor porcentaje de sus ingresos que los hombres a la adquisición de bienes y servicios básicos, siguiendo el rol asignado socialmente de responsabilidad del cuidado–.

En otros términos, nos encontramos frente a sesgos de género explícitos o implícitos en el derecho tributario, a cuyos efectos se torna fundamental no sólo analizar las normas de los impuestos con perspectiva de género sino los efectos concretos que las mismas ejercen sobre las mujeres.

Los sesgos explícitos, hacen referencia a la forma en que las leyes tributarias dan a mujeres y hombres una categorización y un tratamiento diferente<sup>16</sup>, una disposición fiscal se dirige directamente a hombres o a mujeres de una manera distinta (discriminación directa) y son fácilmente detectables.

Los sesgos implícitos se producen cuando una normativa o reglamentación impositiva trata a hombres y mujeres de manera similar, pero su aplicación produce un impacto o efecto desigual. Una disposición se aplica teóricamente por igual a ambos pero, en realidad, existe una discriminación, ya que esa política interactúa con patrones de comportamiento o ingresos cuyo impacto sobre cada género es diferente (discriminación indirecta). Son más difíciles de identificar, es necesario observar las diferentes maneras en

<sup>15</sup> GROWN, Caren y VALODIA, Imraan, "Taxation and gender equality", *Taxation and Gender Equity: A comparative Analysis of Direct and Indirect taxes in Developing and developed Countries*, Londres, Routledge, 2010.

<sup>16</sup> STOTSKY, Janet. *Sesgos de género en los sistemas tributarios*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), 2005.

que el sistema tributario afecta a unos y otras<sup>17</sup>.

Teniendo en cuenta esa diferencia fundamental, resulta indispensable revisar cada uno de los principios, derechos y garantías que integran el estatuto del contribuyente e interpretarlos con perspectiva de género. Fundamentalmente, lo que hace al principio de igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional, el cual puede analizarse desde sus distintas proyecciones. Tal como afirma Coronello<sup>18</sup>, la igualdad ante la ley hace referencia a la igualdad civil, aquélla que impide que se realice cualquier tipo de discriminación. En materia tributaria, no se admiten distinciones entre los ciudadanos, los sesgos de género en el sistema tributario constituyen en palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, categorías prohibidas o sospechosas. Por eso se considera que la igualdad aplicable es la igualdad en la ley, es decir, la igualdad en igualdad de condiciones, entendiendo estas condiciones en el marco de otro principio constitucional que es el de capacidad contributiva.

En efecto, tiene dicho la Corte Suprema que *"...la discriminación no suele manifestarse de forma abierta y claramente identificable; de allí que su prueba con frecuencia resulte compleja. Lo más habitual es que la discriminación sea una acción más presunta que patente, y difícil de demostrar ya que normalmente el motivo subyacente a la diferencia de trato está en la mente de su autor, y "la información y los archivos que podrían servir de elementos de prueba están, la mayor parte de las veces, en manos de la persona a la que se dirige el reproche de discriminación"*<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> CEPAL, La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes (LC/CRM.14/3), Santiago, diciembre 2019.

<sup>18</sup> CORONELLO, Silvina, "Resignificación del principio de igualdad en materia tributaria desde una perspectiva de género", publicado en *Newsletter Fiscal* N° 3853 del 25/7/19, Editorial Thomson Reuters.

<sup>19</sup> CSJN, "Recurso de hecho en la causa Sisnero, Mirta Graciela c/ Taldelva SRL y otros s/ amparo", 20.5.2104.

Es indudable que un sistema tributario equitativo e igualitario en términos de género requiere que las mujeres sean tratadas en condiciones de igualdad con los varones, como individuos autónomos e independientes, promoviendo no sólo la igualdad formal entre los sexos sino la igualdad sustantiva.

En este orden de ideas, para efectivizar el principio de igualdad la Constitución Nacional ha incorporado en la reforma de 1994 el inciso 23 en el artículo 75, en el cual se establece como atribución del Congreso de la Nación la de *"legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad"*. Se trata de medidas de acción positiva que el Congreso Nacional podría adoptar como tutela especial para personas en desventajas.

Sobre este punto, cabe traer a colación el voto de los Dres. Maqueda y Lorenzetti en el fallo dictado por la Corte Suprema en la causa González Victorica<sup>20</sup> donde expresaron que *"en un orden afín de ideas esta Corte ha señalado que un principio de justicia que goza de amplio consenso es aquel que manda desarrollar las libertades y los derechos individuales hasta el nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponde al grupo de los menos favorecidos, principios que ha recibido nuestra Constitución Nacional, al establecer la regla de la igualdad (art. 16) y justificar la distribución diferenciada a través de medidas de acción positiva destinadas a garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce de los derechos reconocidos por la Carta Magna y los tratados internacionales sobre derechos humanos, en*

<sup>20</sup> CSJN, "González Victorica, Matías y otros c/ AFIP DGI - dto. 1313/93 s/ proceso de conocimiento", 21.11.2018.

*particular, en lo que aquí interesa, respecto de los niños y las personas con discapacidad”.*

En consonancia con lo que venimos diciendo, Natalia Gherardi expresa que *“la revisión del sistema tributario desde la perspectiva de la CEDAW implica evaluar no sólo que el total recaudado sea suficiente para asegurar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para varones y mujeres en condiciones de igualdad, sino también que estos recursos sean recaudados de una manera consistente con el objetivo de alcanzar la igualdad sustantiva”*<sup>21</sup>.

Si bien los ejemplos de sesgo explícito son raros, explica la autora, esto no significa que nuestros sistemas tributarios no afecten a hombres y mujeres de manera diferente. Por lo tanto, es necesario ir más allá de un análisis superficial de la ley tributaria y comprender cómo interactúa con las diferentes realidades socioeconómicas de hombres y mujeres, como las brechas de género persistentes en los niveles de ingresos, la participación laboral, el consumo, el espíritu empresarial y la riqueza. Estas cuestiones deben ser introducidas en los planes de estudios de la materia.

¿Cómo abordamos todo ello desde la enseñanza del derecho tributario? Indudablemente son conceptos que tenemos que introducir en nuestra enseñanza.

### **C.III. La desigualdad del régimen tributario argentino.**

No podemos desconocer que la desigualdad de género es una desigualdad sistémica y a ello no es ajeno el régimen tributario. Hay diversos indicadores que podemos tener en cuenta a los efectos de advertir esta desigualdad y cómo ella se manifiesta en las normas tributarias, a saber: la desigual participación de las mujeres en el mercado laboral; las desigualdades en el salario medio mensual y renta disponible entre hombres y mujeres; la distribución del uso del tiempo (cuidados y tareas del hogar) –la única

<sup>21</sup> GHERARDI, Natalia, “Los impuestos como la herramienta para la equidad de género. El caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina”, *Documento de trabajo N 67*, CIEP – ELA, diciembre 2008.

encuesta que existe es de 2013, realizada por el INDEC, de la cual se desprende que las mujeres dedican casi el doble que los hombres (7,1 horas contra 3,7); y el menor poder político, económico y social de las mujeres.

Respecto de la desigual participación en el mercado de trabajo, resulta de interés el informe publicado por el Observatorio de Tributación y Género del Ministerio de Economía de la Nación<sup>22</sup> en lo relativo a que, para el año 2021, las mujeres se enfrentaron a una tasa de ocupación menor, tasas de actividad más bajas y tasas de desempleo mayores que los varones. Asimismo, se advierten ingresos promedios inferiores para las mujeres dando cuenta de la brecha salarial existente en nuestro país, lo cual indudablemente se manifiesta en el Impuesto a las Ganancias –personas humanas– respecto del cual se calcula en el informe referido que, sólo el treinta por ciento de quienes lo tributan –cuarta categoría– son mujeres.

Esta brecha también se advierte en la participación de las mujeres en puestos de dirección o jefatura, dejando sentado el informe mencionado que la participación de las mujeres no llega al treinta y cinco por ciento, mientras que el caso de los hombres representa el sesenta y cinco por ciento. En semejante sentido, un informe de la Comisión Nacional de Valores –CNV–<sup>23</sup> respecto de la ocupación de cargos directivos según el género en el mercado de capitales argentino, muestra que el ochenta y ocho por ciento están ocupados por varones y poco más del once por ciento por mujeres. Ello marca claramente una brecha de género que tiene impacto en la tributación.

<sup>22</sup> Observatorio de Tributación y Género; “Perspectiva de Género en la modificación del Impuesto a las Ganancias Sociedades”, 2021, publicado en [Perspectiva de Género en la modificación del Impuesto a las Ganancias Sociedades | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/observatorio-tributacion-y-genero/perspectiva-de-genero-en-la-modificacion-del-impuesto-a-las-ganancias-sociedades)

<sup>23</sup> Informe sobre género en los directorios de las empresas bajo el régimen de oferta pública de la Comisión Nacional de Valores –CNV–, 2019, publicado en [Informe sobre Género en los Directorios de las Empresas del Mercado de Capitales](https://www.cnv.gov.ar/informe-sobre-genero-en-los-directorios-de-las-empresas-del-mercado-de-capitales)

Otro dato significativo, que deja de manifiesto que en nuestro país la riqueza está en cabeza de los varones, tiene que ver con el pago del Aporte Solidario y Extraordinario y del Impuesto sobre los Bienes Personales. Respecto del primero, de sus aportantes sólo el veintiséis por ciento han sido mujeres, mientras que el setenta y cuatro por ciento restante está conformado por varones; lo cual tiene correlato con el segundo impuesto mencionado en el cual el sesenta y ocho por ciento de los aportantes son varones. Y esos números no son casualidad, “*son consecuencia de las desigualdades de género en el mercado laboral por la división sexual del trabajo, el reparto desigual de las tareas de cuidados que repercute en la carrera laboral y profesional de las mujeres, la falta de acceso a puestos de dirección y cargos jerárquicos y la brecha salarial*”<sup>24</sup>, afirma el Observatorio de Género y Tributación Nacional.

Y si analizamos los impuestos indirectos al consumo, la realidad no es diferente. El Impuesto al Valor Agregado –IVA–, por ejemplo, ejerce un sesgo de género de tipo implícito debido a las pautas de consumo de las mujeres, que difieren de las de los hombres en tanto que adquieren más bienes y servicios con el objetivo de favorecer la salud, la educación y la nutrición. Lo anterior, unido a los ingresos inferiores de las mujeres, lleva a que las mujeres soporten una mayor carga del impuesto. En ese contexto, algunos países conceden exenciones del IVA, tipos reducidos y tipo cero para los productos y servicios que tienen un efecto positivo para la sociedad, la salud o el medio ambiente.

También en los tributos locales podemos encontrar sesgos de género, aunque no contamos con información de contribuyentes discriminada según el género, un tema muy importante a trabajar en adelante con las administraciones tributarias provinciales o municipales. Respecto del Impuesto sobre los ingresos brutos, impuesto indirecto, también

ejerce un sesgo de género debido a las pautas de consumo de las mujeres, que difieren de las de los hombres –similar al IVA–. En cuanto al Impuesto Inmobiliario, impuesto al patrimonio específico, sería de suma importancia contar con estadísticas respecto de titularidad de los bienes inmuebles, ¿cuántos inmuebles existen en determinada provincia en cabeza de mujeres y cuántos de hombres? Y en segunda instancia, ¿cómo son las valuaciones de inmuebles según género?

Por último respecto del Impuesto de sellos, se podrían revisar los actos u operaciones que instrumentan tanto varones como mujeres, y cómo impacta ello. Aquí la dificultad puede ser mayor por la naturaleza real del impuesto.

#### **D. Estructura y contexto de la enseñanza del Derecho Tributario en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.**

Como advertimos de los párrafos anteriores, el Derecho Tributario no es indiferente al género, recogiendo en sus instituciones, normas y en la jurisprudencia aspectos que reflejan los estereotipos de género existentes en nuestra sociedad. Por ello, en el presente apartado nos proponemos realizar un breve análisis sobre el contexto en el que se brinda la asignatura en nuestra Casa de Estudios.

En primer lugar debemos mencionar que el actual Plan de Estudios de la Carrera de Abogacía de nuestra Facultad fue aprobado por Resolución del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Rosario N° 126/2015, aprobándose luego la Resolución N° 841/2018 que contiene el plan como texto ordenado. El Plan contiene un Ciclo de Formación Común –CFC– y un Ciclo de Formación Especial –CFE–, lo que ha marcado una diferencia fundamental con el plan de estudios anterior dado que contiene un tramo de especialización.

La materia Derecho Tributario se sitúa en el tercer año de la Carrera y tiene establecida una carga horaria total de sesenta horas, brindadas a lo largo de todo un cuatrimestre. Cabe recordar, que se produce un cambio a partir de la reforma del plan de estudios, ya que la asignatura se encontraba dispuesta en

<sup>24</sup> Observatorio de Tributación y Género; “Masculinización de la riqueza: el caso del Aporte Solidario y Extraordinario”, publicado en [Masculinización de la riqueza: el caso del Aporte Solidario y Extraordinario | Argentina.gob.ar](http://Masculinización.de.la.riqueza:el.caso.del.Aporte.Solidario.y.Extraordinario|Argentina.gob.ar)

el cuarto año de la carrera –pudiendo finalizar la carrera con la misma dado que no tenía correlativa posterior<sup>25</sup>–, con una duración cuatrimestral de noventa y seis (96) horas totales.

Con la modificación del Plan se produce un recorte de carga horaria, que hace que los contenidos tengan que aglutinarse en lo que respecta al dictado de clases. Pero a su vez, nos encontramos ante una cuestión compleja en relación de las materias correlativas, Finanzas y Derecho Financiero, la que a su vez requiere Derecho Constitucional –primer año– y economía política, enfrentándonos a una gran dificultad para comprender la asignatura en su totalidad por no contar con los conocimientos necesarios previamente<sup>26</sup>. Nuestra asignatura, a su vez, integra el Departamento de Derecho de la Administración Pública.

En cuanto a la composición de la Cátedra, vale resaltar que es una cátedra cuya titularidad está a cargo de una mujer, y está integrada por quince docentes, ocho mujeres y siete varones, siendo el porcentaje total de representación femenina superior al de varones, ello no es lo común en la Facultad.

Asimismo, si analizamos el interior de la Cátedra, de los cuatro cargos de adjunto que existen, dos los detentamos mujeres –una de ellas por concurso– y dos varones –uno de ellos por concurso–. En cuanto al resto de los cargos rentados –jefe de trabajos prácticos y ayudantes de primera– se encuentran también repartidos de manera igualitaria.

Desde una mirada global, esta no es una situación común que encontramos en la conformación de las diversas cátedras de nuestra Facultad, ni en general en las universidades del país. En efecto, la situación predominante es que las mujeres encuentran obstáculos para acceder a cargos jerárquicos, siendo relegadas a los cargos menores, con

<sup>25</sup> Hoy se requiere el cuarto año completo para poder acceder al Ciclo de Formación Especial, lo que incluye nuestra materia.

<sup>26</sup> Al respecto, la Cátedra promueve la aplicación de las recomendaciones del V Encuentro de Profesores de Finanzas Públicas, Derecho Tributario y Teoría Técnica Impositiva realizado por la AAEF, en octubre de 2020 y anteriores.

menor poder de decisión. Asimismo, también se puede observar en general en las cátedras una masculinización, con un porcentaje de representación femenina muy inferior a la paridad.

Respecto de los contenidos, como primer medida cabe remitirnos al trabajo realizado por Marcela Mancini<sup>27</sup> en relación al Plan de Estudios vigente y la perspectiva de género, donde la actual Secretaria de Derechos Humanos, Políticas de Género y Diversidad de la Facultad advierte que la gran ausente en el nuevo plan ha sido la perspectiva de género, haciendo al respecto un análisis exhaustivo de las diversas materias y los contenidos mínimos de las mismas tanto del CFC como del CFE.

En particular respecto a los contenidos mínimos del programa de Derecho Tributario, la Resolución citada expresamente dice: *“Teoría general del Derecho Tributario, de la norma tributaria y del tributo; bases constitucionales del poder tributario, su distribución y límites; federalismo fiscal; derechos humanos y tributación: estándar mínimo de garantías a favor del contribuyente conforme el bloque constitucional plural; divisiones del derecho Tributario: sustantivo, formal, penal, procesal, internacional y comunitario; régimen tributario argentino vigente: tributos nacionales, provinciales y municipales”*.

De su lectura advertimos que no existe la perspectiva de género incluida en los mismos, pero que sí existe un elemento fundamental y sustancial a la hora de abordar la perspectiva de género. En concreto, hacemos referencia a *“derechos humanos y tributación: estándar mínimo de garantías a favor del contribuyente conforme el bloque constitucional plural”*, que nos ha permitido trabajar con la perspectiva de género, problematizando en particular lo relativo al régimen tributario argentino –en sus diversos niveles de gobierno– con una mirada desde la igualdad de hombres y mujeres, si bien no existe en el programa una referencia específica a la temática.

En cuanto a los fallos que la Cátedra recomienda y sobre los cuales trabaja en el

<sup>27</sup> MANCINI, Marcela, ob. cit.

dictado de las clases, sobre diferentes temáticas, si bien ninguno de ellos atañe específicamente a la temática de género, si se trabaja con la aplicación de fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que interpretan el alcance del bloque constitucional plural integrado por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales Tuitivos de Derechos Humanos.

En cuanto a la bibliografía, si bien existe en el programa una cantidad de doctrinarias mujeres, si lo miramos en términos porcentuales constituyen aproximadamente el veinte por ciento (20%) de la totalidad de las obras sugeridas como bibliografía básica detallada en el programa de la materia<sup>28</sup>. Ahora bien, cuando analizamos el Plan de Cátedra de la materia presentado por su titular -respecto del plan de estudios 2012-, donde se realiza un detalle de obras bibliográficas por ejes temáticos, ese porcentaje se ve elevado considerablemente. Con ello quiero significar que existe importante bibliografía de la materia escrita por mujeres y ella es sugerida e incluida por la Cátedra.

### E. Reflexiones finales.

A modo de conclusión podemos afirmar sin dudas que la tributación constituye un medio para alcanzar la plena realización de los derechos humanos y la igualdad de género, por ello el modo de enseñarla y transmitirla deviene fundamental.

Incorporar una perspectiva de género al Derecho implica analizar tanto el proceso de su elaboración como el impacto diferenciado de las normas jurídicas, la jurisprudencia y las diferentes resoluciones jurídicas sobre las personas. En ese marco, es fundamental en nuestra materia profundizar en los efectos diferenciados del sistema tributario en la participación laboral y económica, en la distribución de las responsabilidades de cuidado, en el acceso a activos económicos y

patrones de consumo de hombres y mujeres, como consecuencia que los impuestos provienen de gravarlos en su condición de consumidores, trabajadores, empleados y propietarios o no de activos.

Sabemos que dependiendo de cómo, sobre quién y en qué magnitud recaiga la carga tributaria, el pago de impuestos puede tener implicancias en términos de la desigualdad de género, sea de forma directa o indirecta, y ello tiene que ser estudiado, analizado y profundizado en la enseñanza del derecho, de lo contrario, no podremos pretender como formadores de futuras abogadas y abogados que jueces, fiscales, abogados y abogadas de la administración pública y abogados y abogadas en general puedan entender temas tan complejos como la violencia de género. Es primordial que los y las operadoras del derecho conozcan la importancia del análisis de género y su aplicación efectiva en los diversos institutos del Derecho en todas sus ramas.

Ahora bien, en el programa vigente de nuestra asignatura advertimos la ausencia de temáticas específicas de género, así como de perspectivas, nociones, conceptos, aportes metodológicos vinculados con los estudios de género desde los cuales se puedan abordar los contenidos mínimos de la materia. Sin embargo, cabe destacar que sí encontramos dentro de los contenidos mínimos nociones generales que tienen un contenido de género, "*derechos humanos y tributación: estándar mínimo de garantías a favor del contribuyente conforme el bloque constitucional plural*", lo que me lleva a afirmar que ello permite considerar implícito un abordaje de género.

En efecto, propiciamos que quienes cursen la materia analicen y comprendan al derecho tributario adecuado a los estándares de los derechos humanos y servir a la vez como un medio para alcanzarlos. La inserción de la igualdad de género es transversal a todo el derecho, hay mucho por hacer al respecto en materia tributaria.

Para concluir nos permitimos citar a Laura Pautassi cuando afirma que "*el feminismo incorpora un enfoque teórico-metodológico que permite identificar las asimetrías de poder existentes en las estructuras sociales,*

<sup>28</sup> Programa aprobado por resolución del Consejo Directivo de la Facultad N° 884/2018 para el Plan de Estudios 2016.

*políticas, económicas y culturales, al mismo tiempo que persigue un objetivo ético político que es la equidad social y de género. Esto es, posibilita conjugar saberes, conocimientos, metodología, que aplicadas transversalmente, permiten iniciar la transformación de los órdenes dados. Y allí el gran desafío es sostenerlo pero particularmente institucionalizarlo en el campo del Derecho<sup>29</sup>.*

Indudablemente en la Cátedra de Derecho Tributario de la Facultad de Derecho hemos iniciado un proceso de reflexión y debate sobre la importancia de la introducción del enfoque de género en la enseñanza de la nuestra materia que no tiene vuelta atrás.

---

<sup>29</sup> PAUTASSI, Laura; prólogo a *La enseñanza del derecho con perspectiva de género. Herramientas para su profundización*; Liliana Ronconi y Ma. De Los Ángeles Ramallo (editoras); Colección de publicaciones de resultados de Proyectos de la Secretaría de Investigación; Facultad de Derecho UBA; año 2020.

# DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

---

## TRAZO GRUESO SOBRE ALGUNOS CONDICIONANTES DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO PARA CAMINAR A UN ACCIONAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Fabiana Schafrik

*“Y las mujeres siempre han sido pobres, no sólo durante doscientos años, sino desde el principio de los tiempos... Por eso he insistido tanto sobre el dinero y sobre tener una habitación propia”<sup>1</sup>*

### A. A modo de introducción

La actividad financiera es una herramienta poderosa para perseguir la eliminación de las barreras que impiden el goce de los derechos en igualdad; en los últimos tiempos, acentuado por la pandemia, se vio más claramente cómo a través de los mecanismos financieros se buscó menguar los efectos de la crisis en los grupos vulnerados.

Sin embargo, estamos lejos de afirmar que en los hechos se haya logrado una conexión total entre actividad financiera y derechos.

Si bien en cada Ley Fundamental hay ínsita en su propio texto la configuración de los instrumentos de la actividad financiera para el cumplimiento de los mandatos que la propia ley fundamental dispone a lo largo de sus normas<sup>2</sup> habrá textos constitucionales más explícitos en cuanto a la relación hacienda-derechos, y otros en que estos aspectos aparecerán aislados e inconexos.

Por ejemplo, una Constitución más moderna, como es la Constitución de la Ciudad de México de 2017 en su texto plantea en el artículo 5.3. que “[e]l ejercicio de la hacienda pública se orientará al cumplimiento efectivo de los derechos”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> WOOLF, Virginia, *Una habitación propia*, Barcelona, Seix Barral, 2016. Traducción de PUJOL, Laura.

<sup>2</sup> CORTI, Horacio, *Financiar la Constitución*, Buenos Aires, Eudeba, 2020.

<sup>3</sup> El proyecto de la reforma a la Constitución Chilena, recientemente rechazado, en su artículo 6, punto 4, disponía: “Los poderes y órganos del Estado adoptarán las medidas necesarias para

En todos los casos, la decisión sobre cómo pensar la relación de la arquitectura financiera constitucional para el cumplimiento de la propia Constitución, ha variado a lo largo del tiempo en cada Estado, como un capítulo de su vigencia real o sociológica.

En forma más reciente ha cobrado fuerza desde el derecho la idea de que, tanto la política fiscal<sup>4</sup>, como la construcción del presupuesto, debe tener en cuenta la perspectiva de género y derechos humanos.

Históricamente, el derecho financiero ha sido analizado, interpretado y estudiado desde una perspectiva economicista, desligado tanto en el lenguaje, como en el planteamiento de sus cometidos de un análisis desde los términos constitucionales que vengo enunciando<sup>5</sup>. Ello, sin olvidar otra discusión que persiste al día de hoy que desconoce la unidad del fenómeno financiero encaminado a cumplir los fines constitucionales ante la relevancia de un derecho tributario que se presenta escindido de aquél.

El derecho financiero, como toda rama del ordenamiento jurídico, está inserto en un marco sociocultural imbuido por sesgos más o menos implícitos. En la medida en que se diluyeron diversas normas que plantearon

adecuar e impulsar la legislación, las instituciones, los marcos normativos y la prestación de servicios, con el fin de alcanzar la igualdad de género y la paridad. Deberán incorporar transversalmente el enfoque de género en su diseño institucional, de política fiscal y presupuestaria y en el ejercicio de sus funciones”. Se puede consultar en <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf> (disponible al 12-10-2022).

<sup>4</sup>[https://www.derechosypoliticafiscal.org/images/A\\_SSETS/Principios\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_en\\_la\\_Politica\\_Fiscal-ES-VF-1.pdf](https://www.derechosypoliticafiscal.org/images/A_SSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf) (disponible al 12-10-2022).

<sup>5</sup> CORTI, Horacio, “Derecho y actividad financiera”, La Ley-1995-E, 1078.

sesgos discriminatorios explícitos, esa falta de referencia directa o aparente neutralidad no hizo otra cosa que sostener las diferencias de tratamiento, sin hacerse cargo de la necesidad de superar los estereotipos que rigen en nuestras sociedades.

Es interesante y real la reflexión que plantea Mercedes D' Alessandro, cuando señala: *“Nuestra sociedad está cambiando y la economía -otra vez- no está yendo a la suficiente velocidad para tomar nota de las novedades y nuevos desafíos que aparecen en sus relaciones preestablecidas”*<sup>6</sup>. Tratando de llevar esa reflexión al plano del derecho, se puede observar que, en general, los cambios que se dieron antes en la economía o en la realidad, luego se trasladaron al derecho, lo que nos colocaría un paso más abajo de la cadena que describe Mercedes.

A partir de la pandemia del Covid, ha podido verse en forma más palmaria las vulneraciones a los derechos de los grupos más sojuzgados, entre ellos, las mujeres. La pandemia ha profundizado las desigualdades ya existentes. Si bien se vislumbran esfuerzos y una idea más clara de la necesidad de alcanzar una igualdad real, aún seguimos lejos de saldar las cuentas y considerar a este colectivo, y a otros vulnerados, en igual ejercicio de goce de derechos con aquellos que históricamente han contado con la protección del derecho, según los parámetros que han regido en diferentes momentos a nuestra sociedad<sup>7</sup>.

Se dio mayor vigencia sociológica a las bases constitucionales y convencionales que serían, en términos formales, sustento suficiente para construir igualdad.

Es interesante la observación de Mariana Mazzucato<sup>8</sup>, cuando expone que los gobiernos se han creído la ideología de que su papel es simplemente arreglar problemas, no alcanzar objetivos audaces. La teoría económica mayoritaria no considera que los agentes públicos sean capaces de crear y conformar, ni que los mercados sirvan a un propósito al que se deba dar forma. Y es a través de la puesta en práctica de acciones políticas audaces, que tiendan a avanzar con un claro designio, que podremos ir acercándonos a un ideal de igualdad más real.

## B. Bloque de constitucionalidad federal

Aunque la respuesta afirmativa resulte obvia, el mantenimiento fáctico de la brecha requiere que nos preguntemos una vez más si, el diseño de nuestro sistema jurídico es suficiente para caminar hacia la igualdad que se propugna; en otras palabras, revisar si desde el orden normativo existe la protección adecuada para el cumplimiento de la igualdad real.

El bloque federal constitucional aparece conformado por la Constitución Nacional y complementado con los diversos instrumentos internacionales de Derechos humanos con jerarquía constitucional que consagran el derecho de igualdad (artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional), dentro de los que se encuentra, la Convención contra la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; y en la búsqueda de una jerarquía constitucional la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará de 1994, ratificada el 04/09/1996).

Un dato relevante de la reforma parcial de la Constitución nacional del año 1994, es el reconocimiento expreso que hace de la mujer como grupo vulnerado a lo largo de su texto.

Es interesante cómo a pesar de la existencia del entramado constitucional, las normas

---

<sup>6</sup> D'ALESSANDRO, Mercedes, “Economía feminista”, Sudamericana, 2016, 5ta. edición, página 173.

<sup>7</sup> Government responses to covid-19. Lessons on gender equality for a world in turmoil (UNDP). Los cuidados en Latinoamérica y el Caribe -entre las crisis y las redes comunitarias- (OXFAM. Ecofeminista). “Efectos económicos de la crisis por covid 19 sobre la desigualdad de género”.

---

<sup>8</sup> MAZZUCATO Mariana, *Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo*, Taurus, Penguin Random House, 2021, página 35.

infraconstitucionales que reconocen las desigualdades y buscan removerlas, pueden dictarse tiempo más tarde, o no lograr los consensos para su dictado.

En síntesis, si bien estamos en condiciones de afirmar que el bloque federal constitucional resulta suficiente para encarar tal abordaje, el mantenimiento de la desigualdad persiste.

Elena Alvites, señala que “...sería ingenuo sostener que el solo reconocimiento constitucional –y el de los tratados internacionales sobre derechos humanos– del derecho a la igualdad y percepciones asentadas acerca de las relaciones de género entre hombres y mujeres; de ahí que el reto sea profundizar el conocimiento acerca de la dimensión sustantiva de este derecho...”<sup>9</sup>; promoviendo una interpretación que incluya otra dimensión de la igualdad, para ir derribando barreras socio-culturales que incluyen la introducción de medidas temporales que aceleren la equidad.

Además, en nuestro sistema federal, cada nivel de gobierno sanciona las normas que rigen en sus respectivos ámbitos, según el ejercicio de las competencias que se han reservado los niveles locales para sí. Entonces, más allá del respeto del respeto al bloque de constitucionalidad federal, y el correlato que las Constituciones provinciales tienen con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, cada provincia, cada municipio tendrá reglas sobre estas materias que también necesariamente deberán incorporar esta mirada<sup>10</sup>.

### C. Enfoque del género en el plano de los principios constitucionales

<sup>9</sup> ALVITES ALVITES, Elena, *Derecho Constitucional y métodos feministas. La interpretación del derecho a la igualdad y a la no discriminación para la protección de los derechos de las mujeres*, (pp. 117 - 143). LIMA. Palestra.

<sup>10</sup> “Las brechas de género en las provincias argentinas”, de la Mesa Federal de Políticas económicas con perspectiva de género, informe de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género dependiente de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación (2022).

En este contexto, creo imprescindible seguir reforzando este enfoque a través de los principios constitucionales que alimentan el derecho financiero; así serán los principios los que guíen la labor legislativa y reglamentaria posterior<sup>11</sup>.

La idea de lograr la igualdad real a través de la construcción de una sustancia de los principios jurídicos que la reconozca, puede parecer un pensamiento abstracto frente a la realidad que viven “los desiguales”; sin embargo, creo que el intento vale la pena y adquiere valor, si con este ejercicio se puede trazar un puente que permita a quienes crean las reglas, las interpretan y aplican, tener en mente un sentido más amplio de ellas, y más ajustado a las distintas situaciones que merecen protección constitucional.

A los ya conocidos principios constitucionales del derecho tributario, la Constitución del '94 ha sumado principios materiales específicos para el gasto público, que son los previstos en el tercer párrafo del inciso 2, del artículo 75 de la Constitución nacional para la distribución de recursos coparticipables y, que remiten al gasto por disposición del inciso 8 del artículo 75 de ese texto.

Los principios del gasto que surgen de esa interacción normativa, además del principio más formal de reserva de ley (aunque con distinta intensidad en los distintos instrumentos sustantivos financieros), son: la proporcionalidad, equidad, solidaridad e igualdad; los cuales también deben ser analizados desde la perspectiva que se viene exponiendo<sup>12</sup>. En efecto, en tanto la proporcionalidad atenderá a la interrelación entre recursos y gastos, la equidad tiene un

<sup>11</sup> DWORKIN, Ronald, “Una cuestión de principios”, Siglo XXI, 2012; “Los derechos en serio”, Barcelona, Ariel, 2009; DE FAZIO, Federico, “La teoría de los principios. Un estado de la cuestión”, Lecciones y Ensayos Nro. 100, 2018, páginas 43-68; LORENZETTI, Ricardo Luis, “La sentencia. Teoría de la Decisión Judicial”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2022.

<sup>12</sup> Es muy interesante el desarrollo que hace Horacio CORTI en *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, páginas 139 y siguientes.

sustrato de 'justicia' en la distribución, que se complementa con la 'solidaridad', que incluye la necesidad de equilibrar las partes desiguales de nuestro territorio federal, y también, la inclusión de los grupos vulnerados.

En el escenario actual debemos avanzar en la comprensión de los principios constitucionales sustanciales de la tributación bajo la perspectiva de género y derechos humanos y expandir este sentido en la creación, interpretación y aplicación normativa.

Los principios constitucionales que operan sobre la tributación tienen una fuerte eficacia normativa, a diferencia de lo que ocurre con otros principios que rodean a otros aspectos del derecho financiero, por lo que son una herramienta de suma utilidad, si se incorpora esta dimensión, para acelerar la igualdad.

Así, el principio de la capacidad contributiva en materia tributaria debe asumir la distinta capacidad económica de las mujeres que se evidencia por sus dificultades en el acceso al mercado laboral, las diferencias de ingresos económicos con sus pares varones, entre otras circunstancias que reafirman las distinciones respecto del estereotipo androcéntrico.

Incorporar en el análisis de la capacidad contributiva la realidad de la que parten los grupos vulnerados resulta fundamental, para que este principio no se transforme en una entelequia o una caracterización formal. Si no tenemos en cuenta este dato de la realidad no será posible medir el real impacto de los tributos, y la interpretación que de él se haga será "ciega" en términos de género.

En este orden de ideas, el voto de mayoría de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "García; María Isabel c/AFIP s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad" del 26 de marzo de 2019, consideró la capacidad contributiva en función del grupo vulnerado que conforman los jubilados. Esta "mirada" sobre la distinta capacidad contributiva en nuestro entramado social, implica reconocer las vulnerabilidades de los distintos grupos, para que a partir de ese reconocimiento, se puedan evaluar las

situaciones de hecho y de derecho que nos toque analizar.

Sobre este punto en el caso "García" el voto de la mayoría puntualizó que "*17...La falta de consideración de esta circunstancia como pauta de diferenciación tributaria supone igualar a los vulnerables con quienes no lo son, desconociendo la incidencia económica que la carga fiscal genera en la formulación del presupuesto de gastos que la fragilidad irroga, colocando al colectivo considerado en una situación de notoria e injusta desventaja*".

Además, la realización de principios constitucionales de la tributación impacta en su concreción en el gasto, por la necesaria interrelación de ambos conceptos. Ello significa que atendiendo a la 'coherencia' que debe guiar la labor financiera, cada principio de la tributación debe tener una necesaria correlación en el gasto, lo que se conjuga con la 'trascendencia' que indica que el recurso debe guiar al gasto.

Horacio Corti<sup>13</sup>, en cita de Rodríguez Bereijo, señala que "*[a]sí como el tributo requiere de una real y efectiva capacidad contributiva por parte del contribuyente para ser legítimo, el gasto debe tener en cuenta la ausencia de capacidad contributiva de los sujetos para gozar de los derechos que las constituciones consagran*".

Este contrapunto, puede también observarse con la progresividad que debe guiar a la tributación, que llama a gravar con mayor intensidad a quienes tienen mayor capacidad económica para afrontar el pago. Con respecto a la contracara del gasto Fuentes Quintana, señala que "*...si lógicamente la progresividad impera en el campo del impuesto, deben tener la misma traslación o aplicación en el campo correspondiente del gasto público, es decir, ingreso y gasto público deberían estar regidos por el mismo principio...*"<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> CORTI, Horacio, *Financiar la Constitución*, Buenos Aires, Eudeba, 2020, página 125.

<sup>14</sup> CORTI, Horacio, *Financiar la Constitución*, Buenos Aires, Eudeba, 2020, páginas 126/127.

En este punto resulta interesante analizar los datos oficiales<sup>15</sup> que hablan de la menor representación de las mujeres en los impuestos directos a diferencia de lo que ocurre con los impuestos al consumo, en el que su incidencia es mayor en atención al rol que se le ha fijado en el hogar; además de sufrir, en mayor medida, el impacto de un sistema tributario regresivo por ser parte de un grupo vulnerado.

Con respecto al principio de igualdad, debemos, a grandes rasgos, ponernos de acuerdo sobre qué alcance corresponde darle al término igualdad. Enrique Petracchi, en su voto en un célebre fallo “González Delgado, Cristina y otros c/Universidad Nacional de Córdoba s/recurso de hecho” del 19 de septiembre 2000, señaló que “... la garantía de la igualdad no es una fórmula rígida e inmutable; tampoco es definible. Si pretendiéramos definirla sólo podríamos ofrecer un retrato borroso de las convenciones sociales y las creencias vigentes en una época determinada”<sup>16</sup>; y a través de los tiempos hemos presenciado cómo ha ido afianzándose su entendimiento para abarcar a los grupos históricamente desiguales<sup>17</sup>.

La igualdad como garantía de no discriminación, con anclaje en nuestro sistema, y utilizado con asiduidad en el análisis de distintos casos tributarios, si bien resultó un avance en cuanto consagró la “igualdad entre iguales”, que admite la conformación de

clases o categorías, en tanto no sean arbitrarias y, rechaza la constitución de las denominadas “categorías sospechosas”, no resulta suficiente para acabar con la discriminación, que requiere de incorporar acciones tendientes a lograr la igualdad<sup>18</sup>.

Desde la normativa constitucional, el artículo 75, inciso 23, llama a todas las autoridades públicas a instar medidas de acción positiva o de discriminación inversa para comenzar a acercar los derechos a los grupos que el derecho no alcanza. Con cita de Germán José Bidart Campos, en el citado fallo “García”, nuestro Máximo Tribunal sostuvo que, “12... *‘en determinadas circunstancias, que con suficiencia aprueben el test de razonabilidad, resulta constitucional favorecer a determinadas personas de ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otras, si mediante esa ‘discriminación’ se procura compensar y equilibrar la marginación o el relegamiento desigualitario que recaen sobre aquellas...’*”.

Ello incluye la adopción de medidas temporales tendientes a acelerar la igualdad o medidas definitivas que acorten la brecha de la desigualdad.

El principio de no confiscatoriedad también debe atender a la realidad que rodea a los grupos vulnerados y en ese sentido armonizar la idea de apropiación sustancial del patrimonio con las circunstancias propias de las mujeres y otros grupos vulnerados. En el caso “García” ya referido, el voto de la mayoría ha sentado: “17...*en esas condiciones el estándar de revisión judicial históricamente adoptado por esta Corte, según los términos*

<sup>15</sup> Se puede encontrar información actualizada en el sitio del Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género; Informe “Impuesto y género en Argentina”, Ela y Ciepp, publicado en sitio de Ela (disponible al 12-10-2022). “Economía y perspectiva de género: de la brecha salarial a la patrimonial. Un abordaje en base a la información de bienes personales y seguridad social” de CEPA, [Economía con perspectiva de género: de la brecha salarial a la patrimonial. Un abordaje en base a la información de Bienes Personales y Seguridad Social - Centro CEPA](#) (disponible al 12-10-2022).

<sup>16</sup> Fallos 323:2659.

<sup>17</sup> No es posible olvidar en este relato la importante obra de Roberto SABA, *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?*, 2a. edición, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

<sup>18</sup> Lo reseñado hasta aquí tiene su correlato en nuestra Constitución nacional, que recoge el acceso a derechos en igualdad de los grupos vulnerados, con la incorporación de la garantía de la igualdad positiva, en el art. 75 inciso 23 y de otras normas que reafirma esta visión, como ser el artículo 37 en materia de equidad para cargos electivos y partidarios y acciones positivas en la regulación de partidos políticos y régimen electoral; el 75 inciso 19 cuando habla de “proveer lo conducente al desarrollo humano ...con justicia social”. Además, el 75 inciso 2, que sería de aplicación para los recursos y los gastos habla de la “distribución equitativa y solidaria”.

*cuantitativos de la pretensión fiscal solo deben ser invalidados en caso de confiscación, no permite dar una adecuada respuesta a la protección constitucional de contribuyentes como los anteriormente descriptos”.*

Con respecto a la reserva de ley parecería que formalmente, una norma que contemple en su configuración los distintos aspectos del hecho imponible y de la base, parecería suficiente para dar cumplimiento a ese principio, que fuera desde los orígenes considerado basal para el derecho tributario; aunque la norma, en apariencias neutral, no contemple la mirada de género y de los otros grupos desaventajados.

Sin embargo, queda repicando, aun así la pregunta sobre si puede resistir el test de constitucionalidad, en un sistema jurídico cuyas normas se dirigen al cumplimiento de un sistema de derechos humanos, un tributo que no tenga en cuenta para su configuración o en su aplicación, las distintas realidades de los grupos vulnerados que integran nuestro ordenamiento.

#### **D. Crisis, políticas de contención del gasto y desigualdad**

Las crisis golpean a los segmentos más vulnerados, ello, se hizo más que evidente con la pandemia, donde asistimos a la profundización de las vulnerabilidades<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> LAYLA IZA, Mariana, OLMEDO SOSA, Gabriel Mario y BREITMAN PACHECO, Lourdes Belén Paz, en “Presupuestos con perspectiva de género y diversidad: una mirada feminista y federal de los fondos públicos en Argentina”, que forma parte de la obra *Ensayos sobre Economía y Género*, Premio Mecon 2021, Manuel Belgrano ediciones, 2021, páginas 331-367, señalan: “Este desequilibrio entre obligaciones y recursos genera una restricción económica que provoca crisis recurrentes en las finanzas provinciales, fomentando así políticas de ajuste que tienen un doble impacto en las poblaciones feminizadas. Primero porque son las mujeres quienes se encargan de brindar estos servicios en el sector público. No solo deben afrontar las pésimas condiciones laborales que implican la degradación edilicia y la ausencia de insumos, sino que además ven recortados sus ingresos en cada ciclo de ajuste.

En los contextos de crisis económicas, suelen plantearse políticas de contención del gasto que impactan inexorablemente en la población más vulnerable, que es justamente la que requiere de la acción estatal y de la construcción de políticas tendientes a equilibrar lo que naturalmente el mercado no asume o lo hace en niveles que no subvierten la desigualdad.

En aras de lograr el tan ‘ansiado’ equilibrio fiscal, en algunos sistemas constitucionales se fueron incorporando cláusulas de ‘estabilidad presupuestaria’; en nuestro país, estas medidas tienen rango legal y, plantean la limitación de los créditos presupuestarios destinados a la atención de derechos en los distintos niveles de gobierno<sup>20</sup>.

Sin embargo, más allá de las decisiones que sobre acceso a derechos que adopten los diferentes tribunales, la jurisprudencia del Más Alto Tribunal no ha invocado la vigencia de estas leyes para consentir la limitación al goce de derechos; ello no obstante, las dificultades que los grupos vulnerados deben enfrentar para acceder al sistema judicial, lo que en definitiva termina por sacrificar los efectos de la aplicación de esas medidas, ante la imposibilidad fáctica de articular una acción judicial para la recomposición de los derechos vulnerados, sobre todo, en épocas de crisis.

Otra cuestión que no debe desatenderse es el nivel de desigualdad estructural de las distintas partes que conforman nuestro vasto territorio nacional; ya en la Constitución histórica esta situación quedó reflejada en la cláusula que hoy se mantiene en el 75, inciso

---

En segundo lugar, cuando el Estado se retira de la prestación de estos servicios son las poblaciones feminizadas quienes se encargan de sostenerlos en la ‘esfera privada’”. El libro de Göran THERBORN, también da cuentas de cómo fluctúa la participación en la economía de los grupos vulnerados (THERBORN Göran, *Los campos de exterminio de la desigualdad*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2015).

<sup>20</sup> FREEDMAN Diego, *Breve crónica de las reglas fiscales en Argentina*, en “Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, número 10, año 21, CABA, junio 2020, página 152 a 170.

9, que reza: “Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. El tercer párrafo del inciso 2 del artículo 75, incorporado en la reforma del ‘94 también tiende puentes a la “igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, lo que demuestra el mantenimiento de este desequilibrio.

### E. Ingresos y gastos en clave de derechos humanos y de género

En tiempos más recientes se ha comenzado a confeccionar leyes de presupuesto con perspectiva de género. Lo importante es que esa perspectiva se mantenga a lo largo del ciclo presupuestario, desde la formulación, hasta la rendición de cuentas, atendiendo a que no haya **subejecución** presupuestaria o que se **reasigne** partidas<sup>21</sup> para otras finalidades. La técnica del “gasto etiquetado” ha contribuido a la identificación y seguimiento de las partidas presupuestarias pensadas con perspectiva de género. En los últimos años hay una tendencia a la intensificación de recursos, y una mayor identificación de partidas con perspectiva de género en la formulación presupuestaria, debiéndose observar que su composición aún se traduce, en gran medida, en créditos destinados a asistencia de la seguridad social.

Dos aspectos negativos e importantes en la erosión de los derechos que debemos tener en cuenta son: la evasión<sup>22</sup> y la corrupción<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> “Guía para el análisis presupuestario de políticas contra la violencia de género en Argentina” ACIJ (2020); “Análisis Presupuestario con perspectiva de género”. Manual para activistas y organizaciones de la sociedad civil, segunda edición corregida, ACIJ (2019)

<sup>22</sup> A modo de ejemplo sobre esta materia puede verse [Pandora papers: la elusión y evasión fiscal profundizan la desigualdad y la corrupción. - ACIJ](#) (disponible al 12-10-2022).

<sup>23</sup> Resolución 1/18 “Corrupción y Derechos Humanos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA). ROSE-ACKERMAN, Susan y PALIFKA, Bonnie, “Corrupción y gobierno. Causas, consecuencias y reformas”, Marcial Pons, Madrid, 2019.

Ambas afectan a los más vulnerados del entramado social, político y económico, como dos caras de una misma moneda.

En materia de recursos, insistimos en que la configuración de los recursos debe atender a estas pautas de igualación; las inequidades de género son estadísticamente comprobables si se repara en la participación de las mujeres en los distintos impuestos del sistema tributario. Es constante la tendencia de las mujeres de estar representadas en menor grado que sus pares varones en la tributación directa, en tanto que su participación en la imposición de impuestos al consumo es mucho más significativa<sup>24</sup>. Ello es un corolario de la situación que se viene describiendo.

### F. Hacia la construcción de la igualdad

Aunque estamos lejos de alcanzar una real igualdad de grupos sojuzgados en términos generales, y de género en especial, en los últimos tiempos se ha venido recorriendo un camino para comenzar a identificar y dar una mayor visibilidad a algunas exclusiones de las mujeres en la vida económica, reconociéndose más aún a partir de las sucesivas crisis la ‘feminización de la pobreza’.

Así, las herramientas financieras y las tributarias tradicionales, comienzan a dialogar y a cuestionarse si en su estructuración tradicional fomentan una verdadera igualdad. La sensación que queda es la de la persistencia de una desigualdad, que en algunos aspectos es evidente, estalla en la cara, y en otros, se vuelve más sutil.

<sup>24</sup> Informe “Impuesto a las ganancias con perspectiva de género”, Observatorio de Tributación y Género de la Subsecretaría de Tributación Internacional de la Secretaría de Política Tributaria del Ministerio de Economía. Documento de Trabajo N 67, “Los impuestos como herramienta para la equidad de género: el caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina”, Natalia Gherardi y Corina Rodríguez Enríquez, Diciembre 2008 (Ciepp- Ela).

## CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y GÉNERO

Diego Freedman

### A. Introducción

Un compromiso robusto con los derechos fundamentales exige que el Estado deba utilizar todas las herramientas a su disposición en forma permanente para asegurar la vigencia del derecho a la igualdad en los diferentes ámbitos de nuestra sociedad. Sobre la base de este ideal, la política financiera debe ser un instrumento más del Estado, lo que implica que al momento de obtener y asignar recursos públicos se tenga como meta asegurar el derecho a la igualdad.

Desde ya, el diseño de una política financiera respetuosa del derecho a la igualdad implica, desde el plano teórico, una profunda y amplia discusión sobre la concepción de igualdad en la sociedad y los mecanismos eficientes y razonables para realizarla.

Sin perjuicio de lo cual, una cuestión que necesariamente debe ser atendida es la necesidad de atender la situación de grupos tradicionalmente postergados o discriminados en una sociedad, tanto por decisiones institucionales (normas jurídicas, políticas de Estado) como por cuestiones de índole cultural (prejuicios, estereotipos). Estos grupos, con el correr de los años, han merecido normas en el plano internacional y local destinadas a su protección especial con la finalidad explícita de corregir discriminaciones históricas.

Precisamente durante el siglo XX y en los primeros años del corriente milenio se ha ido diseñando un complejo entramado normativo en el marco del derecho internacional de los derechos humanos a fin de procurar la igualdad de las mujeres, grupo históricamente discriminado.

En consecuencia, hoy en día resulta exigible que la política financiera posea perspectiva de género a fin de preservar el derecho a la igualdad de las mujeres. Esto implica un profundo desafío teórico que significa analizar principios e instituciones desde el prisma de la perspectiva de género.

Sólo con la intención de aportar alguna reflexión preliminar, en este ensayo abordaremos el principio de capacidad contributiva, que se encuentra inextricablemente enlazado con el derecho a la igualdad y su relación con una política financiera con perspectiva de género.

Nuestro derrotero tendrá su inicio con los estándares internacionales de derechos humanos relacionados con el derecho a la igualdad de las mujeres con implicancias en el ámbito tributario. Con posterioridad, explicaremos brevemente el principio de capacidad contributiva para detenernos en las consecuencias derivadas de su consideración desde una perspectiva de género.

### B. Derecho internacional de los derechos humanos en protección de los derechos de las mujeres y sus implicancias en el ámbito tributario

Una lectura detenida de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer permite advertir que no hay previsiones específicas que relacionen la actividad tributaria estatal con el aseguramiento del derecho a la igualdad de las mujeres.

Sin embargo, es posible hacer aplicación de los artículos generales de la primera parte considerando que debe hacerse una lectura dinámica de este instrumento internacional. Al respecto se ha considerado por el órgano de aplicación que: “El espíritu de la Convención abarca otros derechos que no se han mencionado expresamente en el texto, pero que afectan a la consecución de la igualdad entre la mujer y el hombre, ya que su ineffectividad representa una forma de discriminación contra la mujer”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Proyecto de Recomendación general Nº 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de

En primer lugar debe destacarse que el art. 2<sup>2</sup> prohíbe toda discriminación hacia la mujer, lo que se traduce en un deber específico: la derogación o modificación de toda norma discriminatoria contra la mujer<sup>3</sup>. En consecuencia, si se considera que por acción o por omisión<sup>4</sup>, la legislación tributaria discrimina

---

todas las formas de discriminación contra la mujer, párr. 7.

<sup>2</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), art. 2: “Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio; b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer; c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación; d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación; e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas; f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer; g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer”.

<sup>3</sup> Entendemos por discriminación a un trato violatorio del derecho a la igualdad justificado en una categoría sospechosa como es el sexo, el género, la edad o la nacionalidad.

<sup>4</sup> “Los Estados partes tienen la obligación de no discriminar a la mujer por acción u omisión; además, están obligados a reaccionar activamente ante la discriminación contra la mujer, independientemente de que esas acciones u omisiones sean cometidas por el Estado o por actores privados. La discriminación puede ocurrir cuando los Estados no adoptan las medidas legislativas necesarias para

a las mujeres, debe ser inmediatamente modificada. Esto puede suceder porque se trata a las mujeres en forma diferente a los hombres sin que exista una justificación razonable o cuando la norma jurídica tributaria es neutral<sup>5</sup>, o sea, no tiene en cuenta la protección especial que merece la mujer (por ejemplo, cuando se encuentra embarazada o cuando no se considera las desigualdades históricas o las asimetrías de poder).

Esta disposición debe ser complementada por el art. 3<sup>6</sup>, cuando exige que en todas las

---

asegurar la plena efectividad de los derechos de la mujer, no aprueban políticas nacionales para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer y no dan cumplimiento a las leyes pertinentes”, Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, párr. 10.

<sup>5</sup> “Los Estados partes tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir el derecho de no discriminación de la mujer y asegurar el desarrollo y el adelanto de la mujer a fin de mejorar su situación y hacer efectivo su derecho a la igualdad de jure y de facto o sustantiva con el hombre. Los Estados partes deberán asegurar que no haya discriminación directa ni indirecta contra la mujer. Se entiende por discriminación directa contra la mujer la que supone un trato diferente fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género. La discriminación indirecta contra la mujer tiene lugar cuando una ley, una política, un programa o una práctica parece ser neutra por cuanto se refiere tanto a los hombres como a las mujeres, pero en la práctica tiene un efecto discriminatorio contra la mujer porque las desigualdades preexistentes no se han tenido en cuenta en la medida aparentemente neutra. Además, la discriminación indirecta puede exacerbar las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los patrones estructurales e históricos de discriminación y el desequilibrio de las relaciones de poder entre la mujer y el hombre”, Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, párr. 16. En los “Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal” se expresó en el punto 6.4 que se deben “Eliminar discriminaciones por razones de género en las estructuras fiscales, y corregir los sesgos de género explícitos e implícitos en los sistemas tributarios y en cada impuesto en particular”.

<sup>6</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),

esferas<sup>7</sup> se adopten las medidas legislativas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y el adelanto de las mujeres con el objeto de asegurarles el ejercicio de sus derechos humanos en igualdad de condiciones<sup>8</sup>. No debe perderse de vista que la legislación tributaria implica siempre restricciones a los derechos individuales, en particular, la propiedad privada y la libertad de ejercer una actividad económica. Ahora, lo que exige este estándar es que las restricciones impuestas por la legislación tributaria a las mujeres no deben tener mayor intensidad que las vigentes para los hombres.

Por su parte, el art. 4 consagra la posibilidad de adoptar medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de

oportunidades para las mujeres<sup>9</sup>. En consecuencia, resulta admisible que se establezcan normas tributarias que otorguen beneficios a las mujeres si se considerara que coopera para lograr la igualdad de oportunidades. En particular, debe tenerse en cuenta que la Recomendación general Nº 25 “Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Medidas especiales de carácter temporal” consideró que: *“La segunda obligación de los Estados Partes es mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces. En tercer lugar los Estados Partes*

---

art. 3: “Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”.

<sup>7</sup> “El artículo 2 exhorta a los Estados partes a condenar la discriminación contra la mujer ‘en todas sus formas’, en tanto que el artículo 3 se refiere a las medidas apropiadas que los Estados partes deben adoptar en ‘todas las esferas’ para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer. Mediante estas disposiciones, la Convención se adelanta a la aparición de nuevas formas de discriminación que no se hubieran determinado en el momento de su redacción”, Proyecto de Recomendación general Nº 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, párr. 8.

<sup>8</sup> “La obligación de respetar requiere que los Estados partes se abstengan de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con el hombre”, Proyecto de Recomendación general Nº 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, párr. 9.

---

<sup>9</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), art. 4: “1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato...” La obligación de cumplimiento abarca la obligación de los Estados partes de facilitar la plena efectividad de los derechos de la mujer y tomar medidas para ello. Los derechos humanos de la mujer deben hacerse efectivos mediante la promoción de la igualdad de facto o sustantiva por todos los medios apropiados, entre ellos la adopción de políticas y programas concretos y efectivos orientados a mejorar la posición de la mujer y lograr esa igualdad de facto, incluida, cuando proceda, la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la Recomendación general Nº 25”, Proyecto de Recomendación general Nº 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, párr. 20. Una interpretación de estos principios al campo financiero ha sido realizada en “Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal” donde se consideró en relación con la igualdad de género que se debe: “Utilizar la política fiscal para eliminar las discriminaciones por razones de género y promover la igualdad sustantiva de género y una distribución más justa del poder económico, incluso con medidas afirmativas en favor de las mujeres, movilizándolo para ese fin recursos a nivel nacional e internacional, e incluyendo recursos adicionales y potenciales si fuera necesario”, mayo 2021.

están obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales” (párr. 7).

Esta disposición de la CEDAW considera que son válidas las medidas especiales tendientes a proteger la maternidad<sup>10</sup>, lo que necesariamente debe ser considerado por las normas tributarias. En consecuencia, el embarazo o el procedimiento de adopción, la lactancia y la crianza de un niño o de una niña deben ser tenidos en cuenta por la legislación tributaria.

En la segunda parte de la CEDAW, donde se detallan campos específicos, sólo se puede mencionar el art. 13 referido a la eliminación de la discriminación en las esferas de la vida económica<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Artículo 4. “...2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria”.

<sup>11</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Art. 13: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: a) El derecho a prestaciones familiares; b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero; c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural”. “La política deberá ser amplia porque debería aplicarse a todas las esferas de la vida, incluidas aquellas que no se mencionan expresamente en el texto de la Convención. Deberá aplicarse a las esferas económicas pública y privada, al igual que al ámbito doméstico, y asegurar que todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y todos los niveles del Gobierno asuman sus responsabilidades respectivas en cuanto a la aplicación. Debería incorporar toda la gama de medidas apropiadas y necesarias para las circunstancias particulares del Estado parte”, Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la

### C. Hacia un principio de capacidad contributiva con perspectiva de género

Uno de los principios propios del Derecho constitucional tributario es el de capacidad contributiva<sup>12</sup>, el cual, puede formularse en términos simples: Sólo es legítimo exigir tributos si el contribuyente posee capacidad contributiva<sup>13</sup>.

Ahora, lo que evidencia la formulación del principio de capacidad contributiva es su vinculación con el derecho a la igualdad en la faz tributaria, ya que la magnitud del gravamen depende de la capacidad contributiva del contribuyente, o sea, a mayor capacidad contributiva, mayor gravamen; a menor capacidad contributiva, menor gravamen<sup>14</sup>. Resulta evidente que el respeto de este derecho fundamental exige construir un concepto de capacidad contributiva que permita ajustar el gravamen exigido a las condiciones económicas de los contribuyentes.

Desde ya, este principio nos introduce en una profunda discusión en la que se ha visto envuelta la jurisprudencia y la doctrina; en

eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, párr. 25.

<sup>12</sup> Se lo ha deducido de los arts. 4, 16 y 75. Inc. 2 de la Constitución Nacional.

<sup>13</sup> “(L)a causa del tributo es la circunstancia o el criterio que la ley asume como razón necesaria y suficiente para justificar que de verificarse un determinado presupuesto de hecho derive la obligación tributaria [...] [e]n la relación impositiva el criterio justificativo, la razón última por la cual la ley toma un hecho de la vida como presupuesto es la capacidad contributiva. Ésta, en efecto, es la única razón que explica la existencia como presupuestos de obligaciones tributarias de hechos aparentemente diferentes, pero todos con la común naturaleza económica”, Jarach, Dino, *El Hecho Imponible*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1982, ps. 101 y 102.

<sup>14</sup> “Contad todos los medios de ganar y de vivir que se conocen en nuestra sociedad, y no dejéis uno sin impuestos. Que la contribución pese sobre todos igualmente, y sobre cada uno según sus fuerzas: he ahí la igualdad proporcional”, Alberdi, Juan Bautista, *Organización política y económica de la Confederación Argentina*, Nueva Edición Oficial, 1856, p. 634. Se sostuvo que: “los impuestos deben ser iguales en igualdad de capacidad contributiva”, Jarach, Dino, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, p. 323.

particular, cómo se define la capacidad contributiva del contribuyente. Sin embargo, no podrá ser un tema que por su densidad podamos desarrollar en este ensayo.

Retomando la idea inicial de este ensayo, el respeto de los diversos estándares internacionales de derechos humanos relativos al aseguramiento del derecho a la igualdad de las mujeres exige dotar de perspectiva de género al principio de capacidad contributiva. De otra forma, una concepción neutral puede perpetuar situaciones discriminatorias. Por otro lado, si en su consideración se han previsto tratos desiguales en perjuicio de las mujeres deberán ser erradicados.

Desde ya, construir un concepto de capacidad contributiva con perspectiva de género requerirá de un sustento de información de económica y análisis jurídicos de la legislación impositiva para darle razonabilidad, operatividad y generar consecuencias provechosas. Sin perjuicio de lo cual, tendré la osadía de avizorar algunas consideraciones en las siguientes líneas.

Una cuestión que debe ser tenida en cuenta es que las mujeres dedican gran parte de su tiempo al trabajo doméstico y al cuidado familiar (niños, niñas, personas con discapacidades o enfermedades temporales o permanentes, ancianos y ancianas)<sup>15</sup>. Esta asignación de tiempo es claramente desigual si se lo compara con los hombres y se mantiene

aunque la mujer tenga otra actividad laboral<sup>16</sup>. Desde ya, el ideal es diseñar políticas públicas en distintos planos a fin de incentivar un reparto igualitario en estas tareas de cuidado (por ejemplo, en la formación con perspectiva de género en todos los niveles educativos o en el régimen de licencias laborales, más allá de una mayor disponibilidad de establecimientos públicos destinados al cuidado y a la educación inicial). Sin embargo, hasta que este tipo de reformas tengan un impacto real, nos resulta evidente que una mujer que se encarga de tareas de cuidado no tiene la misma capacidad contributiva que un hombre, si se evalúa un impuesto que recae sobre sus ingresos –suelo-. Esa mujer va a tener que destinar parte de sus ingresos a estas tareas de cuidado,

<sup>16</sup> “La encuesta de uso del tiempo de la ciudad de Buenos Aires comprueba que las mujeres que viven con niños de hasta 5 años dedican, en promedio, más de cinco horas diarias a su cuidado, mientras que los varones les consagran la mitad de ese lapso, dos horas y media, dedicación que se incrementa sólo cuando los niños no asisten al jardín de infantes. Incluso en hogares con dos proveedores (madre y padre), el promedio de tiempo dedicado por unos y otras al cuidado infantil difiere sustancialmente (las mujeres, 2 h 59’ y los hombres, 1 h 19’”. Faur, Eleonor, *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2014, p. 56. También, agrega que: “Los resultados de la encuesta de uso del tiempo de la CABA confirman estos hallazgos: los hombres dedican largas horas al trabajo remunerado y pocas al cuidado. La ecuación se presenta en forma inversa en el caso de las mujeres, quienes consagran más del doble de tiempo que los hombres a tareas de cuidado. Asimismo, la prioridad en la asignación de tiempos se complementa con una notable diferencia en los ritmos en los que unos y otras desarrollan las distintas actividades. Mientras los padres disponen su tiempo de cuidado en los extremos de las extensas jornadas laborales, con un pico de atención al finalizar el día de trabajo (entre las ocho y las nueve de la noche), las madres alternan el trabajo y el cuidado a lo largo de distintos momentos de la jornada. Entre ellas, se observa una importante dedicación en horas de la mañana, a la que suman un nuevo pico hacia las cuatro de la tarde, cuando finaliza la jornada escolar. Así en el caso de las madres ocupadas, el cuidado tiene prioridad sobre el trabajo remunerado, patrón que no se comprueba en el caso de los padres ocupados (Esquivel, 2012)”, p. 154.

<sup>15</sup> “De acuerdo con la única encuesta de uso de tiempo disponible para nuestro país, realizada por INDEC en 2013, las mujeres dedican casi el doble de horas al trabajo doméstico no remunerado que los hombres (7,1 horas contra 3,7 horas) afectando sus trayectorias laborales, sus posibilidades de formación así como su tiempo disponible para ocio”, Impuesto a las Ganancias con Perspectiva de Género, Observatorio de Tributación y Género, Ministerio de Economía de la Nación.

que van a implicar que posea menos dinero disponible<sup>17</sup>. Esa concepción implicará repensar,

por ejemplo, el sistema de deducciones<sup>18</sup> o las alícuotas del monotributo.

<sup>17</sup> Este análisis de la capacidad contributiva fue efectuado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de los ancianos y de las ancianas, grupo que también merece una protección especial. En el caso “García”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que una persona que percibe su jubilación y es anciano o enfermo no tenía la misma capacidad contributiva por su condición. Al respecto consideró que: “el análisis integral de la capacidad contributiva implica que la equiparación de un jubilado en condiciones de mayor vulnerabilidad con otro que no se encuentra en esa situación, pasa por alto el hecho evidente de que el mismo ingreso no impactará de igual manera en un caso que en otro, insumiendo más gastos en el primero que en el segundo. Dicho de otro modo: la misma capacidad económica -convertida sin más por el legislador en capacidad contributiva- está destinada a rendir en ambos casos de manera diferente, desigualando en la realidad lo que el legislador igualó. Se advierte entonces que la estructura tipificada por el legislador (hecho imponible, deducciones, base imponible y alícuota) termina por subcategorizar mediante un criterio estrictamente patrimonial (fijando un mínimo no imponible) a un universo de contribuyentes que, de acuerdo a una realidad que la Constitución obliga a considerar, se presenta heterogéneo. La opción legislativa elaborada originariamente en un contexto histórico diferente, con un marco constitucional previo a la última reforma de la Norma Fundamental, y reiterada casi automáticamente a través de los años ha devenido, pues, insuficiente y -en el específico caso bajo examen- contraria al mandato constitucional (...) debe quedar en claro que no se pretende desde el Poder Judicial establecer, a los efectos del pago del impuesto a las ganancias, cuál debe ser la capacidad contributiva de cada jubilado en concreto, pues ello equivaldría -desde el punto de vista lógico- a consagrar la insensatez de promover tantas categorías como beneficiarios existan en el sistema, y -desde el punto de vista jurídico- asumir una tarea propia del legislador, violentando el principio republicano de la división de poderes. Lo que se pretende, ejerciendo competencias que son propias, es analizar -cuando un caso llega a la decisión del poder encargado de resolver- si en la causa el standard genérico utilizado por el legislador cumple razonablemente con los principios constitucionales o si, por el contrario, su aplicación concreta vulnera derechos fundamentales. En tal hipótesis, lo que corresponde hacer a la magistratura es declarar la incompatibilidad de la norma con la Constitución en el caso concreto, sin perjuicio de poner en conocimiento del Congreso la situación, para que este -ejerciendo sus competencias constitucionales- identifique situaciones y revise, corrija, actualice o complementamente razonablemente el criterio genérico originario atendiendo al parámetro establecido por la justicia”, Fallos: 342:411, 2019.

<sup>18</sup> En este sentido, la directriz 2 del principio 6 de “Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal” prevé que se deben: “Tomar medidas para asegurarse que los sistemas fiscales dejen de basarse en la presunción de que los hogares agrupan y comparten recursos por igual entre las personas que lo integran y por ende promuevan la imposición individual, o cuando sea necesario tratamientos diferenciales favorables, como mecanismo para lograr la justicia fiscal”. “En relación con los hogares ‘monomarentales’: El desafío principal, a la hora de pensar impuestos directos con menos sesgos de género, se relaciona con la consideración especial hacia los hogares monoparentales, especialmente aquellos con jefas de hogar mujeres (‘monomarentales’). Ante la ausencia de un cónyuge o conviviente que pueda aportar ingresos para los gastos del hogar, estas jefas de hogar deben hacerse cargo del total de los gastos de la familia, así como también de la cobertura de las tareas de cuidado. Sumado a esto, tampoco tienen la posibilidad de deducir el monto de carga de familia correspondiente al cónyuge, viéndose perjudicadas doblemente. Una contemplación para este tipo de hogares, podría ser la habilitación de una deducción especial para hogares monoparentales equivalente a la deducción por cónyuge o conviviente, esto implicaría un equilibrio con los ‘hogares tradicionales’ en términos de beneficios impositivos de deducciones, también podría funcionar como beneficio para aquellas jefas de hogar que no reciben las cuotas alimentarias correspondientes por parte de los padres de sus hijos”, Impuesto a las Ganancias con Perspectiva de Género, Observatorio de Tributación y Género, Ministerio de Economía de la Nación. Cuando se separan el padre y la madre se propuso: “repensar la figura de la deducción por carga de familia para hijos/as en el caso de padres separados también nos permitiría beneficiar al padre o madre conviviente con los menores, al darles prioridad de deducir a sus hijos/as en un 100%. Actualmente la deducción por hijo/a se realiza en un 50% por cada padre o madre, pero en el caso de que uno de ellos lo hiciera por la totalidad de la carga, vetaría al otro de realizar la deducción. Por este motivo, generar un sistema de prioridades permitiría que el/la progenitor/a que se hace cargo de la mayor parte de las tareas de cuidado de los hijos/as y gastos de la familia, no deba enfrentarse a la imposibilidad de deducir si el otro padre ya lo hizo”, Impuesto a las Ganancias con Perspectiva de Género, Observatorio de Tributación y Género, Ministerio de Economía de la Nación.

Asimismo, debe advertirse que las mujeres históricamente han sufrido la discriminación en el ámbito laboral, lo que ha significado que su sueldo sea menor por las mismas tareas desempeñadas (se denomina “brecha salarial”<sup>19</sup>). Por ende, resulta necesario analizar

<sup>19</sup> “Se calcula que solo el 30% de quienes tributan el Impuesto a las Ganancias son mujeres. Esto es así porque no están representadas entre los trabajadores mejor pagos de la economía: en el decil de mayores ingresos, por ejemplo, el 63% son varones y sólo el 37% son mujeres. La desigualdad de salarios también se repite en esta sección de la sociedad, donde el ingreso promedio de un varón es de \$108.747, mientras que el de una mujer es de \$95.588”. Impuesto a las Ganancias con Perspectiva de Género, Observatorio de Tributación y Género, Ministerio de Economía de la Nación.

También se detalló que: “persiste la brecha de género en el ingreso por el trabajo remunerado, que se ubica en torno 73% para el ingreso promedio. Esta situación es resultado de la combinación de las discriminaciones mencionadas (menor participación, mayor desempleo y subocupación, segregación horizontal y vertical), sumadas al hecho que las mujeres trabajan, por los propios condicionantes que enfrentan, menos horas que los varones. La brecha de ingresos se replica, asimismo, entre los trabajadores independientes. De acuerdo con información provista por la AFIP, del total de los contribuyentes registrados frente al impuesto a las ganancias como autónomos (trabajadores/as independientes de altos ingresos) los varones representan el 72,5% y las mujeres sólo el 27,40%. Esta proporción entre varones y mujeres cambia al considerar los pequeños y medianos contribuyentes del régimen simplificado de monotributo, donde el porcentaje de varones desciende a 61% y el de mujeres asciende a 38,90% (...) Por otra parte, de acuerdo con información proporcionada por la AFIP, sólo una pequeña minoría de los trabajadores asalariados tributan impuesto a las ganancias: el 5,4% de las trabajadoras mujeres y el 8,6% de los empleados varones (...) del total de trabajadores asalariados que tributan impuesto a las ganancias el 77% son varones frente al 22% que son mujeres”, GHERARDI, Natalia y RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina, *Los impuestos como herramienta para la equidad de género: el caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2008, ps. 6 y 7.

“(L)os ingresos individuales de las mujeres son menores que los de los hombres. Si bien las estadísticas oficiales muestran que la brecha está disminuyendo, el ingreso laboral de las mujeres es

si es conveniente compensar estas diferencias a través del sistema tributario (subiendo el mínimo no imponible o modificando la alícuota del impuesto a las ganancias, más allá de su limitado alcance, o previendo una cuota menor para el monotributo). En consecuencia, se asume que la discriminación en el mercado laboral justifica una diferente consideración de la capacidad contributiva. Desde ya la adopción de estas medidas positivas, si no se complementan con otras acciones, pueden generar incentivos para que el mercado siga discriminando a las mujeres, perpetuando la diferencia salarial.

Otras temática a analizar es la incorporación del listado de productos de primera necesidad que están exentos de impuestos al consumo, incluyendo toda su cadena productiva, cuando son generalmente comprados para uso de las

todavía inferior a alrededor del 60% del ingreso de los hombres. Al tener en cuenta los ingresos de todas las fuentes, el porcentaje aumenta al 70%. Esto demuestra que los ingresos de los hombres están más concentrados en el empleo formal que los de las mujeres (...) El nivel relativamente más bajo de ingresos percibidos por las mujeres con respecto a los hombres, es decir, la brecha constante en términos de ingresos, puede explicarse por el mayor nivel de desempleo, la inestabilidad del empleo y la mayor concentración de las mujeres en los trabajos menos formales (...) En estos casos, los ingresos de los hogares encabezados por hombres son casi un 30% más altos que los de los hogares encabezados por mujeres. Todo esto se traduce, a su vez, en una capacidad contributiva diferenciada entre hombres y mujeres que, en consecuencia, incide en la estructura tributaria actual de diferentes maneras”, ROSSIGNOLO, Darío, *Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar*, Revista de la CEPAL, nro. 124, 2018, ps. 198 y 201.

mujeres o para tareas de cuidado<sup>20</sup>. Esto implica aceptar que ciertos consumos no evidencian capacidad contributiva, porque resultan necesarios. En consecuencia, se disminuye la carga tributaria de los impuestos al consumo, que tienen un efecto económico regresivo, el cual recae con mayor intensidad en los grupos económicamente desaventajados<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> En este sentido, la directriz 2 del principio 6 de “Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal” prevé que se deben: “Disminuir el peso exagerado de los impuestos regresivos y que gravan el consumo, en especial de bienes de primera necesidad, los cuales recaen desproporcionadamente sobre las mujeres por su mayor participación en la población de menores ingresos producto de las discriminaciones históricas, y establecer exenciones o menores tarifas para productos priorizados en el consumo de mujeres”.

“(E)xisten diferencias en las modalidades de gastos de consumo entre los tipos de hogares. En comparación con los hombres, las mujeres tienden a gastar una mayor proporción de los ingresos bajo su control en bienes como alimentos, educación y asistencia sanitaria, que aumentan el bienestar y las capacidades de los niños. Estas modalidades afectan la incidencia de los impuestos”, ROSSIGNOLO, Darío, *Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar*, Revista de la CEPAL, nro. 124, 2018, p. 201. Se agrega que: “Para reducir la carga de los impuestos indirectos en los hogares más pobres en donde las mujeres son perceptoras de renta se sugiere una serie de medidas de política. Por ejemplo, la reducción del IVA sobre una canasta de alimentos seleccionados (que incluya también transporte público y prendas de vestir para niños) y el incremento de los impuestos sobre los artículos de lujo aumentarían los efectos de equidad de los impuestos indirectos”, ROSSIGNOLO, Darío, *Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar*, Revista de la CEPAL, nro. 124, 2018, p. 219.

<sup>21</sup> “Una conclusión general de los estudios de género sobre los sistemas impositivos, es que aquellos que favorecen los consumos básicos tienden a tener un impacto positivo sobre la equidad de género. Esto resulta del hecho de que las mujeres aparecen, en la evidencia internacional, sobre-representadas en hogares de menores ingresos, y que los hogares con jefas mujeres tienen en promedio menores ingresos que los hogares comandados por varones. Por esta razón, cualquier medida tributaria que dote de progresividad, o quite regresividad, a la tributación indirecta, será positiva para la equidad de género”,

En definitiva, estas propuestas preliminares permiten advertir la capacidad performativa que tiene la perspectiva de género que exige repensar los conceptos tradicionales del Derecho y, a partir de allí, diseñar reformas en el plano jurídico.

---

RODRÍGUEZ ENRIQUEZ, Corina, *Gastos, tributos y equidad de género: Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2008 p. 27.

## PROBLEMAS SIN RESOLVER. UN ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA EN RAZÓN DE GÉNERO EN ARGENTINA

Belén E. Donzelli y Federico Manuel Gonzalez

*¿La igualdad es solamente para los idénticos?  
¿O puede haber igualdad política para los que  
somos diferentes?*  
Diana Maffía<sup>1</sup>

### A. Introducción: Una brecha estructural. Buscar la igualdad en la diferencia

Aunque parezca una obviedad, el problema de la desigualdad de género encubre dentro de sí una enorme complejidad y su abordaje exige adoptar una visión integral; sobre todo, si lo que se busca es un estudio que aspire a reconciliar la *igualdad* y la *diferencia*, dos conceptos que parecerían, a primera vista, contradecirse entre sí.

Desde su faz positiva y constitucional, la igualdad fue reconocida, ya en los albores de nuestra república, en el artículo 16 de su Constitución Nacional. Allí se establece, con una redacción que no varió mucho desde la sanción primigenia de la norma en el año 1853<sup>2</sup>, que *“la Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”*<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Maffía, Diana, “Sujetos, política y ciudadanía”, en Chaer, Sandra y Santoro, Sonia (comps.), *Las palabras tienen sexo: introducción a un periodismo con perspectiva de género*, 1ª edición, Buenos Aires, Artemisa Comunicación Ediciones, 2007, pág. 17.

<sup>2</sup> Originalmente, el artículo no hablaba de Nación Argentina sino de ‘Confederación Argentina’, aunque en lo sustancial, el contenido del derecho a la igualdad era el mismo.

<sup>3</sup> Como señala Roberto Saba, este artículo se complementa con lo dispuesto en otras partes del texto constitucional, como el Preámbulo, el artículo 14 “cuando establece que ‘Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos (...) y en

A su vez, luego de la reforma constitucional de 1994, esta previsión se complementa con lo dispuesto en diversos instrumentos de derechos humanos a los que el constituyente reconoció jerarquía constitucional<sup>4</sup>, y con lo establecido en el artículo 75 inciso 23, donde se establece que corresponde al Congreso *“legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”*.

Referido lo anterior, diremos también que el concepto de igualdad no se agota en el enunciado de una previsión normativa, sino que sus efectos se proyectan en todos los niveles del discurso jurídico. Lo que incluye a las normas, por supuesto, pero también a las distintas teorías, doctrinas u opiniones de los juristas, y a las creencias y mitos que operan en el imaginario social<sup>5</sup>. Sin embargo, definir la igualdad no es tarea sencilla...

En un interesante fallo donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó el pronunciamiento de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba que declaró la validez de una ordenanza que había dispuesto

el artículo 20, al reconocer a nacionales y extranjeros los mismos derechos civiles”. Ver “(Des)Igualdad estructural”, en la obra colectiva *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Alegre, Marcelo y Gargarella, Roberto (comps.), Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, pág. 142.

<sup>4</sup> Ver art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional Argentina.

<sup>5</sup> Ver RUIZ, Alicia, en *Idas y vueltas. Por una teoría crítica del derecho*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, Editores del Puerto, Depto. de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UBA, 2001, págs. 3 a 11.

inscripciones mixtas en un colegio ubicado en esa provincia, el ex Ministro Petracchi señalaba que “La garantía de la igualdad no es una fórmula rígida e inmutable; tampoco es definible. Si pretendiéramos definirla sólo podríamos ofrecer un retrato borroso de las convenciones sociales y las creencias vigentes en una época determinada”<sup>6</sup>. Compartimos esta reflexión, ya que las implicancias del alcance de la igualdad quedarán sujetas, en última instancia, a las construcciones socioculturales de un tiempo o época. Por esta razón, no sería posible determinar acabadamente su conceptualización.

Aun así, podríamos consensuar que la igualdad es un derecho, a la par que una garantía, que se relaciona con la posibilidad de las personas de acceder a otros derechos, formal y materialmente, dentro de una comunidad y en condiciones de equidad.

Cuando confrontamos esta idea con lo que ocurre en las sociedades actuales, desde una perspectiva sensible al género, observamos múltiples ejemplos de desigualdad que ponen en desventaja a las mujeres y a las identidades trans; dos grupos humanos históricamente sojuzgados por la diferencia expresada en sus cuerpos.

Diana Maffía señala que “hay un aspecto que tenemos que diferenciar de la igualdad que es la identidad. La diferencia de los cuerpos tiene como su contrario a la identidad [...]. Es decir, la diferencia está en nuestra naturaleza. Esta diferencia que está opuesta a la identidad, es una diferencia en la naturaleza. En cambio, la igualdad es un concepto político [...] implica igual capacidad de derechos y a lo que se opone no es a la diferencia, se opone a la desigualdad. **La desigualdad también es una relación política, es la relación política de no tener el mismo acceso a los derechos**”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> CSJN, *González de Delgado, Cristina y otros c. Universidad Nac. de Córdoba*, Fallo 323:2659, sentencia del 19/09/2000.

<sup>7</sup> MAFFÍA, Diana, “Sujetos, política y ciudadanía”, en Chaher, Sandra y Santoro, Sonia (comps.), *Las palabras tienen sexo: introducción a un periodismo con perspectiva de género*, 1a edición, Buenos Aires, Artemisa Comunicación Ediciones, 2007, pág. 16 y ss; el destacado es propio. En otro trabajo, la

En lo que atañe a las leyes, la cuestión de la desigualdad económica en razón de género importa la consideración de normativa penal, laboral, civil, tributaria, comercial, entre otras. Es decir, requiere adoptar una visión transversal del sistema normativo de que se trate. Pero además, supone comprender que esta exclusión puede no derivar del propio ordenamiento jurídico, sino de las prácticas sociales de sometimiento sistemático que reciben ciertos grupos humanos por parte de otros<sup>8</sup>.

Roberto Saba ha dicho que, si bien en Argentina no existe normativa que excluya explícitamente a las mujeres y a otros grupos vulnerados, del ejercicio efectivo de sus derechos civiles y políticos, en la realidad esos derechos son ‘solo palabras’. Según el autor, este es el resultado “de una situación de exclusión social o de ‘sometimiento’ de estos grupos por otros que, en forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias, desplazan a las mujeres, discapacitados, indígenas u otros

---

autora ha señalado que no existe consenso doctrinario dentro de los feminismos respecto a la relación entre estos dos conceptos (el de igualdad y diferencia). En efecto, ha dicho que “[e]s un desafío teórico reciente del pensamiento y la praxis feminista reconciliar igualdad y diferencia. Lo opuesto a la igualdad [...] no es la diferencia (ontológica), sino la desigualdad (política). En su línea menos interesante, el feminismo negará las diferencias políticamente relevantes entre varones y mujeres [...] En la línea que considero más interesante, buscará un universalismo que conviva con la pluralidad de lo humano, sin permitir que un pequeño conjunto de cualidades de sujetos hegemónicos sustituya la totalidad, inferiorizando y marginando luego las diferencias”. Ver “La utopía feminista: igualdad y diferencia”, capítulo VI de la obra colectiva *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Alegre, Marcelo y Gargarella, Roberto (coords.), 2ª edición ampliada, Buenos Aires, Argentina, editorial Abeledo Perrot, 2012, pág. 107.

<sup>8</sup> En este punto, vale la pena recordar que una norma puede ser en apariencia neutra, en términos de igualdad y no discriminación, pero aplicada en la práctica y enmarcada en un plexo sociocultural determinado puede derivar en prácticas abusivas y discriminatorias.

grupos de personas de ámbitos en los que ellos se desarrollan o controlan<sup>9</sup>. La visión de Saba se vincula con una particular mirada sobre la igualdad, que el autor denomina 'estructural', para la cual resultará relevante la incorporación de datos históricos, sociales y agregaremos, también, económicos, que den cuenta del fenómeno de segregación al que se encuentran sometidos amplios sectores de la sociedad.

Desde esta última perspectiva (es decir, la económica), y sólo a título enunciativo, podríamos mencionar algunos ejemplos donde se expresa esta segregación estructural de género: la desigual distribución de las tareas de cuidado entre varones y mujeres, siendo aquellas quienes más tiempo dedican a las tareas del hogar, la crianza de las infancias y la atención a las personas del entorno familiar; la feminización de este tipo de labores, que se vincula con lo que, en el ámbito de los estudios de género, se da en llamar 'suelo pegajoso'; el denominado 'techo de cristal', que se refiere a las dificultades que impiden a las mujeres acceder o permanecer en cargos directivos o jerárquicos, afectando en consecuencia su desarrollo profesional; y como si esto fuera poco, el conocido 'pink tax', que alude al sobreprecio que tienen algunos productos por el solo hecho de estar destinados a las mujeres<sup>10</sup>.

Sumado a lo anterior, no hemos de soslayar la discriminación económica que sufren las personas *trans*, quienes forman parte de un colectivo sistemáticamente vulnerado, y que ha visto seriamente dificultado, cuando no impedido, el acceso a sus derechos a lo largo de la historia<sup>11</sup>. Estas personas están expuestas a un riesgo más elevado de sufrir acoso y discriminación. Las desigualdades a las que se ven sometidas son múltiples, y

<sup>9</sup> SABA, Roberto, "(Des)Igualdad estructural", en la obra colectiva *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, pág.141.

<sup>10</sup> "¿Qué es el pink tax?", 16 de mayo de 2016, Ecofeminista, disponible en: [¿Qué es el pink tax?](#) [Fecha de consulta: 6/02/2022].

<sup>11</sup> Ver STRYKER, Susan, *Historia de lo trans*, colección La pasión de Mary Read, Nº 10, Madrid, Editorial Continta me tienes, 2017.

desde una mirada enfocada en los DESC<sup>12</sup>, abarcan desde la denegación de la atención sanitaria digna y del acceso a la educación, al desempleo y las carencias en el acceso a la vivienda, entre otras. Ello, sin mencionar las distintas violencias de las que son víctimas<sup>13</sup>. La exposición a estos y otros abusos conexos puede verse agravada por otros factores, como la edad, el origen étnico, la ocupación, la condición socioeconómica y la discapacidad<sup>14</sup>.

En efecto, "la discriminación [...] por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres"<sup>15</sup>.

Se avizora entonces que, para comprender los alcances de este fenómeno, el enfoque también debe ser interseccional, máxime teniendo en cuenta la huella que imprimió la pandemia ocasionada por el virus COVID-19, que afectó de manera singular a estas personas, sobre todo a aquellas de más bajos recursos, profundizando aún más la grieta existente.

Sin ánimos de exhaustividad, este trabajo pretende señalar ejemplos concretos de

<sup>12</sup> Ver Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), Nueva York, 16/12/1966. Disponible en: [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) [Fecha de consulta 29/07/2022]

<sup>13</sup> Recomendamos el sentido relato de la Hna. Mónica Astorga, Carmelita Descalza que trabaja con mujeres *trans* en situación de riesgo en la provincia de Neuquén, "Acariciar las heridas".

<sup>14</sup> Ver "Transgénero" (ficha de datos), en el sitio web de ONU - 'libres & iguales'. Disponible en: [TRANSGÉNERO](#) [Fecha de consulta 17/04/2022].

<sup>15</sup> ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). *Proyecto de Recomendación general Nº 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 16/12/2010, CEDAW/C/GC/28. Disponible en: [Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#) [Fecha de consulta: 6/02/2022].

desigualdad económica que se dan en razón de género en la actualidad, mostrando su consecuente afectación a distintos DESC, centrandó el análisis en el caso argentino, tomando en cuenta algunas respuestas que se han brindado desde el Estado, sea desde la legislación, la reglamentación, la implementación de determinadas políticas públicas de inclusión, o bien a través de algunos precedentes jurisprudenciales que se han suscitado con respecto a estos temas.

### **B. Una economía desigual: El caso argentino en el contexto regional latinoamericano, los fenómenos derivados de la división sexual del trabajo y las respuestas del Estado**

Como referimos anteriormente, la desigualdad económica en razón de género se manifiesta de diversas maneras.

En primer lugar, es sabido que las mujeres dedican más tiempo que los varones para las tareas de cuidado y las labores domésticas, lo que repercute en una lógica merma de su tiempo y energía disponibles para dedicar a otras actividades, como por ejemplo el trabajo profesionalizado. Además, las tareas de cuidado tienen un valor económico *en sí* que por mucho tiempo fue invisibilizado, lo que ayudó a sostener y profundizar la brecha sexo-genérica. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha señalado que *“entre cocinar, limpiar, ir a buscar agua o leña o cuidar de las niñas, los niños y las personas mayores, las mujeres realizan al menos 2,5 veces más trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que los hombres. Por tanto, tienen menos tiempo para dedicar al trabajo remunerado o trabajan más horas, combinando trabajos remunerados con otros que no lo son”*<sup>16</sup>. Pese a no ser remunerado, este trabajo tiene un valor propio, toda vez que *“sufraga el costo en cuidados que sustenta a las familias, apoya a las economías*

*y a menudo suple las carencias en materia de servicios sociales. Sin embargo, pocas veces se reconoce como ‘trabajo’”*<sup>17</sup>. En efecto, su aporte puede ser medido dentro del producto interno bruto (PIB) de un país con resultados significativos<sup>18</sup>.

Los roles de ‘madre’, ‘cuidadora’ o ‘ama de casa’ pueden interferir con el desarrollo laboral o profesional de muchas mujeres que deciden maternar o que se encuentran a cargo del cuidado de otras personas. Así, su participación en el mercado de trabajo ocurre, debiendo cargar con la presión social de tener que conciliar los deberes familiares y las responsabilidades laborales, en mayor grado que los hombres.

Esto es lo que doctrinariamente se conoce como ‘división sexual del trabajo’, algo que ocurre desde los comienzos de nuestra civilización, y que durante mucho tiempo se intentó justificar desde una supuesta base biológica que señalaba -sesgadamente- que ellas eran las más indicadas para encargarse de este tipo de labores ‘por naturaleza’.

La división sexual del trabajo tiene consecuencias económicas disvaliosas para las mujeres, que ciertamente son discriminatorias. En un informe elaborado por el Secretario General ante la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer del Consejo Económico y Social de la ONU, se mencionaba que ***“los obstáculos estructurales a la igualdad entre los géneros y la discriminación por motivos de género persisten en todos los países en las esferas***

---

<sup>17</sup> “Redistribuir el trabajo no remunerado”, ONU Mujeres. Disponible en: [Redistribuir el trabajo no remunerado | ONU Mujeres](#) [Fecha de consulta: 13/03/2022].

<sup>18</sup> En Argentina, por ejemplo, significó un aporte del 21,8% del PIB durante el año 2020, según “Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto”, una publicación digital de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía con inclusión de los efectos de la pandemia, Buenos Aires, 2020. Disponible en: [Los cuidados - un sector económico estratégico](#) [Fecha de consulta: 22/03/2022]

---

<sup>16</sup> “Redistribuir el trabajo no remunerado”, ONU Mujeres. Disponible en: [Redistribuir el trabajo no remunerado | ONU Mujeres](#) [Fecha de consulta: 13/03/2022].

*pública y privada* y se manifiestan en el mundo del trabajo como diferencias entre los géneros en la participación en la fuerza de trabajo y en la remuneración, la segregación ocupacional, la desigualdad de las condiciones de trabajo y la carga para las mujeres de las labores domésticas y los cuidados no remunerados, que caracterizan las economías formal e informal. Estas brechas de género tienen sus raíces en las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres en el hogar y en la economía y la sociedad en general; los sesgos de género y los efectos de las políticas fiscales, monetarias y comerciales; las leyes y normas sociales discriminatorias; y las mayores dificultades para que las mujeres logren un equilibrio entre el trabajo y las responsabilidades familiares<sup>19</sup>. Allí también se hace hincapié en la estrecha relación que existe entre la inequidad económica en razón de género y la exposición de las mujeres y las niñas al acoso, la exclusión y la violencia.

América Latina no escapa de esta realidad. En una presentación elaborada en el año 2021 por la CEPAL<sup>20</sup> se muestra que, en comparación, las mujeres dedican muchas más horas de su tiempo a quehaceres domésticos y trabajo no remunerado. Se mencionan incluso las consecuencias negativas que conlleva la invisibilización de estas tareas, como la sobrecarga de trabajo para las mujeres, la repetición de patrones culturales patriarcales, brechas en el mercado laboral, y la perpetuación del mito de que la producción que no es de mercado no contribuye a la economía en su conjunto<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Consejo Económico y Social de la ONU, informe del Secretario General del 30 de diciembre de 2016: *El empoderamiento económico de la mujer en el cambiante mundo del trabajo*; págs. 5 y siguientes. Disponible en: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/CN.6/2017/3&referer=/english/&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.6/2017/3&referer=/english/&Lang=S) [fecha de consulta 19/01/2022].

<sup>20</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU.

<sup>21</sup> ONU: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Valorización económica del trabajo no remunerado de los hogares*, 3 de noviembre del 2021. Disponible en: [Valorización](#)

A nivel nacional, se replican los datos de la región. A finales del año 2019, la Dirección de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la Nación publicaba un informe sobre el uso del tiempo y el trabajo no remunerado. De allí se desprende que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (TDCNR) representa un 15,9% del producto bruto interno (PBI) y es el sector de mayor aporte en toda la economía, seguido por la industria (13,2%) y el comercio (13%)<sup>22</sup>.

La pandemia no hizo más que agravar la situación. En una nota publicada en el mes de febrero de 2021, la economista Mercedes D'Alessandro (quien se encontraba -para entonces- a cargo de Dirección de Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la Nación) refirió que *“en esta pandemia los más impactados fueron las mujeres y las personas jóvenes, que son los que tienen mayor nivel de precarización laboral [...] Además, gran parte de los empleos que son muy feminizados se vieron muy afectados. Por el cierre de escuelas y de espacios de cuidados, por ejemplo, los chicos se quedaron en casa. Para una familia que tiene 2 o 3 hijos en un hogar implicó una sobrecarga de tareas domésticas que también recae asimétricamente sobre las mujeres, que les dedican tres veces más tiempo que los varones. Mantener el trabajo y además cuidar fue algo que las llevó a bajar su productividad en el trabajo o que renuncien. Hay estudios que muestran que incluso muchas mujeres de cargos jerárquicos se retiraron del mercado laboral...”*<sup>23</sup>.

[económica del trabajo no remunerado de los hogares](#) [Fecha de consulta: 22/03/2022].

<sup>22</sup>“Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto”, publicación digital de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía con inclusión de los efectos de la pandemia, Buenos Aires, 2020. Disponible en:

[https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/los\\_cuidados\\_-\\_un\\_sector\\_economico\\_estrategico\\_0.pdf](https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf)

<sup>23</sup> “Mercedes D'Alessandro, la funcionaria que destacó la revista Time: “La pandemia demostró que la economía de género es necesaria”, *Infobae*, 20/02/2021. Disponible en: [Mercedes D'Alessandro, la funcionaria que destacó la revista](#)

Seis meses después, el Ministerio de Economía de la Nación publicó el segundo informe de la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género, de donde surge que el sector más afectado por la crisis durante la pandemia fue el trabajo doméstico en casas particulares, principalmente realizado por mujeres. También se menciona que más de 230.000 trabajadoras informales del sector aún no habían recuperado sus empleos. En cambio, se multiplicó el trabajo dentro del hogar no remunerado, que en un 75,7% es realizado por mujeres y, comparado al resto de las actividades económicas, es uno de los más importantes. En esa línea, se menciona que “antes de la pandemia, la suma de las tareas domésticas y de cuidados no remuneradas representaba casi el 15,9% del PBI. Entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, la proporción pasó a ser del 21,8%. Como consecuencia de esto, 1 de cada 10 mujeres a cargo de niños y niñas menores de 6 años salió del mercado laboral”<sup>24</sup>.

A continuación, mencionaremos algunos ejemplos que, a nuestro entender, se relacionan con la división sexual del trabajo, comenzando por el piso pegajoso y el techo de cristal.

Piso pegajoso (o “sticky floor”) refiere a la situación que sufren las mujeres cuando no avanzan hacia puestos de trabajo mejor pagados. En otros términos, quedan ‘atrapadas’ en la base de la pirámide salarial. Cristina Ortiz Jiménez señala que “la brecha salarial entre el hombre y la mujer, a diferencia de los techos de cristal, se provoca en la parte

inferior de la distribución”<sup>25</sup>. Creemos que, en el marco de este fenómeno, incide particularmente el reparto que hacen las mujeres de su tiempo diario. Al ser responsables de los cuidados de otras personas o del hogar, puede ocurrir que renuncien a su formación profesional para calificar a un puesto de mayor responsabilidad.

Sobre este tema, se ha dicho que “las carreras de las mujeres menos formadas sufren frecuentes abandonos en sus inicios en la trayectoria laboral (...), las empresas pueden utilizar la discriminación estadística para bajar sus salarios y dejarlos por debajo de los salarios de los hombres más estables. De este modo, sus salarios convergen a los de los hombres, dando evidencia del conocido efecto suelo pegajoso”<sup>26</sup>.

Por otro lado, la alocución ‘techo de cristal’, también conocida como ‘glass ceiling’, alude a la existencia de una barrera intangible que impide que las mujeres o minorías obtengan puestos de alto nivel jerárquico<sup>27</sup>. El término fue acuñado, de manera improvisada, en 1978 por Marilyn Loden en la Exposición de Mujeres de Nueva York. Loden no había imaginado cuánto iba a trascender el nombre. A lo largo de los años, la expresión fue utilizada por personalidades como Madeleine Albright, Aretha Franklin, Oprah Winfrey y Hillary Clinton. En 1984, la frase “glass ceiling” apareció en un artículo de la revista *AdWeek* y

---

[Time: “La pandemia demostró que la economía de género es necesaria” - Infobae](#) [Fecha de consulta: 29/07/2022].

<sup>24</sup> Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género. Recuperación económica para la igualdad, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía, Agosto de 2021, Buenos Aires, pág. 15. Disponible en: [Mesa Federal de Políticas Económicas con perspectiva de género Recuperación económica para la igualdad](#) [Fecha de consulta: 22/07/2022].

<sup>25</sup> ORTIZ JIMÉNEZ, C. *Techos de cristal y suelos pegajosos en la vida laboral de la mujer*, p.9. Facultad de ciencias económicas y empresariales, Universidad del País Vasco, 2013/14. Disponible en: <https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/14677/TFG-Cristina%20Ortiz.pdf?sequence=3> [Fecha de consulta: 29/07/2022].

<sup>26</sup> ORTIZ JIMÉNEZ, C. *Techos de cristal y suelos pegajosos en la vida laboral de la mujer*, p.28. Facultad de ciencias económicas y empresariales, Universidad del País Vasco, 2013/14. Disponible en: <https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/14677/TFG-Cristina%20Ortiz.pdf?sequence=3> [Fecha de consulta: 29/07/2022].

<sup>27</sup> MERRIAM-WEBSTER. (n.d.) Glass Ceiling. En *Merriam.Webster.com dictionary*. Disponible en [Glass ceiling Definition & Meaning - Merriam-Webster](#) [Fecha de consulta: 29/07/2022]

en 1986 *Wall Street Journal* la utilizó por primera vez en un titular<sup>28</sup>.

Hablamos de techo 'de cristal' en una clara alusión a uno de tipo invisible, transparente. Un obstáculo "que carece de leyes o postulados que expliciten que las mujeres no pueden avanzar a partir de determinado momento de sus vidas hacia los puestos de mayor poder en las organizaciones"<sup>29</sup>. Pero esto no solo supone la imposibilidad de escalar jerárquicamente "sino además verse obligadas a permanecer concentradas en puestos muchas veces peor pagados, menos reconocidos y valorados"<sup>30</sup>.

En el año 2018, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación lanzó una "Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en las organizaciones"<sup>31</sup>. Allí se habla de la visión masculina que teme a que el estilo de

liderazgo de las mujeres esté vinculado a los sentimientos y no a la racionalidad. Definen el techo de cristal como "una barrera invisible externa generada por esta discriminación indirecta; o bien interna, ya que muchas mujeres, condicionadas por el mandato de la maternidad, no logran conciliar su rol laboral con la crianza y deciden suspender o abandonar su desarrollo profesional". La guía enumera tres ejemplos de conductas discriminatorias que vale la pena repasar: La primera postula que "las mujeres tienen menos participación que los hombres en las acciones de formación profesional planificadas por las empresas"; otro ejemplo está dado por el hecho irrefutable de que "las mujeres en general encuentran obstáculos para incorporarse al mercado de trabajo"; por último, las mujeres se enfrentan a la remuneración desigual en relación con la percibida por los hombres.

Además, se definen allí dos tipos de segregaciones laborales de género: la segregación horizontal, que consiste en la dificultad de las mujeres para conseguir un trabajo que no esté relacionado directamente con las tareas de cuidado o la labor reproductiva, y la segregación vertical, que refiere a los obstáculos que deben sortear las mujeres para ascender de puesto o asumir mayores responsabilidades dentro de una empresa. Textualmente, el Ministerio determina que la segregación horizontal "consiste en la extensión de los roles reproductivos dentro de la esfera laboral, de modo tal que las mujeres se concentran en rubros como el servicio doméstico, la enseñanza y los servicios sociales, comunitarios y personales (enfermeras, niñeras, docentes, áreas de servicios, etc.)" y que la segregación vertical "está relacionada con la escasa presencia femenina en cargos y puestos jerárquicos –incluso cuando las mujeres cuentan con mejor formación profesional que sus pares varones"<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> VARGAS, T. "She coined the term 'glass ceiling.' She fears it will outlive her", *The Washington Post*, 2018. Disponible en: [Women's History Month: Who coined the phrase 'glass ceiling'? - The Washington Post](https://www.washingtonpost.com/history/she-coined-the-term-glass-ceiling-she-fears-it-will-outlive-her/2018-07-29/) [Fecha de consulta: 29/07/2022]

LODEN, M. "100 Women: 'Why I invented the glass ceiling phrase'". *BBC*, 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-42026266> [Fecha de consulta: 29/07/2022]

<sup>29</sup> LENS QUINTANA, C. *La categoría género en las producciones bibliográficas sobre motivación, liderazgo y dirección organizacional: Estrategias que conduzcan desde la ausencia a la producción necesaria*, p.25. Facultad de Psicología, Universidad de la República Uruguay, 2015. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20500.12008/20473/1/Lens%20Quintana%2C%20Carolina.pdf> [Fecha de consulta: 29/07/2022]

<sup>30</sup> AGUT NIETO, S., & MARTÍN HERNÁNDEZ, P. "Factores que dificultan el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad: una revisión teórica", *Apuntes de Psicología*, 25(2), 201–214, 2012. Disponible en: <https://www.apuntesdepsicologia.es/index.php/revista/article/view/125> [Fecha de consulta: 29/07/2022]

<sup>31</sup> OROÑO, C. y RAMOS MESA, A., "Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en las organizaciones", 2018, págs. 37/38/60/61. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia\\_prevensituacionesviolenciaenorganizaciones.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_prevensituacionesviolenciaenorganizaciones.pdf) [Fecha de consulta: 29/07/2022]

<sup>32</sup> OROÑO, C. y RAMOS MESA, A., "Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en las organizaciones", 2018, pág. 54. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia\\_prevensituacionesviolenciaenorganizaciones.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_prevensituacionesviolenciaenorganizaciones.pdf)

Agut Nieto y Martín Hernández analizan las barreras de las mujeres para acceder a puestos de responsabilidad y explican cómo los estereotipos de género llevaron a dividir el mercado laboral en trabajos femeninos y masculinos, “... *las mujeres están concentradas en determinadas profesiones feminizadas (por ejemplo, profesiones que muchas veces tienen como cometido principal atender y/o servir a otras personas) (segregación ocupacional horizontal), donde paralelamente permanecen concentradas en los niveles más bajos de la jerarquía laboral (segregación ocupacional vertical)*”<sup>33</sup>.

Actualmente, se debate en los espacios de reflexión social muchas de estas inequidades que intentan ser deconstruidas a partir de políticas sensibles a una mirada de género. De hecho, gracias a las conquistas de los distintos feminismos y el avance de la teoría de género, podemos identificar que los motivos que están detrás de esta división sexual del trabajo son principalmente sociales y culturales, y por lo tanto contingentes.

Si bien se parte de reconocer las diferencias biológicas, luego éstas se entrecruzan con las diferencias socialmente construidas en torno al rol que se asigna a hombres y mujeres en el cuidado de las infancias y en el hogar. El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) ha dicho que “*las formas en que se organizan las responsabilidades sobre las tareas de cuidado (generalmente realizadas por mujeres) impactan en su inserción laboral, en sus posibilidades de desarrollo, en el acceso a condiciones laborales dignas y a una remuneración adecuada*”<sup>34</sup>.

---

[prevencionsituacionesviolenciaenorganizaciones.pdf](#)

[Fecha de consulta: 29/07/2022]

<sup>33</sup> AGUT NIETO, S., & MARTÍN HERNÁNDEZ, P. “Factores que dificultan el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad: una revisión teórica”, *Apuntes de Psicología*, 25(2), 201–214, 2012. Disponible en: <https://www.apuntesdepsicologia.es/index.php/revista/article/view/125> [Fecha de consulta: 29/07/2022]

<sup>34</sup> Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. *Hacia una redistribución*

Otro ejemplo de desigualdad de género en la economía es el llamado ‘impuesto rosa’, mayormente conocido como *pink tax*. La idea intenta representar que determinados productos y también servicios cuyo destinatario central es una mujer son más costosos. En efecto, el análisis demuestra que en algunos casos esos productos llegan a costar hasta un 40% más, cuando están dirigidos al público femenino. El nombre no debería tomarse literalmente, ya que los productos a los que refiere no tienen por qué ser rosas (aunque se denomina así porque en muchos casos efectivamente lo son), sino que el criterio que interesa aquí es el público al que está dirigido el producto<sup>35</sup>.

Mención aparte merece el gasto que insumen los productos de higiene menstrual que son consumidos exclusivamente por personas menstruantes, quienes deben destinar una porción considerable de su dinero, durante gran parte de sus vidas, para adquirir toallas higiénicas, tampones, copas u otras. Ello ha puesto en tela de juicio la necesidad de que su acceso sea libre o de que su adquisición esté exenta de determinados impuestos, particularmente del impuesto al valor agregado (IVA), por resultar dicha imposición contraria al principio de igualdad.

Actualmente, en Argentina existen distintos proyectos de ley tendientes a garantizar el derecho de acceder a estos productos, para todas aquellas personas menstruantes que se encuentren entre la menarca y el climaterio, fomentando -en algunos casos- la utilización de tecnologías sustentables, con especial atención a quienes tienen menos recursos. También encontramos propuestas dirigidas a declarar su exención respecto del IVA<sup>36</sup>.

---

*igualitaria de las tareas de cuidado*, pág. 42. Disponible en: [Hacia una redistribución igualitaria de las tareas de cuidado](#) [Fecha de consulta: 29/07/2022]

<sup>35</sup> “¿Qué es el pink tax?”, 16 de mayo de 2016, Ecofeminista, disponible en: [¿Qué es el pink tax?](#) [Fecha de consulta 22/07/2022].

<sup>36</sup> Ver, por caso, los proyectos en trámite bajo los números 1761-S-2022; 3146-D-2022; 1953-D-2022; y 1481-D-2022; entre otros. Su consulta es pública en el sitio web de la Cámara de

Sobre el punto, resulta interesante el ejemplo colombiano. En el año 2018 la Corte Constitucional de Colombia resolvió un caso donde el demandante alegó la inconstitucionalidad de una disposición de ese país, por violar los principios de igualdad, equidad y progresividad en materia tributaria, en tanto introducía una reforma al Impuesto al Valor Agregado (IVA) que imponía una tarifa del 5% a algunos bienes de primera necesidad para las mujeres colombianas, como son las compresas y tampones higiénicos. La Corte consideró que la imposición del IVA a esos productos tiene un impacto desproporcionado para las mujeres, especialmente para aquellas de escasos recursos, porque dichos bienes no son sustituibles en la actualidad por otros de menor o igual valor económico, pero sí son de uso necesario para el ejercicio de otros derechos fundamentales como la dignidad. Concluyó además, que el impuesto referido rompe con el principio de equidad horizontal y discrimina a las mujeres, toda vez que el mercado no ofrece otras alternativas. Por tal motivo, declaró inexecutable una previsión normativa que gravaba las toallas higiénicas y tampones con la tarifa del 5% del IVA y, como consecuencia de ello, consideró que esos productos deben incluirse en el listado de bienes exentos del impuesto en cuestión<sup>37</sup>.

Más recientemente, en un pronunciamiento del año 2021, el Tribunal Constitucional colombiano consideró que las copas menstruales y otras tecnologías similares, también debían incluirse dentro de los productos exentos de IVA<sup>38</sup>.

En síntesis, la división sexual del trabajo tiene un impacto directo en la vida de las personas. Por un lado, las mujeres ocupan

mayor cantidad de tiempo para las tareas de cuidado, sin recibir ningún tipo de retribución económica por ello y a costa de perjudicar su propio desarrollo profesional. Por otro lado, los empleos que implican la atención y el cuidado de otras personas están altamente feminizados y presentan un gran porcentaje de precarización laboral, mientras que los puestos de mayor jerarquía y mejores salarios suelen estar ocupados, aún hoy, por varones. A lo anterior, se suma el costo extra que ellas deben pagar por determinados productos que se comercializan con un precio más alto por el sólo hecho de estar destinados a las mujeres, lo que profundiza la brecha económica antes mencionada.

Tal como se ve, esta desigualdad económica en razón de género ocurre a nivel global, regional latinoamericano y también argentino, con un mayor impacto en los sectores más vulnerables de la sociedad. Hemos visto también que esta brecha se ha profundizado luego de la pandemia del virus COVID-19.

Desde el Estado argentino, se ha dado respuesta a las problemáticas señaladas en este apartado, legislativa y jurisprudencialmente. Mencionaremos algunas, que hemos elegido para el desarrollo de este breve trabajo.

En primer lugar, no podemos soslayar el avance que significó la sanción de la ley de voto femenino, que data del año 1947 (promulgada bajo el número 13.010). Si bien la norma vino a garantizar derechos políticos, su influencia en los temas que nos convocan es verdaderamente significativa, toda vez que reconoció a las mujeres su participación política en materia electoral.

Sumado a ello, fuimos pioneros en Latinoamérica al sancionar una ley de paridad de género en ámbitos de representación política (Ley n° 24.012 del año 1991 que fuera luego reemplazada por la Ley n° 27.412).

En el año 1986, se sancionó la Ley n° 23.451, por la que se adoptó el Convenio n° 156 de la OIT referido a la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: Trabajadores con responsabilidades familiares. Dispone el artículo 3° que “con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre

Senadores de la Nación: [Diputados](#) [fecha de consulta: 28/08/2022].

<sup>37</sup> Corte Constitucional de la República de Colombia, sentencia nro. C-117/19, expte. D-12128, 14 de noviembre de 2018, disponible en: [C-117-18 Corte Constitucional de Colombia](#) [Fecha de consulta: 24/07/2022].

<sup>38</sup> Corte Constitucional de la República de Colombia, sentencia nro. C-102/21, expte. D-13634, 21 de abril de 2021. Disponible en: [C-102-21 Corte Constitucional de Colombia](#) [fecha de consulta: 24/07/2022].

*trabajadores y trabajadoras, cada miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales”.*

En los últimos años, nuestro país implementó diversas reformas que se orientaron a hacer frente a las demandas de desfeminización de las tareas de cuidado.

La sanción del Código Civil y Comercial de la Nación aportó ciertas luces al brindar un marco normativo a muchas realidades que imperaban en la vida cotidiana. La valorización y jerarquización del trabajo no remunerado es uno de los triunfos consagrados. En este punto, señala, Nelly Minyerski que “el valor económico del trabajo en el hogar y cuidado de los hijos, comunes o no, que se reconoce en distintas normas tales como aquellas que hacen a las cargas del hogar (arts. 455 y 520), a los alimentos entre cónyuges (art. 432), a la compensación económica (arts. 442 y 525), a los alimentos durante la separación de hecho y fundamentalmente a la obligación alimentaria de los progenitores respecto de sus hijos e hijas. El artículo 660 señala que el progenitor que ha asumido el cuidado personal de los hijos e hijas tiene un valor económico y constituye un aporte a su manutención.... En relación con los cuidados personales, destacamos en especial el artículo 656, que señala que en la atribución de cuidados personales del hijo no será admisible ningún tipo de discriminación fundada en el sexo u orientación sexual, la religión, las preferencias políticas e ideológicas o cualquier otra condición”<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> MINYERSKY, Nelly, “El Código Civil y Comercial de la Nación - Ley N° 26994. Patriarcado, género y derecho”, en Maffía, Diana, Gómez, Patricia Laura y Moreno Aluminé (comps.), *Miradas feministas sobre los derechos*, CABA, Editorial Jusbaire, 2019, p. 75. Disponible en <https://editorial.jusbaire.gov.ar/libros/250> [Fecha de consulta: 24/08/2022].

Con un criterio que compartimos, Marisa Herrera señala que “sostener decisiones legislativas que mantienen la preferencia materna en el cuidado y responsabilidad de los hijxs, no sólo impide el difícil y complejo sendero hacia la erradicación de prácticas nocivas que consolidan expectativas asociadas a la feminidad tradicional, sino que también, y a la par, reafirman sentimientos de culpa en la construcción del vínculo con los hijxs, dado el importante rol que ocupan las mujeres en el mercado laboral más allá de la persistente brecha salarial y otras tantas discriminaciones existentes y persistentes en el campo laboral y sindical. ¿Acaso no constituye una decisión legislativa emancipadora salirse de todo tipo de preferencia en el cuidado de los hijxs para pasar y profundizar en la noción de co-responsabilidad/parentalidad? ¿Acaso la ley no tiene un fuerte valor pedagógico? ¿El Estado no tiene el deber, a través de diferentes acciones –entre ellas la ley– de colaborar para modificar patrones de conductas que han sido sumamente opresivas en términos de género?”<sup>40</sup>.

Según el régimen actualmente vigente, la co-parentalidad es la regla general, que puede ceder frente a determinadas excepciones, como podrían ser las situaciones de violencia y/o abuso, que pongan en riesgo la integridad en la vida de las infancias. Esto se presenta como positivo en términos de emancipación femenina; sin perder de vista el interés superior del niño: “...el cuidado personal compartido constituye una herramienta legislativa contemporánea hábil en esta ardua, sinuosa y compleja lucha por la libertad y autonomía de las mujeres. Esto como principio, siempre sin perderse de vista las excepciones que deben ser visualizadas –con la misma intensidad que dicho principio–

---

<sup>40</sup> HERRERA, Marisa, “Coparentalidad - (des)igualdad. Hacia un feminismo emancipador en el derecho de las familias”, en Maffía, Diana, Gómez, Patricia Laura y Moreno Aluminé (comps.), *Miradas feministas sobre los derechos*, CABA, Editorial Jusbaire, 2019, p. 103. Disponible en <https://editorial.jusbaire.gov.ar/libros/250> [Fecha de consulta: 24/08/2022].

*cuando se trata de situaciones de violencia y más aún de la violencia más extrema como lo es el abuso sexual. Aquí no hay libertad, ni autonomía posible; en estos casos también hay opresión y de la más cruda y profunda. Precisamente por ello, estas excepciones deben generar un deber estatal reforzado, lo cual significa una especial atención por parte de aquellos que están llamados a intervenir de manera urgente y eficaz”<sup>41</sup>.*

Cinco años después de la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación, el Congreso Nacional sancionó la Ley 27.610, que reguló el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo y a la atención postaborto, “en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado argentino en materia de salud pública y derechos humanos de las mujeres y de personas con otras identidades de género con capacidad de gestar y a fin de contribuir a la reducción de la morbilidad y mortalidad prevenible” (art. 1).

En relación con lo que venimos desarrollando, escogimos algunos precedentes de la justicia nacional y de la CABA, donde se analizaron pretensiones de las partes que exigieron consideraciones judiciales sobre la desigualdad económica con motivo o razón de género.

Para empezar, el caso “M.L., N. E. c/ D. B., E. A. s/ Fijación de Compensación (art. 524 y 525 CCCN)”<sup>42</sup> como una muestra del criterio adoptado por un Juzgado Civil nacional, en torno al pedido impulsado por una mujer con el objetivo de obtener una compensación económica tras la ruptura de su vínculo matrimonial de 27 años. En la causa había quedado demostrado que la requirente nunca

pudo desarrollar su profesión de licenciada en economía, dada su dedicación al hogar y a la maternidad. Así también, había quedado plasmado que la colaboración paterna fue prácticamente nula.

La magistrada del caso, la Dra. María Victoria Famá, abordó primeramente lo relacionado con el concepto de ‘compensación económica’, reconoció su basamento en la equidad y consideró puntualmente que en ocasiones las mujeres relegan su crecimiento profesional y económico a ‘la sombra de sus esposos’, ecuación de desequilibrio que funciona mientras responde a un proyecto familiar común. Es decir, se frustra cuando sobreviene el divorcio.

La sentencia pone de manifiesto que los avances ocurridos en los últimos años no han logrado desterrar esta división sexual del trabajo, profundizando la desventaja a la que se exponen muchas mujeres.

También es destacable el fallo dictado en los autos “M.,M.E. C/D, s/ Fijación de Compensación (art. 524 y 525 CCCN)”<sup>43</sup>. Aquí, la parte demandada opuso la caducidad del derecho a solicitar la compensación económica, por el transcurso del tiempo, aplicable a los casos donde uno de los cónyuges, a causa de la ruptura, sufre un desequilibrio económico. La actora justificó la dilación en el inicio de la causa, debido a causas que se atribuyen a la situación sanitaria, pero no lo probó en el expediente. La magistrada observó con flexibilidad el transcurso del plazo de caducidad y refirió que “[l]as personas en un proceso de divorcio tienen su mente, en el acomodamiento de las cuestiones cotidianas, en los cambios que muchas veces los sobrepasa; y el conteo de los plazos legales pasa a la postergación. Este plazo exiguo resulta todavía más perjudicial para aquellas personas que hubieran formado una unión convivencial...”. A la luz de ello, rechazó el planteo de la parte demandada permitiendo la continuidad del debate en torno al derecho que asistía a la actora a

<sup>41</sup> HERRERA, Marisa, “Coparentalidad - (des)igualdad. Hacia un feminismo emancipador en el derecho de las familias”, en Maffía, Diana, Gómez, Patricia Laura y Moreno Aluminé (comps.), *Miradas feministas sobre los derechos*, CABA, Editorial Jusbaire, 2019, p. 118. Disponible en <https://editorial.jusbaire.gob.ar/libros/250> [Fecha de consulta: 24/08/2022].

<sup>42</sup> Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil nº 92, “M. L., N. E. c/ D. B., E. A. s/ Fijación de Compensación (art. 524 y 525 CCCN)”, Expte. 4594/2016, sentencia del 17 de diciembre de 2018.

<sup>43</sup> Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil nº 92, “M.,M.E. C/D, s/ Fijación de Compensación (art. 524 y 525 CCCN)”, sentencia del 14 de mayo de 2021.

percibir una compensación económica por las tareas de cuidado.

A nuestro entender, estos precedentes resultan interesantes porque muestran la necesidad de una nueva mirada sobre la responsabilidad parental solidaria y compartida entre los progenitores, a la vez que ponen de manifiesto la urgencia de encontrar *“un modelo alternativo frente al sistema ‘naturalizado’ de una guarda unipersonal que en la generalidad de los matrimonios heterosexuales recaía sobre la mujer, lo que no hacía más que ratificar un modelo de dominación del hombre por sobre la mujer que la colocaba una vez más dentro del ámbito del hogar como su único espacio posible”*<sup>44</sup>.

Relacionado con el valor económico de las tareas de cuidado, la jurisprudencia de la Sala I de la Cámara de Apelaciones del Fuero Contencioso Administrativo Tributario y de Relaciones del Consumo se mostró permeable al analizar esta temática con perspectiva de género.

En los autos “Méndez María Eva y Otros C/ OBSBA, y Otros, S/ Responsabilidad Médica”<sup>45</sup>, una paciente menor de edad que sufría de una encefalopatía crónica no evolutiva, falleció luego del incumplimiento de las prestaciones médicas debidas, falta de atención médica y sanitaria adecuada, y el actuar médico culposo. Frente a ese panorama, la familia decide iniciar una acción de daños y perjuicios contra la Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires (por sus siglas, ObsBA), el médico tratante y la empresa de cuidados

domiciliarios que habían contratado para atender a la joven.

En el caso, la propia actora, debido a la falta de cobertura adecuada por parte de la obra social, debió llevar a cabo tareas de enfermería (sin ser ella misma enfermera), lo que le impidió realizar cualquier otro tipo de actividad económica.

En su voto, el Dr. Carlos Balbín refiere expresamente que las tareas de cuidado del hogar y familiar *“no son habitualmente reconocidas como ‘trabajo’ y, por ende no son remuneradas en el ámbito familiar...”*. Principalmente, hizo hincapié en la necesidad de que estas labores sean visibilizadas y valoradas económicamente. Siguiendo el mismo orden de ideas, el magistrado afirmó que *“resulta imprescindible eliminar los estereotipos sociales existentes en relación con las cargas familiares y que constituyen un supuesto de discriminación hacia la mujer...”*. En dicha sentencia de segunda instancia, la magistrada Fabiana H. Schafrik consideró que *“...la dedicación al cuidado de los hijos tiene un valor económico y por lo tanto merece ser compensado...”*.

Por último, mencionaremos la sentencia dictada en los autos “Lencina Nadia Beatriz C/ GCBA y Otros S/ Daños y Perjuicios”<sup>46</sup>, en el marco de una acción de daños y perjuicios contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, iniciada por una mujer que, debido a una inadecuada atención médica, contrajo una infección intrahospitalaria que le produjo un cuadro de osteomielitis. La actora planteó en el expediente que desde la fecha en que sufrió el daño, no pudo cumplir de manera adecuada con su rol de madre ni desarrollar tareas domésticas. Por tal motivo, debió recurrir a la colaboración de terceras personas.

El Dr. Carlos Balbín afirmó que la cuestión debía ser visibilizada y valorada pecuniariamente atento a que *“...el*

---

<sup>44</sup> MINYERSKY, Nelly, “El Código Civil y Comercial de la Nación - Ley N° 26994. Patriarcado, género y derecho”, en Maffía, Diana, Gómez, Patricia Laura y Moreno Aluminé (comps.), *Miradas feministas sobre los derechos*, CABA, Editorial Jusbaire, 2019, p. 80. Disponible en <https://editorial.jusbaire.gov.ar/libros/250> [Fecha de consulta: 24/08/2022].

<sup>45</sup> Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo, Sala I, “Méndez María Eva y Otros C/ OBSBA, y Otros, S/ Responsabilidad Médica”, Expte. N° 36585-2010/0, sentencia del 20 de febrero de 2020.

<sup>46</sup> Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo, Sala I, “Lencina Nadia Beatriz C/ GCBA y Otros S/ Daños y Perjuicios”, Expte. N° 45160-2013/0, sentencia del 28 de diciembre de 2020.

*cumplimiento de ese rol conlleva el empleo de tiempo, esfuerzo y capacidades que resultan vitales para el desarrollo familiar y que deben ser compensadas y compartidas entre hombres y mujeres...”.*

Con la misma opinión, la jueza Fabiana H. Schafrik acompañó la postura del pre-opinante, pero además considerando que *“...la dedicación al cuidado de los hijos tiene un valor económico y por lo tanto merece ser compensado...”.*

### **C. La discriminación del colectivo trans dentro de una economía desigual con motivos de género. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

La Corte IDH, en oportunidad de emitir su Opinión Consultiva 24-2017<sup>47</sup>, reafirma que *“la orientación sexual y la identidad de género, así como la expresión de género son categorías protegidas por la Convención. Por ello está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual, identidad de género o expresión de género de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual, su identidad de género y/o su expresión de género”*<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Opinión Consultiva OC-24/17: “Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo”, 24/11/2017. Disponible en: [CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS OPINIÓN CONSULTIVA OC-24/17 DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2017 SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE](#) [Fecha de consulta: 10/08/2022]

<sup>48</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Opinión Consultiva OC-24/17: “Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo”, 24/11/2017, párr. 78. Disponible en: [CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS OPINIÓN CONSULTIVA OC-24/17 DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2017 SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE](#) [Fecha de consulta: 10/08/2022]

La desigualdad económica de género no solamente afecta a las mujeres cis<sup>49</sup>. De hecho, las personas trans y aquellas que se corren del binarismo hegemónico se encuentran expuestas a múltiples tipos de discriminación. En el caso de las mujeres trans y travestis, *“el alejamiento temprano, forzado o no, del hogar familiar y, consecuentemente, la pronta interrupción del proceso educativo intervienen de manera directa y negativa en sus posibilidades de acceso a un empleo y en el precoz ingreso a la prostitución como única alternativa de generación de ingresos”*<sup>50</sup>.

En una encuesta publicada en el año 2017 por el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se mostraba que, en dicha jurisdicción no solo era sumamente alto el porcentaje de mujeres trans y travestis que nunca habían accedido a un empleo formal, sino que también era elevado el porcentaje de aquellas que nunca habían accedido a una entrevista laboral. En efecto, casi el 70% de quienes integraron el grupo en estudio nunca habían tenido, al momento de la encuesta, una entrevista laboral con posterioridad a la asunción social de la identidad/expresión de género autopercebida. Del 30% restante, la mayoría (62,7%) había accedido a una entrevista laboral en el ámbito privado; mientras que un 25,5% lo había hecho en el ámbito estatal, y un 9,8% tuvo entrevistas en ambos espacios: privado y estatal. Asimismo, el 70,4% de las encuestadas dijo vivir del trabajo sexual. El resto se distribuyó entre un 15% que obtiene ingresos en el mercado de trabajo informal y

<sup>49</sup> STRYKER, Susan, *Historia de lo trans*, colección La pasión de Mary Read, Nº 10, Madrid, Editorial Continta me tienes, 2017, pág. 41.

Se recomienda también la lectura de ALEGRE, Violeta, “De qué hablamos cuando hablamos de <Cis>”, *Presentes*, 28/08/2018. Disponible en: [De qué hablamos cuando hablamos de "cis" - Agencia Presentes](#) [Fecha de consulta: 20/01/2022].

<sup>50</sup> *La revolución de las mariposas. A diez años de la gesta del nombre propio*, C.A.B.A., Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, marzo de 2017, pág. 45.

un 3,6% que vive de subsidios del Gobierno. Solo el 9% consiguió un empleo formal<sup>51</sup>.

Allí también se mencionaba la estrecha relación que existía entre el ejercicio del trabajo sexual como principal fuente de ingresos y el nivel educativo alcanzado. En efecto, el 76% de quienes no habían alcanzado el nivel secundario vivía de esa actividad; porcentaje que disminuye cuando se observa a quienes habían alcanzado un nivel igual o superior a la secundaria<sup>52</sup>.

De la mano del reconocimiento de esta desigualdad, más tarde que temprano llegaron algunas medidas de acción por parte del Estado.

A nivel nacional, podríamos mencionar la Ley de Identidad de Género n° 26.743, sancionada el 24 de mayo de 2012, necesaria política de reconocimiento -acuñando las ideas de Nancy Fraser<sup>53</sup>-. La norma enuncia una serie de derechos y en un esfuerzo de definición refiere en el artículo 2° que “[s]e entiende por identidad de género a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Esto puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido. También incluye otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales”.

---

<sup>51</sup> *La revolución de las mariposas. A diez años de la gesta del nombre propio*, C.A.B.A., Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, marzo de 2017, págs. 53 y siguientes.

<sup>52</sup> *La revolución de las mariposas. A diez años de la gesta del nombre propio*, C.A.B.A., Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, marzo de 2017, pág. 59.

<sup>53</sup> Fraser, Nancy, “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, *Revista de Trabajo*, Año 4, Número 6, Agosto-Diciembre 2008, pág. 83. Disponible en: [La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación](#) [Fecha de consulta: 01/08/2022].

Por otro lado, la Ley de Promoción del Acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero “Diana Sacayán - Lohana Berkins” n° 27.636, conocida como la Ley de Cupo Laboral Trans, sancionada en el año 2021, que tiene por objeto “establecer medidas de acción positiva orientadas a lograr la efectiva inclusión laboral de las personas travestis, transexuales y transgénero, con el fin de promover la igualdad real de oportunidades en todo el territorio de la República Argentina” (art. 1).

Se prevé allí la obligación del Estado Nacional de ocupar, en una proporción no inferior al uno por ciento (1%) de la totalidad de su personal con personas travestis, transexuales y transgénero, en todas las modalidades de contratación regular vigentes, comprendiendo los tres poderes que lo integran, como así también los Ministerios Públicos, los organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas y sociedades del Estado (ver art. 5). La falta de formación educativa no puede significar un impedimento para el ingreso y permanencia en el empleo en los términos que allí se garantizan. Asimismo, se dispone que “a fin de garantizar el ingreso y permanencia en el empleo no podrán ser valorados los antecedentes contravencionales [y que] los antecedentes penales de las/os postulantes, que resulten irrelevantes para el acceso al puesto laboral, no podrán representar un obstáculo para el ingreso y permanencia en el empleo considerando la particular situación de vulnerabilidad de este colectivo” (arts. 6 y 7).

Además, se establecen ciertos beneficios en el sector privado, por ejemplo, la imputación de las contribuciones patronales de las personas trans como pago a cuenta de impuestos nacionales (art. 11) o el acceso a líneas de crédito con tasa preferencial en el Banco de la Nación Argentina para financiar emprendimientos productivos, comerciales y/o de servicios, individuales o asociativos, destinados específicamente a personas solicitantes travestis, transexuales y transgénero (art. 12).

La norma está reglamentada por el Decreto n° 659/2021, donde se establece que la

Autoridad de Aplicación será el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, quien a su vez dictó la Resolución n° 561/2021, aprobando el Reglamento Operativo para la implementación del Registro Único de Aspirantes Trans, Transexuales y/o Transgénero (art. 2) y los términos y condiciones de dicho registro (art. 3). El seguimiento de la cantidad de puestos de trabajo cubiertos en el marco de la Ley de cupo se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Políticas de Diversidad, que depende del citado ministerio<sup>54</sup>.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un antecedente legislativo anterior a la ley nacional de cupo trans.

La Ley 4376, sancionada por la Legislatura Porteña en el año 2012, fija los lineamientos de la política pública para el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las personas lesbianas, gay, trans (transexuales, travestis y transgéneros), bisexuales e intersexuales (art. 1); cuya formulación, implementación, seguimiento y evaluación deberán estar orientadas de acuerdo a los principios de titularidad y efectividad de los derechos, corresponsabilidad, coordinación, integralidad, autonomía, identidad, equidad, diversidad y participación (art. 2).

Además, establece que el Estado de la ciudad garantiza la implementación de esta política de inclusión de conformidad con algunas líneas de acción estratégicas, como ser: la salud; educación; trabajo digno, donde se propone *“la incorporación, en una proporción no inferior al cinco (5) por ciento, de personas del colectivo trans en el sector público de la Ciudad”*; integridad y seguridad personal; goce del espacio público; y, finalmente, cultura (art. 5).

Ambas normas (tanto la ley nacional n° 27.636 como la local n° 4376), tienen en común que disponen de una serie de objetivos

relacionados con el reconocimiento, respeto y promoción de las distintas identidades de género, aunque la ley de la Ciudad incluye en sus alcances a todo el colectivo LGTBQ+. Ambas contienen, en sus previsiones, el establecimiento de un cupo laboral trans dentro del sector público.

Otras medidas de acción positiva están dadas por el reconocimiento de las barreras que estas personas sufren a la hora de acceder a los servicios de salud. En este punto, bien es sabido que los DESC participan de las características esenciales de los derechos humanos, la interdependencia es una de ellas. El riesgo en la salud, la patologización en la atención sanitaria de las personas trans y travestis es un problema que incide en forma directa en sus posibilidades de participación en el mundo laboral y económico.

Las estadísticas oficiales para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires indican que las mujeres trans y travestis fallecen, en promedio, a los 32 años, producto de la violencia y exclusión social, política y económica estructural y sistemática. Es decir que, producto de esta discriminación, se encuentran en una situación desigual respecto al acceso a la vejez como etapa de la vida.

En el año 2012, la Legislatura porteña sancionó la Ley 4238<sup>55</sup> con el “objeto garantizar el desarrollo de políticas orientadas a la atención integral de la salud de personas intersexuales, travestis, transexuales y transgénero en el marco de la Ley Nacional 26.743, la Ley 153 y su decreto reglamentario y la Ley 418”<sup>56</sup>. De ella se desprenden muchas

<sup>55</sup> Ley 4238 - Desarrollo de políticas orientadas a la atención integral de la salud de personas intersexuales, travestis, transexuales y transgénero. Sancionada el 12/07/2012. BO N° 3992 del 11/09/2012. Disponible en:

<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/ley/ley4238.html#:~:text=transexuales%20y%20transg%C3%A9nero.-Garantizar%20el%20acceso%20a%20informaci%C3%B3n%2C%20prestaciones%20y%20servicios%20de%20salud,su%20identidad%20de%20g%C3%A9nero%20autopercebida>. [Fecha de consulta: 10/08/2022].

[Fecha de consulta: 10/08/2022].

<sup>56</sup>Ley 4238 - Desarrollo de políticas orientadas a la atención integral de la salud de personas intersexuales, travestis, transexuales y transgénero.

<sup>54</sup> Ver punto 4 del Reglamento Operativo (Anexo I a la Resolución n° 561/2021 del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad).

Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-561-2021-355619/texto> [Fecha de consulta: 24/08/2022].

líneas de acción que proyectan sus efectos en este objetivo de búsqueda de una sociedad que no excluya.

A modo de cierre de este apartado, nos pareció interesante traer a colación el caso “Hendrickse c/ CMCABA s/ Amparo”<sup>57</sup>, iniciado por una mujer trans, abogada, ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de la Ciudad de Buenos Aires.

Inicialmente, la demanda tenía doble objeto. Por un lado, desde una faz colectiva, pretendía la declaración de inconstitucionalidad de la omisión del Consejo de la Magistratura de la CABA (en adelante, CMCABA o simplemente ‘el Consejo’) de reglamentar el inciso c) del artículo 5° de la Ley 4376, a la vez que solicitaba que dicho organismo se expida sobre la incorporación del 5% de personas del colectivo trans en el sector público de la Ciudad. Por otro lado, una pretensión individual que perseguía la nulidad absoluta e insanable de la decisión del CMCABA, donde el organismo negaba haber incurrido en una omisión inconstitucional por falta de reglamentación, con una consecuente condena a abonar a la actora una indemnización

---

Sancionada el 12/07/2012. BO N° 3992 del 11/09/2012, art. 1°. Disponible en:

<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4238.html#:~:text=transexuales%20y%20transg%C3%A9nero.-Garantizar%20el%20acceso%20a%20informaci%C3%B3n%2C%20prestaciones%20y%20servicios%20de%20salud,su%20identidad%20de%20g%C3%A9nero%20autopercebida>.

[Fecha de consulta: 10/08/2022].

<sup>57</sup>Juzgado de 1° Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 21, Secretaría N° 42, *Hendrickse, Cristina Montserrat contra Consejo de la Magistratura de la CABA sobre Impugnación de Actos Administrativos*, EXP 15490/2018-0, sentencia de primera instancia, abril de 2019. Disponible en:

<https://judicialinfo.news/wp-content/uploads/2019/04/Hendrickse-Cristina-contra-CMCABA.pdf>

[Fecha de consulta: 10/08/2022]. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, Sala II, *Hendrickse, Cristina Montserrat contra Consejo de la Magistratura de la CABA sobre Impugnación de Actos Administrativos*, EXP 15490/2018-0, octubre de 2019.

equivalente al cincuenta por ciento de los haberes de un prosecretario letrado de primera instancia. Asimismo, solicitó el dictado de una medida cautelar.

En primera instancia, se ordenó cautelarmente al Consejo que reglamente el cupo laboral para el colectivo trans acorde a la Ley 4376. También se libraron oficios al Sr. Jefe de Gobierno de la Ciudad, al Sr. Presidente de la Legislatura de la Ciudad y a cada titular de los Ministerios Públicos de la ciudad, a fin de exhortarlos a reglamentar dicha norma. Esta decisión estaba justificada en tres razones: a) la omisión de reglamentación no puede ser óbice para la implementación de una norma; b) la utilización del verbo “proponer” en el inciso citado no implica una opción sobre su cumplimiento; y, c) ni la existencia de proyectos legislativos al respecto ni la falta de reglamentación luego de cinco años de vigencia de la Ley 4376 pueden erigirse en excusa para evitar su cumplimiento. Sin perjuicio de ello, se rechazó la pretensión cautelar de la actora tendiente a ser contratada. Ello, ya que no se encontraron elementos de convicción suficientes que permitieran considerar que su título universitario supusiera su idoneidad para el acceso al cargo solicitado. Además, se adujo que garantizar un cupo laboral no implica asegurar una función jerárquica específica.

Contra ese pronunciamiento, la parte demandada dedujo recurso de apelación. En su sentencia, la Sala II de la CCATyRC desestimó el agravio referido a la legitimación de la parte actora y al carácter colectivo de la causa. Entre sus fundamentos, consideró que el colectivo al que representaba la amparista enfrenta una situación de desigualdad con características estructurales y que se ha traducido en normativa particular de protección. También mencionó que en el inciso c) *in fine* del artículo 5° de la Ley 4376 se le reconocía al colectivo trans el derecho a integrar, hasta alcanzar un cinco por ciento (5%), la planta del sector público de la ciudad de Buenos Aires y que, pese al tiempo transcurrido desde la sanción de la ley, la propia demandada, integrante de tal sector, había reconocido en el expediente que no

existían procedimientos que propendieran a cumplir con ese cupo. Aun así, modificó la tutela precautoria otorgada en primera instancia y ordenó al CMCABA que incorpore a los aspirantes del colectivo trans que acreditarán idoneidad para la función a la que se postularán (art. 43 CCABA), con los alcances y preeminencia que establece la Ley 4376, en los cargos que deban cubrirse, a partir del dictado de dicha resolución en cualquiera de las dependencias administradas por el CMCABA.

Finalmente, mediante la Resolución de Presidencia n° 814/2021, el Consejo de la Magistratura local dispuso una modificación al Convenio Colectivo de Trabajo, agregando en el artículo 19 bis que “[e]l Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implementará la gradualmente la incorporación de personas pertenecientes al colectivo trans, travesti y transgénero”.

#### **D. Reflexiones sobre las respuestas estatales en torno a problema de la desigualdad de género en la economía**

El compromiso por la igualdad importa una serie de efectos o consecuencias en relación con los Estados que consisten sucintamente en: (a) abstenerse de realizar acciones de cualquier tipo que importen una discriminación de hecho o de derecho; (b) deber adoptar medidas positivas para cambiar o revertir las situaciones de discriminación ya existentes; (c) acomodar la legislación interna con miras a dar cumplimiento a estos derechos; (d) establecer tratamientos diferenciadores siempre que exista una razonable y objetiva justificación<sup>58</sup>.

En el tema que nos ocupa, nuestro país ha asumido esa manda a través de diversas medidas. No está de más decir que muchas veces el impulso se originó a expensas de los movimientos y reclamos de los sectores

involucrados, quienes con su lucha promovieron las modificaciones normativas necesarias. En algunos casos, hemos sido vanguardistas en torno a la adopción de medidas con perspectiva de género.

Si bien hoy celebramos la sanción y vigencia de muchas reformas legislativas orientadas a trabajar sobre el fenómeno de la desigualdad, la reproducción de estas miradas estereotipadas en relación a la división sexual del trabajo sigue siendo un asunto pendiente en muchas normativas existentes. Ello es un derivado de la implícita asignación de roles que hoy persiste y que coloca a la mujer puertas adentro de su hogar y al hombre proveyendo desde afuera.

Tal como hemos visto, cuando las herramientas que brinda el Estado, en el marco de las órbitas del poder legislativo y ejecutivo, son insuficientes o inadecuadas, es el Poder Judicial quien asume el rol protagónico para conjurar las desigualdades que de esa circunstancia se derivan.

Cuando las soluciones legislativas tardan en llegar, muchas veces la jurisdicción es el motor para la consecución del cambio.

El derecho se modifica una vez que se percibe en la sociedad la aceptación de los nuevos valores; los jueces han tenido que estar atentos, a través de los tiempos, a los cambios en la realidad circundante e interpretar la norma en ese nuevo contexto de orden social. Recordemos el caso de la Corte Americana “Brown vs. Board of Education”<sup>59</sup> del año 1954, cuando la justicia norteamericana derribó el adagio “*separate but equal*”, y también sendos ejemplos de nuestra Corte en el que se dio este rol.

En un emblemático caso, nuestro máximo tribunal federal sostuvo que “*la hermenéutica de la ley debe integrarse a su espíritu, a sus*

<sup>58</sup> Para profundizar se recomienda la lectura de Rachid, María (coord.), *Ley contra la discriminación de la CABA. Ley N° 5261 comentada*, C.A.B.A., Editorial Jusbaire, 2021. Disponible en: <https://editorial.jusbaire.gov.ar/libros/325/online> [Fecha de consulta: 01/08/2022].

<sup>59</sup> Corte Suprema de los Estados Unidos, *Brown v Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483, 17/05/1954. En similar línea, en un caso más reciente: Corte Suprema de los Estados Unidos, *Obergefell et al. v. Hodges, director, Ohio Department of Health, et al.*, N° 14-556, 26 de junio de 2015. Disponible en (versión en inglés): [OBERGEFELL v. HODGES | Supreme Court | US Law | LII / Legal Information Institute](https://www.supremecourt.gov/opinions/14-556/syll1) [Fecha de consulta: 01/08/2022].

*finas, al conjunto armónico del ordenamiento jurídico [...] cuando la inteligencia de un precepto, basada exclusivamente en la literalidad de uno de sus textos conduce a resultados concretos que no armonicen con los principios axiológicos [...] aplicar la ley se convertiría en una tarea mecánica incompatible con la naturaleza misma del derecho*<sup>60</sup>.

También en el año 1986 dijo en otro precedente que, el control judicial no puede desentenderse de las transformaciones históricas y sociales. Agregó también que *“la realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu de las instituciones de cada país, o descubre nuevos aspectos no contemplados antes, sin que pueda oponérsele el concepto medio de una época en que la sociedad actuaba de distinta manera*<sup>61</sup>.

El breve análisis que hemos realizado en este artículo nos ha hecho observar que la integración entre la técnica normativa y la práctica judicial pueden constituir un andamiaje favorable para desarticular los distintos estereotipos de género que tienen consecuencias discriminatorias para con las mujeres y otras identidades no binarias.

## E. Conclusiones

La desigualdad no es solo una palabra, quien la sufre experimenta una merma en el ejercicio de sus derechos. Toda vez que los estados -y el nuestro no están exentos- se obligan a garantizar el acceso igualitario al disfrute de todas las condiciones que hagan a una existencia digna, en contextos en donde hay

desigualdad, coexiste un deber estatal de actuar.

El reconocimiento de derechos trae aparejado la necesidad de contar con medios para que tales derechos sean posibles, reales. La igualdad posee una doble naturaleza, es un principio que debe irradiar a todo ordenamiento jurídico (nacional y foráneo) pero también es un derecho autónomo que encuentra consagración normativa no sólo en la Constitución Nacional (desde su texto originario y enriqueciéndose a lo largo de los años), sino también en los instrumentos internacionales de derechos humanos, que adquirieron jerarquía constitucional luego de la reforma parcial de 1994.

Decíamos anteriormente que la igualdad no es una fórmula rígida, sino más bien que su contenido varía conforme el contexto que la circunda. Con gran tino, Nancy Fraser sostiene que *“en el mundo de hoy, parece que las reivindicaciones de justicia social se dividen, cada vez más, en dos tipos. El primero, el más conocido, está constituido por las reivindicaciones redistributivas, que pretenden una distribución más justa de los recursos y de la riqueza. (...) Hoy día, sin embargo, encontramos cada vez más un segundo tipo de reivindicación de justicia social en la ‘política del reconocimiento’. Aquí, el objetivo, en su forma más verosímil, es un mundo que acepte la diferencia, en el que la integración en la mayoría o la asimilación de las normas culturales dominantes no sea ya el precio de un respeto igual*<sup>62</sup>.

El ímpetu de los movimientos feministas ha puesto sobre el tapete muchas inequidades que hemos naturalizado, más allá de aquellas que surgen prístinas a partir de estereotipos arraigados en nuestra sociedad y en la mayorías de las sociedades del mundo.

Owen Fiss llama nuestra atención sobre la contradicción que considera que existe entre el

<sup>60</sup> CSJN, Saguir y Dib, Claudia Graciela, Fallos 302:1284, 06 de noviembre de 1980, considerando 9. Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=16358> [Fecha de consulta: 01/08/2022].

<sup>61</sup> CSJN, Sejean, Juan Bautista c/Saks de Sejean, Ana María s/inconstitucionalidad del art. 64 de la ley 2393, Fallos 308:2268, 27 de noviembre de 1986. Disponible en: <https://cdh.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/SEJEAN.pdf> [Fecha de consulta: 01/08/2022].

<sup>62</sup> FRASER, Nancy, “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, *Revista de Trabajo*, Año 4, Número 6, Agosto-Diciembre 2008, pág. 83. Disponible en: [La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación](#) [Fecha de consulta: 01/08/2022].

principio de igualdad y la cristalización de 'castas' o grupos considerados 'parias', justamente como consecuencia de una práctica sistemática de exclusión social, económica y, sobre todo, política<sup>63</sup>.

La desigualdad de género existe, más allá de las reivindicaciones ocurridas en los últimos años, es mucho el camino que resta por recorrer. Mientras tanto, sus víctimas pueden ser consideradas como un grupo tradicional, cultural e históricamente sojuzgado.

La teoría de género ha ayudado a construir un nuevo paradigma social. En primer lugar, al visibilizar cómo dentro de las distintas dimensiones de la sociedad se naturalizó el predominio masculino, la visión jerarquizada del género. En ese orden y, en segundo lugar, instalar el 'género' como categoría de análisis ha permitido, desde distintos planos, repensar los roles que ocupan las mujeres en la sociedad.

La discusión acerca de que la diferencia sexual no debe determinar -ni justificar- un patrón de subordinación que ponga a las mujeres en un plano de desigualdad frente al varón, ha sido favorecedora en el desmantelamiento del orden simbólico (aunque aún quede mucho por hacer, en esa senda). En efecto, como sostiene Diana Maffia en su texto "Sujetos, política y ciudadanía" la teoría de género y el feminismo han reivindicado la diferencia sosteniendo la igualdad, puesto que el problema está cuando transformamos la diferencia en jerarquía<sup>64</sup>.

Indudablemente el camino es largo, y en él hay muchos embates que superar. Las mujeres y las identidades trans, al día de hoy todavía acceden en forma minoritaria a ocupar lugares de decisión, por lo que constituyen un grupo

más dentro muchos otros grupos desaventajados; sin embargo la vulnerabilidad aumenta cuando se le adicionan otras desigualdades estructurales, como ser: la pobreza, la falta de educación, la discriminación por orientación sexual.

El nuevo paradigma social, atravesado por la igualdad real de oportunidades, conmina a todos los actores sociales a contribuir cada cual desde sus esferas de acción en la transformación hacia una sociedad donde el ideal de igualdad sea realizable con independencia del género, identidad sexual u otros factores, que fueron condicionantes en épocas que deseamos dejar atrás.

Hoy no hay dudas de que la subordinación por el género es *"una violación a la dignidad humana porque deniega la posibilidad de que todos los seres humanos desarrollen sus capacidades (...) la desigualdad no es sólo una cuestión de billetera: es un ordenamiento sociocultural que (para la mayoría de nosotros) reduce nuestras capacidades de funcionar como seres humanos, nuestra salud, nuestro amor propio, nuestro sentido de la identidad, así como nuestros recursos para actuar y participar en este mundo"*<sup>65</sup>.

Volvemos a la cuestión paradójica que mencionamos al inicio: ¿es posible la igualdad allí donde hay diferencia?

Al respecto, Alicia Ruiz refiere que *"es preciso asumir las diferencias y preservar la igualdad. Pero ¿cuál igualdad? No se trata de que para ser iguales las mujeres deban resignar lo que las hace distintas de los hombres; ni, tampoco, aceptar que lo que las distingue las coloca en un lugar subordinado o inferior. Tampoco se trata de proclamar que es lo que las diferencia, lo que las hace ser "mujeres" (recaída esencialista), porque eso sería tanto como afirmar que son lo que son, que están donde están (o donde deben estar) y que toda pretensión de cambio es puramente ilusoria. Se trata, más bien, de sostener la diferencia con el otro, asumiendo los riesgos inevitables del antagonismo y aún de la negación, en un intento de*

<sup>63</sup> FISS, Owen, *A Community of Equals*, p. 12, citado en Saba, Roberto, "(Des)Igualdad Estructural", pág. 20. Disponible en: [\(Des\)igualdad estructural](#) [Fecha de consulta: 01/08/2022].

<sup>64</sup> MAFFÍA, Diana, "Sujetos, política y ciudadanía", en Chaher, Sandra y Santoro, Sonia (comps.), *Las palabras tienen sexo. Introducción a un periodismo con perspectiva de género*, Buenos Aires, Artemisa Comunicación Ediciones, 2007, págs. 15-33. Disponible en: [Las palabras tienen sexo](#) [Fecha de consulta: 01/08/2022].

<sup>65</sup> THERBORN, Goran, *Los campos de exterminio de la desigualdad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2015, pág. 9.

***inaugurar un espacio en el cual converjan, sin imponerse nuevas formas de reconocimiento que vayan más allá del "reconocimiento simétrico de la igualdad formal de la ley" (Mouffe, Ch.: 1998)<sup>66</sup>.***

Para concluir, recordamos las palabras de Carmen Argibay, quien fuera Jueza de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y fundadora de la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina. Con una visión esperanzada, ella anhelaba que las generaciones venideras se adaptaran a los cambios, ya que era consciente de que no sólo existen desigualdades de género *"sino también de todo tipo"*<sup>67</sup>.

En efecto, la experiencia nos demuestra que también existe discriminación contra las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, y otros grupos minoritarios. Por lo tanto, las soluciones deben venir de una conexión entre las políticas públicas diseñadas por el Estado, lo que abarca a sus tres poderes, cada uno en el marco de sus competencias; partiendo desde las bases y los cambios sociales.

---

<sup>66</sup> RUIZ, Alicia, "De las Mujeres y el derecho", presentación de la obra colectiva *Identidad femenina y discurso jurídico*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Biblos, 2000, pág. 21.

<sup>67</sup> ARGIBAY, Carmen, "Entrevista", *Lecciones y Ensayos*, nro. 89, CABA, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UBA, p. 523. Disponible en: [http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revista/s/lecciones\\_y\\_ensayos\\_nro\\_0089.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revista/s/lecciones_y_ensayos_nro_0089.pdf) [Fecha de consulta: 24/08/2022].

## TRAVESTIS, TRANSEXUALES Y TRANSGÉNERO: DERECHO AL TRABAJO, MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA Y EL CICLO VITAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

María Julia Venoslavicius

*“En un mundo de gusanos capitalistas, hay que tener coraje para ser mariposa”*  
Lohana Berkins<sup>1</sup>

### A. Introducción

El objetivo del presente artículo será pensar en el respeto, la garantía y los deberes, en materia de derechos humanos, que posee nuestro Estado, junto con la adopción de medidas internas, la obligación de progresividad y no regresividad y el ciclo vital de los derechos fundamentales desde la perspectiva de las finanzas públicas, en relación al derecho al trabajo de las personas travestis, transexuales y transgénero.

En tal sentido, intentaré identificar aquellos aspectos que hacen que dentro de las cuestiones de género, que ya de por sí tienen arraigadas desigualdades estructurales, las personas travestis, transexuales y transgénero sean quienes especialmente se encuentren en estado de vulnerabilidad y exclusión social, y que por ello, aunque el derecho en cuestión sea uno tan básico como el derecho al trabajo, se necesiten mejores y mayores medidas por parte del Estado para asegurar su efectivización.

### B. De las personas y los derechos. Las miradas hegemónicas y dominantes

*“Nosotros y los que son como nosotros constituimos casos paradigmáticos de humanidad, pero aquéllos que difieren demasiado de nosotros en comportamiento o costumbres son, a lo sumo, casos fronterizos...”*

<sup>1</sup> BERKINS, Lohana (1965-2016). Activista travesti pionera en la lucha por la identidad de género. Este artículo va dedicado a su memoria y a la de todos aquellos otros compañeros que militaron y dieron su vida por intentar simplemente que se respeten sus derechos fundamentales.

*Hemos establecido un contraste entre nosotros, los verdaderos humanos, y otros ejemplos rudimentarios, o perversos, o deformes, de humanidad”*<sup>2</sup>

Previo a todo análisis, me resultó de interés comenzar el presente artículo con esta reflexión que hace el filósofo estadounidense Richard Rorty tratando de desentrañar la mirada y concepción que entre las distintas personas podemos llegar a tener los unos de los otros. Aunque si bien aquí el autor se inspira en particular en la concepción que los nazis tenían respecto a los judíos<sup>3</sup>, o los blancos respecto a los negros, o los serbios respecto a los musulmanes –donde inclusive trae a colación un artículo en el que un periodista del diario *New Yorker* en “Cartas desde Bosnia, 1992” afirmaba “para los serbios, los musulmanes han dejado ser humanos...”<sup>4</sup>–, lo cierto es que esta reflexión es trasladable a las distintas miradas que histórica y actualmente tenemos entre las personas y de todas las tipos que de personas pueda haber.

Tenemos una tendencia natural a creer que nuestros pensamientos son los únicos posibles, que nuestro accionar es el adecuado y que nuestra forma de expresarnos es la correcta. Esta forma de autopercebimos o pensarnos lleva a que, según el grado de fanatismo en que nos encontremos defendiendo nuestra postura, veamos a la otra

<sup>2</sup> RORTY, Richard, *Derechos Humanos, Racionalidad y Sentimentalismo* en “Verdad y Progreso”, Barcelona, Editorial Paidós, 2000, Págs 220 y 234.

<sup>3</sup> Vale aclarar que la limpieza de la raza aria no sólo alcanzaba a los judíos, sino que en los diversos campos de concentración de la época podían encontrarse toda aquella persona que escapa a los estándares de la raza aria: homosexuales, prostitutas, gitanos sinti, romaníes, negros, personas con discapacidad, etc.

<sup>4</sup> RORTY, Richard, *Derechos Humanos...* Pág. 219.

persona –que no piensa, actúa, se viste o se expresa igual– como un rival o un ser inferior que no merece gozar de nuestros mismos derechos ni recibir un trato en pie de igualdad alguno.

Fue tal el fervor en el accionar de quienes creyeron actuar en nombre de la humanidad y en pos de librarnos de quienes consideraban que hacían el mal, que se llevaron a cabo las peores atrocidades y crímenes entre humanos: torturas, asesinatos, exterminios, violaciones, esclavitud, entre otros tantos tipos de perversidades a poblaciones enteras.

Frente a estos trágicos escenarios, hubo una necesidad de la comunidad internacional, de pronunciarse a través de Convenciones, Tratados y Pactos Internacionales donde los Estados asumen la responsabilidad y el compromiso de condenar estas acciones, reconociendo además que existe cierta base de derechos que absolutamente todas las personas tienen por su propia naturaleza.

Estos instrumentos de derechos humanos suscriptos entre Estados a partir de 1945, han sido considerados como una respuesta a la abominación que podía surgir cuando los/las ciudadanos/as actuaban bajo órdenes legales pero inmorales y que por ello debía haber un texto normativo en el cual las personas puedan ampararse cuando su Estado les ordenara o les permitiera hacer el mal<sup>5</sup>.

Así, en cada Carta, Tratado, Convención o Protocolo que los Estados deciden crear y firmar, reafirman sus compromisos en asegurar y garantizar el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales, elevando progresivamente el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad<sup>6</sup>. En efecto se encuentra

---

<sup>5</sup> IGNATIEFF, Michael, *Los Derechos Humanos como política e idolatría*, Barcelona, Editorial Paidós, 2003. pág. 29

<sup>6</sup> Entre algunos de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que se han ido celebrando entre los distintos Estados, los más destacados que se pueden mencionar son: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Protocolo Facultativo del Pacto

universalmente aceptada la clasificación de los derechos en tres grandes generaciones donde los de: a) primera generación, se corresponden a los derechos civiles y políticos como ser la vida, la libertad ideológica y religiosa, la libre expresión, la propiedad, el voto, el derecho a huelga, a asociarse libremente, etc.; b) de segunda generación con los derechos sociales, económicos y culturales: salud, educación, empleo, vivienda digna, alimentación, etc.; y c) los de tercera generación, con la autodeterminación de los pueblos, la paz, el desarrollo sostenible, el ambiente sano, el patrimonio común de la humanidad, entre otros.

Por su parte, y como forma de sintetizar la importancia que reviste internacionalmente el respeto por los derechos humanos, puede verse el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos que fuera proclamada **“como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación**

---

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armado. Ver *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006 disponible en [Los principales tratados internacionales de derechos humanos](#)

**universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción**" (el destacado me pertenece).

Mientras que el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales establece en su artículo 2.1 reforzar dicho compromiso sumando la obligación de los Estados en asignar el máximo de los recursos que dispongan para lograr la plena efectividad de los derechos consagrados.

Dicho lo anterior, debo admitir que no era mi intención con estas reflexiones desviar el objeto del presente artículo en guerras civiles, guerras mundiales, o crímenes de lesa humanidad<sup>7</sup> –lo cual a decir verdad resulta inevitable al hablar de intolerancia–, sino más bien que estos sirvan como puntapié para llevarlos al plano más cotidiano, al que nos interpela en la actualidad en relación al respeto universal por los derechos fundamentales, y para pensar en cómo miramos y percibimos a quienes no poseen nuestra "normalidad".

### **C.1. Sobre los estigmas y las desigualdades estructurales**

Retomando el concepto de "normalidad" indicado en el acápite anterior, el sociólogo Erving Goffman la entiende como aquellas categorías aceptables establecidas por la sociedad que, en el intercambio social rutinario, nos permite tratar con otros sin dedicarles una especial atención. Así, aquella persona extraña, poseedora de un atributo profundamente desacreditador que la vuelva diferente de las demás, y que sea incongruente con nuestro estereotipo de cómo debe ser determinada especie de individuos, se reduce "a un ser inficionado y

*menospreciado, [resultando el] atributo de esa naturaleza... un estigma*"<sup>8</sup>.

Hacer un recorrido sobre la historia, tipos y generaciones de derechos humanos, nos muestra que hubo un momento en que, como integrantes de la sociedad internacional, decidimos que había cuestiones que no podíamos tolerar más, que era insostenible que porque la mirada hegemónica y con poder nos indique que determinado grupo con determinadas características posean una anomalía intolerante para el resto de la comunidad, aceptemos que se realicen torturas, homicidios, violaciones, avasallándose sistemáticamente sus derechos.

En tal sentido, puede pensarse que son en definitiva *las miradas* –y concepciones– que entre personas tenemos los unos de los otros, en especial a través de las miradas dominantes e intolerantes, con la consecuente necesidad de ponerles un límite o regulación, la razón de ser de los "derechos humanos". Éstos se presentan por un lado como un catálogo de derechos inspirados en la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables *de todos los miembros de la familia humana*<sup>9</sup>, y por el otro como herramientas de acción que poseemos las personas dentro de un régimen de Derecho –nacional e internacional– que nos protege cuando son amenazados o restringidos.

No obstante, puede apreciarse a simple vista que hay ciertos grupos que por tener atributos desacreditantes que los transforman en "estigmatizados" –como puede ser el hecho de ser mujer, ser niño/a, anciano/a, persona con discapacidad o persona LGBTIQ+<sup>10</sup>–,

<sup>7</sup> Podemos encontrar definiciones de los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional (genocidio, lesa humanidad, de guerra y de agresión) en los artículos 5º, 6º, 7º y 8º del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado en nuestro país mediante Ley 25390, sancionada el 30 de noviembre de 2000.

<sup>8</sup> GOFFMAN, Erving, *Estigma: La identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrortu, 2006, pág. 12.

<sup>9</sup> Término utilizado en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A. Disponible en [Resolución 217 A \(III\)](#)

<sup>10</sup> Siglas que se corresponden a todas las identidades y orientaciones sexuales identificadas y no identificadas tales como: (L) Lesbianas, (G) Gays, (B) Bisexuales, (T) Travestis, transexuales y

permanecen al margen del goce y disfrute efectivo de los derechos que poseen el resto de los/las “normales”, que son además quienes detentan el poder formal, real y material.

Aquí aparece la denominada desigualdad estructural que puede entenderse como la incorporación de datos históricos y sociales que dan cuenta del fenómeno de sometimiento y exclusión sistemática en base a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias a la que se encuentran sometidos amplios sectores de la sociedad<sup>11</sup>. De tal forma, aunque todos estos grupos vulnerables no poseen normativas que los excluyan explícitamente, sino que por el contrario, tienen convenciones internacionales con especial protección y promoción de sus derechos, es dable afirmar que en los hechos son considerados como “simples palabras”.

Adentrándonos en el objetivo de análisis de este artículo, las personas travestis, transexuales y transgénero (en adelante TTT) son aquellas que viven interna e individualmente su identidad de género trascendiendo la correspondencia que el mismo, según las estereotipos socialmente impuestos y esperables, debería tener acorde el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal de su cuerpo.

Este apartamiento voluntario de los estereotipos sociales que se esperaban de los sexos asignados biológicamente –vestimenta, modo de hablar, modales–, materializado por la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o con expresiones de género, constituyen auténticos atributos estigmatizantes de este colectivo, que en su gran mayoría viven en una total marginalidad social, desprovistos/as de derechos básicos tales como la vida, la integridad física, la dignidad, el honor, la integridad sexual, la

---

transgénero, (I) Intersexuales, (Q) Queer, (+) otras identidades no binarias.

<sup>11</sup> SABA, Roberto “(Des)igualdad estructural”, en ALEGRE Marcelo y GARGARELLA Roberto (coord.), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

salud, la alimentación, la vivienda, el trabajo, entre tantos otros.

## C.2. Medidas de acción positiva frente a las desigualdades en el derecho al trabajo

Sentado lo anterior, resta ahora identificar qué mecanismos pueden utilizarse para poder dotar de realidad los derechos humanos para absolutamente todas las personas sin distinción alguna –recordando que los derechos y libertades fundamentales los tenemos todas las personas por el mero hecho de existir– en las condiciones y alcances establecidos en todos y cada uno de los instrumentos internacionales y legislaciones nacionales, a fin de que no sean meras expresiones de deseos.

La Dra. Fabiana Schafrik ha sostenido que en este contexto de desigualdad estructural *“donde cada uno de nosotros tiene distintas capacidades, además de las enraizadas en el género, en lo económico, en lo social, en nuestra identidad, en fin, en las múltiples que podemos vivenciar, impone poner en cabeza del Estado como garante último de los derechos constitucionales el compromiso de actuar, para lograr un acceso igualitario a los derechos, sin que nuestras diferencias sean un obstáculo para ello.”*<sup>12</sup>

En esta lógica de ideas, se encuentra universalmente aceptado que las medidas de acción positiva son necesarias para garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, precisamente porque se reconoce una realidad hostil para los grupos a los cuales estas medidas son destinadas<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> SCHAFRIK, Fabiana, “Hacia una obligación indeclinable del Estado de realizar la igualdad”, Revista electrónica del Consejo de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la CABA N° 1, CABA, 24 de julio de 2020 (disponible en [Fabiana Schafrik de Nuñez - Hacia una obligación indeclinable del Estado de realizar la igualdad - Revista Electrónica del Consejo de DDHH](#))

<sup>13</sup> SEDA, Juan, *Discapacidad y Derechos: impacto de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2018, pág. 35.

El filósofo Dworkin, en oportunidad de analizar un caso donde se discutía sobre la constitucionalidad de un programa de acción positiva -se preveía un cupo destinado a grupos étnicos minoritarios para ingresar a la carrera de Medicina de la Universidad Davis de California, Estados Unidos<sup>14</sup>-, indicó que la esencia de estos programas tiene un fin que trasciende el planteo particular y que busca eliminar aquellas consideraciones que llevan a que las diferencias entre personas importen.

Sobre los cupos dice Dworkin: “Si se requieren medidas fuertes es porque quienes fracasan son los débiles, pero el objetivo final es disminuir, no aumentar, la importancia del factor racial [o cualquier factor que nos haga diferentes] en la vida social y profesional de la nación [y de todos los pueblos]”<sup>15</sup>.

Creo que esta frase resume acabadamente el espíritu de las discriminaciones inversas en tanto se parte del reconocimiento de que existe una superioridad de unos por sobre otros que terminan siendo considerados débiles, y se busca, utilizando los principios de no regresividad (“no aumentar”) y de progresividad (“disminuir”), erradicar la importancia de factores diferenciales entre personas para acceder al goce de derechos.

Efectuado este pequeño recorrido, delimitaré ahora sí el estudio al derecho al trabajo de las personas travestis, transexuales y transgénero, con el convencimiento de que son las medidas de acción positiva llevadas a cabo por el Estado, las que pueden transformar la realidad cruel y hostil de este grupo social, circunscribiendo territorialmente el análisis a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para un mejor orden del mismo.

#### **D. El derecho al trabajo y la población travesti trans: el ciclo vital desde una perspectiva de las finanzas públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

##### **D.1. Algunas consideraciones preliminares**

<sup>14</sup> Suprema Corte de Estados Unidos, “Regents of Univ. of Cal. v. Bakke, 438 U. S. 265 (1978)”, 1978.

<sup>15</sup> DWORKIN, Ronald, “El caso “Bakke” ¿son injustos los cupos?” en *Una cuestión de principios*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2012, pág. 365.

A propósito de esta realidad en la que se encuentran las personas travestis, transexuales y transgénero, considero oportuno traer a colación la cita del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación donde se reconoce que “no sólo sufren discriminación social sino que también han sido victimizadas de modo gravísimo, a través de malos tratos, apremios, violaciones y agresiones, e inclusive con homicidios. Como resultado de los prejuicios y la discriminación que les priva de fuentes de trabajo, tales personas se encuentran prácticamente condenadas a condiciones de marginación, que se agravan en los numerosos casos de pertenencia a los sectores más desfavorecidos de la población, con consecuencias nefastas para su calidad de vida y su salud, registrando altas tasas de mortalidad, todo lo cual se encuentra verificado en investigaciones de campo” (considerando 17)<sup>16</sup>.

Por su parte, desde el Ministerio Público de la Defensa de la CABA junto con el Bachillerato Popular Trans Mocha Celis, se generó en el año 2017 un documento que se tituló la “La Revolución de las Mariposas. A diez años de la Gesta del Nombre Propio”<sup>17</sup>, donde se realizó un estudio de campo que permite dar cuenta de las condiciones reales en las que se encontraba la población travesti trans en los diversos ámbitos. En relación a la forma de generar ingresos, se desprende de dicho informe que “solo el 9% de las que fueron encuestadas para esta investigación dijo estar inserta en el mercado formal de trabajo, al tiempo que el 15% manifestó tareas informales de carácter precario y un 3,6%, vivir de beneficios provenientes de diversas políticas públicas. Para el resto, más del 70%, la prostitución sigue siendo la

<sup>16</sup> CSJN, Fallos: 329:5266, “Asociación Lucha por la Identidad Travesti Transexual c/ Inspección General de Justicia y otro s/ recurso contencioso administrativo”, sentencia del 21 de noviembre de 2006.

<sup>17</sup> “La Gesta del Nombre Propio”, Ed. Madres de Plaza de Mayo, 2005. Fue el primer informe elaborado sobre la situación de vida de las travestis en la ciudad. “La Revolución de las Mariposas” es entonces una actualización a diez años de dicha publicación.

principal fuente de ingresos. En el caso de los hombres trans, el 85% de quienes fueron encuestados dijo contar con un trabajo: el 48,5%, de carácter informal; el 36,4%, formal, y el 15% restante vivía de la ayuda familiar”<sup>18</sup>.

Por otro lado, a nivel internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos además de afirmar que en la Argentina sólo el 10% de las TTT se encuentran empleadas, detectó en el “Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”<sup>19</sup> algunos de los obstáculos a los que esta población vulnerable se enfrenta para poder ejercer de manera efectiva su derecho al trabajo. Entre algunos se encuentran: la imposibilidad de obtener una identificación que refleje su género y nombre, el irrespeto a su nombre adquirido y expresión de género en el lugar de trabajo, el hostigamiento y acoso por parte de empleadores, empleadoras o colegas de trabajo, la falta de oportunidades educativas generadas por el alejamiento temprano del hogar –forzado o voluntario– o por las conductas discriminatorias dentro de los establecimientos educativos, altos niveles de prejuicio, entre algunas otras.

Todos estos obstáculos que desencadenan en la falta de acceso a empleo formal, son las que exponen a las personas TTT a condiciones peligrosas de trabajo, y mayormente, al precoz ingreso a la prostitución como única alternativa de generación de ingresos o comercialización de estupefacientes como estrategia de supervivencia.

---

<sup>18</sup> Revista del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, “La Revolución de las Mariposas. A diez años de la Gesta del Nombre Propio”, N° 13, año 2017. Pág 23.

<sup>19</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales” OEA/Ser.L/V/II. Doc. 239 7 agosto 2020 Original: español, disponible en [Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales](#)

## **D.2. El ciclo vital del derecho fundamental al trabajo, la perspectiva presupuestaria**

Para hablar del ciclo vital de los derechos fundamentales resulta necesario partir de la base de que tal como fuera afirmado por los autores Holmes y Sunstein, todos los derechos tienen un costo<sup>20</sup> y dependen, para su materialización, de la actividad financiera pública.

Esto puede verse de forma sumamente clara a lo largo del documento “Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal”<sup>21</sup> creado por distintas organizaciones y expertos de América Latina y el Caribe donde en un total de quince principios y directrices buscaron que el *abordaje de la política fiscal se haga desde la perspectiva de la equidad, la legitimidad y la justicia, y poner a los derechos humanos en el centro de las consideraciones del campo fiscal.*

De tal forma, se promueve que desde el Estado se busque garantizar la realización de los derechos humanos como una finalidad fundamental de la política fiscal (principio 1) para lo que deben movilizar el máximo de los recursos disponibles con el fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (principio 10). Mientras que *“deben eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva a través de su política fiscal, incorporando de forma transversal las perspectivas de las poblaciones discriminadas en su diseño e implementación, y adoptando acciones afirmativas cuando sea necesario”* (principio 2).

Asimismo los principios exigen a los Estados el deber de asegurar que la política fiscal sea:

---

<sup>20</sup> HOLMES, Stephen y SUNSTEIN Cass R., “El costo de los derechos”, Buenos Aires, Grupo Editorial Siglo XXI, 2015.

<sup>21</sup> Los principios pueden encontrarse en [Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal](#). Asimismo se encuentran realizando investigaciones sobre la temática “Política fiscal y Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, los doctores Corti, Horacio (Director) y Schafrik, Fabiana (Codirectora) en el marco del Proyecto UBACYT sobre código: 20020190200406BA.

socialmente justa (principio 3), ambientalmente sostenible (principio 4), con promoción de la igualdad sustantiva de género (principio 6), transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas (principio 7), entre otros.

En tal sentido, el ciclo vital de derechos fundamentales puede sintetizarse en cinco etapas: a) enunciación constitucional que lo convierte en derecho fundamental, b) su concreción normativa que desarrolla su contenido, c) su concreción institucional, d) su ejecución administrativa, y e) su eventual resguardo jurisdiccional, con la posterior verificación de cumplimiento de la medida.

A continuación, se buscará identificar cada una de las etapas dentro del derecho al trabajo de las personas travestis, transexuales y transgénero.

### **D.3. Etapa 1: Enunciación constitucional del derecho al trabajo como derecho fundamental**

La positivización del derecho significa que sólo a partir de que el derecho en juego se encuentra enunciado en el texto de la Constitución, es que se está frente a un derecho fundamental<sup>22</sup>.

En relación al derecho al trabajo, los artículos 14 y 14 bis de la Constitución Nacional además de consagrarlo, aseguran al trabajador: *condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial* (artículo 14 bis).

Asimismo, con la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, la Argentina indicó en un primer lugar que los tratados celebrados con naciones, con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa

Sede tienen jerarquía superior a las leyes<sup>23</sup>. Por otro lado, otorgó jerarquía constitucional a diez (10) instrumentos internacionales en materia de derechos humanos los cuales enumeró taxativamente dentro del texto de la Constitución en su artículo 75 inciso 22, mientras que por último dejó previsto también un mecanismo mediante el cual legislativamente se le podría otorgar a otros tratados de derechos humanos tal jerarquía<sup>24</sup>. Esta capacidad de agregar derechos a la Constitución demuestra el claro efecto expansivo que los derechos fundamentales poseen en relación a la afectación de las técnicas e instituciones del orden jurídico<sup>25</sup>.

Dentro de los instrumentos contenidos en el artículo 75 inciso 22, el derecho al trabajo se encuentra en: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo XIV); la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 23) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 6 y 7); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 d i); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 11); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 32, si bien protege a la niñez de la explotación económica, estipula que se debe

<sup>23</sup> Artículo 75 inciso 22 primera parte.

<sup>24</sup> El artículo 75 inciso 22 in fine dice: Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, *requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional*. Actualmente contamos con tres (3) instrumentos que pasaron a gozar de jerarquía constitucional: 1) Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas -Aprobación: Ley 24556 (1995), Jerarquía constitucional: Ley 24820 (1997); 2) Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad -Aprobación: Ley 24584 (1995), Jerarquía constitucional: Ley 25778 (2003)-; 3) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -Aprobación: Ley 26378 (2008), Jerarquía constitucional: Ley 27044 (2014)-.

<sup>25</sup> CORTI Horacio, Op. cit., pág. 722

<sup>22</sup> CORTI, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

fijar una edad mínima y condiciones apropiadas de trabajo).

Por su parte, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estipula dicho derecho en su artículo 43, el que se complementa con el artículo 38 que consagra la perspectiva de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas asegurando *acciones positivas que garanticen la paridad en relación con el trabajo remunerado*.

Esta presencia en casi la totalidad de los instrumentos internacionales que gozan de jerarquía constitucional, así como en ambos textos constitucionales -Nación y CABA-, no hace más que demostrar lo esencial que resulta para las personas el derecho al trabajo, convirtiéndose en un indiscutido derecho fundamental.

#### **D.4. Etapa 2: Concreción normativa de las medidas de acción positiva**

Esta etapa puede dividirse en dos subgrupos llevadas a cabo por diferentes Poderes del Estado: concreción mediante ley formal que será realizada por el Poder Legislativo, y concreción mediante reglamentación del Poder Ejecutivo.

Debo recordar que el objetivo aquí pretendido es analizar el derecho fundamental al trabajo de las personas travestis, transexuales y transgénero y en tal sentido, desagregar de qué modo el Estado Nacional y local se encuentran garantizándolo.

La premisa trabajada en el acápite C.2. demostró que es mediante las medidas de acción positiva o de discriminación inversa, que los Estados pueden encontrar mejores herramientas para equiparar las condiciones de acceso tanto a oportunidades como al efectivo goce del derecho al trabajo de este grupo socialmente excluido.

En el sitio web del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, se encuentra la herramienta digital llamada Mapa GenerAr<sup>26</sup>, donde puede chequearse

que por el momento en el referido Mapa figuran diez (10) jurisdicciones que tienen leyes que establecen una cuota mínima de cargos y vacantes en el sector público a TTT: a) Buenos Aires: Ley N°14.783 del 2015, b) Chaco Ley N° 2934-L del 2018, c) Río Negro N° 5328 año 2018, d) Chubut Ley I – N° 621 de 2018, e) Santa Fe Ley N° 13.902 de 2019, f) Tucumán Ley N° 9353 del 2020, g) Entre Ríos N° 10827 del 2020, h) Santa Cruz Ley 3724 del 2020, i) La Pampa Ley 3320 de 2021, y j) San Luis Decreto N° 7672-SGG-SMDel del 2021.

A nivel Nacional, el Congreso sancionó con fecha 8 de julio de 2021 la Ley N° 27.636 de Promoción del Acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero “Diana Sacayán - Lohana Berkins”, donde se asigna al Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad el rol de autoridad de aplicación y de seguimiento de la misma.

Sobre el dictado de la Ley Nacional, la activista travesti, ferviente militante por los derechos y respeto a la identidad de género, Florencia Guimaraes García, expresó en su artículo “Necropolíticas” que: *“Para nosotras [la ley de cupo] significa una meta de esperanza el ser incluidas en el mercado laboral para poder alejarnos de la violencia que se da en los contextos del ejercicio de la prostitución, de la que son partícipes necesarios tanto las policías como los prostituyentes, que nos configura en su cosmovisión no como personas sino como objetos de consumo descartables. Nuestro deseo de seguir soñando con un futuro mejor para nosotras, donde elegir sea un ejercicio real, se encuentra en el espíritu de esta ley profundamente abolicionista del sistema prostituyente, y en la exigencia al Estado por una reparación ante la desidia y el abandono que ha tenido históricamente contra nuestra comunidad. La importancia de esta ley radica en nuestra necesidad de tener un real acceso al derecho al trabajo para no seguir siendo empujadas de manera sistemática al abuso sexual como forma de subsistencia precaria, a*

---

<sup>26</sup> Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, Mapa GenerAr, sitio web disponible en [Mapa GenerAR](#) (última consulta 2 de septiembre de 2022).

la posibilidad real de elegir, que parece ser un derecho que está vedado para nosotras.<sup>27</sup>

En tales condiciones, se informó que de ochenta y siete (87) personas registradas en marzo de 2021, en la celebración del primer aniversario del dictado de la ley, un nuevo informe habría arrojado una alza del 348% respecto del informe inaugural al haberse empleado 409 personas TTT en el sector público nacional<sup>28</sup>.

Aunque si bien este dato no figura en el relevamiento del Ministerio –de hecho dice específicamente que la CABA no tiene cupo reglamentado–, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue pionera en sancionar una ley que establezca un cupo reservado para la población TTT.

Este cupo se encuentra regulado en el artículo 5 inciso d, de la Ley 4376 sancionada el 15 de noviembre de 2012, a escasos días de la Ley de Identidad de Género, hace ya diez años.

Particularmente titula el artículo como *“Trabajo digno: diseña estrategias para garantizar que las personas LGTBI accedan a oportunidades de trabajo digno y de generación de ingresos, integrando acciones que fomenten la formación para el empleo, promoviendo la articulación de actores para el apoyo al emprendimiento y la erradicación de las prácticas discriminatorias en el ámbito local. Propone la incorporación, en una proporción no inferior al cinco (5) por ciento, de personas del colectivo trans en el sector público de la Ciudad* (el destacado me pertenece).

Es decir, no sólo se trata de una ley que transforma a la CABA en la primera jurisdicción en legislar el cupo trans, sino que el/la legislador/a redobla la apuesta y lo eleva

<sup>27</sup> GUIMARAES GARCÍA, Florencia “Necropolíticas. Hacer Morir y Dejar Morir”, en RADI, Pecheny (coord.) *Travestis, Mujeres Transexuales y Tribunales: Hacer Justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, CABA, Editorial Jusbaire, 2018, pág. 138.

<sup>28</sup> Agencia de Noticias Telam, “A un año de la ley de cupo trans travesti hay 409 personas empleadas en Nación”, nota del 24 de junio de 2022, disponible en [A un año de la ley de cupo trans travesti hay 409 personas empleadas en Nación](#)

a cinco (5) por ciento, en vez de la fórmula del uno (1) por ciento que en general fue la utilizada por las demás jurisdicciones con posterioridad.

Ciertamente, esta ley no tuvo repercusión mediática ni difusión suficiente alguna, tanto es así que pudo verse que no estaba en el relevamiento de las jurisdicciones que lleva a cabo el Ministerio Nacional.

Tampoco al momento del presente se contaba con la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo.

#### D.5. Etapas 3 y 4: Concreción institucional y Ejecución administrativa

Estas dos etapas comprenden por un lado a las estructuras organizativas que se requieren para poner en práctica cada derecho con su respectiva reglamentación, y por el otro al conjunto de hechos y actos jurídicos llevados a cabo por las instituciones públicas a fin de resguardar los derechos fundamentales<sup>29</sup>.

Anteriormente se vio que en el plano nacional es el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación el que se encarga de velar por el respeto y cumplimiento del contenido normativo. Para ello, tomaron una serie de medidas entre las cuales pueden mencionarse: a) diseñar el Registro de aspirantes con los circuitos de información dentro del Sistema de Información del Registro; b) monitorear, implementar y realizar seguimiento de las funciones y objetivos del cupo; c) recepcionar la información referente a los puestos de trabajo disponibles en el Sector Público Nacional; d) implementar la selección aleatoria de los perfiles laborales de las personas travestis, transexuales y transgénero a partir de la información brindada al momento de la inscripción al Registro; e) enviar a las entidades y jurisdicciones requirentes el resultado de la selección aleatoria; f) establecer los ajustes y/o cambios o actualizaciones que sean necesarias para garantizar el funcionamiento del sistema informático<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> CORTI Horacio, *Op. cit.*

<sup>30</sup> Registro para el Acceso al Empleo Formal para personas Travestis, Transexuales y Transgéneros

En la Ciudad de Buenos Aires, dentro del Poder Ejecutivo la Dirección General de Convivencia en la Diversidad de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, contiene dentro de sus responsabilidades primarias la de trabajar en políticas públicas y espacios de promoción, prevención y protección para disminuir actos de discriminación y violencia hacia las personas del colectivo LGBTIQ+ que habitan la ciudad porteña.

Durante el año 2017 bajo dicha Dirección se implementó la creación de la Casa Trans en el barrio de San Cristóbal, que funciona como un espacio de contención, sociabilidad, asesoramiento y protección de los derechos orientado a la población trans. También durante el mismo año se creó el Plan Integral de Acceso al Trabajo para Personas Trans que según refiere su sitio web brindan apoyo en armado de CV hasta el acompañamiento en las contrataciones. Además indica que cuentan con una Bolsa de Trabajo con más de 600 CVs y *un equipo profesional que realiza entrevistas para evaluar perfiles y derivar a búsquedas laborales internas dentro del gobierno y realizando alianzas con entidades privadas*<sup>31</sup>.

Es claro que la lesión de derechos se produce en estas dos etapas ya que por más que el derecho al trabajo esté mencionado constitucionalmente y desarrollado normativamente, las instituciones establecidas son insuficientes o inadecuadas para satisfacer el derecho o los procedimientos de actuación no corresponden al fin buscado. Ya de por sí, en la CABA la ley de cupo trans es de 2012 y recién cinco años más tarde, en el 2017, se genera el primer plan de acción gubernamental para llevarlo delante del cual no es posible obtener datos certeros de su efectividad.

#### **D.6. Etapa 5: Resguardo jurisdiccional**

"Diana Sacayán-Lohana Berkins". Se puede acceder al formulario de inscripción a través del sitio web [Cupo Laboral Travesti Trans | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/cupo-laboral-travesti-trans)

<sup>31</sup>Sitio web del Plan Integral en [Plan Integral de Acceso al Trabajo para Personas Trans | Buenos Aires Ciudad](https://www.argentina.gob.ar/plan-integral-de-acceso-al-trabajo-para-personas-trans)

Como última etapa, aparece la del control judicial como mecanismo para garantizar el sistema de frenos y contrapesos necesario para mantener el equilibrio entre los tres poderes del Estado.

En la CABA, para dirimir los conflictos donde las autoridades administrativas son parte, tanto actora como demandada, existe el fuero Contencioso Administrativo Tributario y de las Relaciones de Consumo (conf. Artículo 2 de la Ley 189 del 28 de junio de 1999)

Dentro de los distintos modelos de resguardo jurisdiccional que propone el Dr. Horacio Corti, considero que la presente decisión se encuadra en el modelo de Control judicial fuerte definido como la *concreción de manera directa de la primacía de los derechos fundamentales, o de las pautas constitucionales en juego, respecto a las restricciones presupuestarias*<sup>32</sup>. Esto implica que el tribunal no acepta causal alguna de justificación en términos de escasez de recursos, para permitir la afectación de un derecho o estándar constitucional.

La decisión en cuestión, se dio en el marco de una medida cautelar dictada por la titular del Juzgado Contencioso, Administrativo, Tributario y de las Relaciones de Consumo de la CABA N° 21, Dra. Soledad Larrea, en autos "Hendrickse, Cristina Montserrat contra Consejo de la Magistratura de la CABA sobre Impugnación de Actos Administrativos"<sup>33</sup> Número: EXP 15490/2018-0, de fecha 19 de abril de 2019. Allí se desprende que la actora es una mujer transgénero, de 54 años de edad, abogada, que había sido contratada en forma precaria por diez meses en la Defensoría del Pueblo de la CABA, y que, petitionó por los canales administrativos al Consejo de la Magistratura de la CABA, su

---

<sup>32</sup> CORTI, Horacio, "Plurales Procesos Históricos y un Problema Global: La ley de Presupuesto y Derechos Humanos", en *Financiar la Constitución*, CABA, Eudeba, 2020, pág. 57.

<sup>33</sup> Juzgado de 1° Instancia CATyRC de la CABA N° 21 Secretaría N°42, "Hendrickse, Cristina Montserrat contra Consejo de la Magistratura de la CABA sobre Impugnación de Actos Administrativos" Número: EXP 15490/2018-0, medida cautelar del 19 abril de 2019.

incorporación en la planta del Poder Judicial. Toda vez que su solicitud no tuvo respuesta favorable, acude a sede judicial para impugnar dicho acto y en consecuencia: a) se la contrate -hasta que se lleve a cabo el concurso pertinente- con una retribución equivalente a la de Secretaria letrada de Primera Instancia dentro del ámbito de la CABA; b) se instrumente en todo concurso o procedimiento para la cobertura de todo tipo de cargos en el poder judicial idéntica modalidad de cobertura que para el cupo de las personas con discapacidad (ley 1502). Todo ello a efectos de cumplimentar con el cupo laboral previsto para el grupo travestis, transexuales y transgéneros previsto por la ley 4376.

En referencia a los motivos expuestos por quien se encontraba en la Presidencia del Consejo para denegar la contratación solicitada, a lo largo del considerando 5º, la jueza los esquematiza en tres planteos que posteriormente contestará por su rechazo:

1) Planteo del CMCABA: no existe inconstitucionalidad por omisión ni existe mora en la reglamentación del inciso c) del art. 5 de la ley 4376 en tanto no hay un cupo obligatorio sino que se propone la incorporación a los órganos competentes de la Ciudad.

Respuesta Judicial: *la omisión de reglamentación no puede ser óbice para implementación de una norma, máxime cuando -como ocurre en el caso- la orden legal va dirigida a los órganos que tienen que dictar la mentada reglamentación. Adviértase que, de admitirse una solución contraria, quedaría en cabeza del órgano obligado por la norma la potestad de cumplirla o no, a través de la conducta omisiva de dictar la reglamentación.*

2) Planteo del CMCABA: resulta imposible ampliar la planta permanente del Consejo en virtud de la Res. Pres. Nº 1260/15 y sus prórrogas.

Respuesta Judicial: *La utilización en el art. 5 inc. d) de la Ley 4376 del verbo “proponer” no implica una opción sobre el cumplimiento del cupo legal que se establece. En efecto, según la RAE, la segunda acepción de ese verbo es “determinar o hacer propósito de ejecutar algo”. De allí que sería producto de una visión*

*restrictiva de la interpretación brindada por la demandada, la cual resultaría inaceptable a la luz de la doctrina de la CSJN reseñada en el apartado precedente.*

3) Planteo del CMCABA: no hay aprobación legislativa de cupos en el sector público.

Respuesta Judicial: *(...) en la actualidad la Ley 4376 es una norma vigente que, como tal, debe ser cumplida. Ni la existencia de proyectos legislativos sobre la cuestión ni la ausencia de reglamentación por parte de los sujetos obligados luego de más de cinco años pueden erigirse en excusa para evitar su cumplimiento.*

Ese orden de ideas, llevó a la jueza a hacer un recorrido similar al realizado a lo largo de este artículo: determinar la concreción constitucional y normativa -internacional, nacional y local- de los derechos afectados, indagar sobre la realidad hostil del grupo vulnerable -en efecto cita un libro indicando específicamente que fue realizado por el Observatorio de Género del CMCABA y editado en la Editorial de la demandada que narra la importancia del cupo laboral trans- y reflexionar sobre la aplicación de principios fundamentales del derecho.

Luego de verificar el cumplimiento de todos los recaudos necesarios para determinar la procedencia de una medida cautelar (verosimilitud del derecho, peligro en la demora, no frustración del interés público y contracautela), la magistrada decidió rechazar el pedido de incorporación en la planta permanente con el cargo de secretaria letrada de la actora por considerar se excedía del marco legal (considerando VI), pero en cambio sí hizo lugar a la segunda petición dictando una medida cautelar distinta a la solicitada *teniendo en cuenta la importancia del derecho vulnerado* (conf. Considerando VII).

Para así decir, tomó a los seis años que había entre el dictado de la ley y el reclamo administrativo (2018) como plazo más que razonable para la implementación de la política pública contenida en la Ley.

Consideró además que tal incumplimiento afectaba el principio de división de poderes por lo que decidió finalmente exhortar al Sr. Jefe de Gobierno de la Ciudad, al Sr. Presidente de la Legislatura de la Ciudad, a la

Sra. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad y a cada uno de los titulares de las tres ramas del Ministerio Público de la Ciudad a dictar las reglamentaciones pertinentes: *“El hecho de que la demandada –al igual que los restantes sectores enunciados– eluda el cumplimiento de los deberes impuestos por una norma vigente –ya sea por omisión en su cumplimiento o demora en la reglamentación respectiva– implicaría una afrenta al principio de división de poderes que no sólo torna verosímil el derecho alegado por la actora sino que también obliga a la suscripta a exhortar a las autoridades a dictar las reglamentaciones pertinentes en cada área para dar cabal cumplimiento con la ley”* (conf. Considerando VII *in fine*).

La decisión fue confirmada por la Sala II de la Cámara de Apelaciones del mismo Fuero, el 24 de octubre de 2019<sup>34</sup> en lo concerniente en dar protección tutelar adecuada al derecho perseguido en el CMCABA, pero modificando las exhortaciones al Ejecutivo en reglamentar la ley ya que es *ejercicio de competencias privativas de otra rama de gobierno* (conf. Considerando 10), y cita un voto del Juez del TSJCABA, Lozano, donde en términos generales se establece que el juez no puede hacer cumplir su mandato por la fuerza ni puede reemplazar a la autoridad competente para la tarea impuesta.

En cuanto al cumplimiento de la medida adoptada en el seno del CMCABA, resulta pertinente destacar las siguientes acciones que demuestran un claro compromiso para efectivizarla: a) Disposición N° 1/2020 dictada por el Centro de Justicia de la Mujer que crea el Programa de Acceso a Derechos para Personas Travestis, Transexuales y/o Transgénero y el Registro “Lohana Berkins” cuya responsable es Florencia Guimaraes García; b) La incorporación en septiembre de 2021 del artículo 19 bis al Convenio Colectivo

de Trabajo<sup>35</sup> del Cupo Laboral Travesti Trans a partir de la incorporación efectiva de las personas travestis trans al Poder Judicial de la CABA; c) específica asignación presupuestaria dentro del inciso 1° correspondiente al ítem “Gastos en Personal” dentro de los anteproyectos de presupuesto anuales del Poder Judicial de la CABA enviados durante los últimos dos años al Legislativo con incorporaciones de personas travesti trans.

En lo concerniente a la repercusión mediática, este fallo corrió la misma suerte en los medios de comunicación que la ley puesta en discusión: solo algunos medios especializados levantaron la noticia.

En suma, las particulares características que posee el derecho al trabajo –y su interrelación con los restantes derechos fundamentales– para la concreción de los estándares mínimos de humanidad, hacen que la inacción estatal en no reglamentar el derecho constitucional y normativamente consagrado, o no dotarlo de su concreción institucional o administrativa al no asignarles partidas suficientes para materializarlo, llevaron a que tanto en primera como en segunda instancia, la decisión judicial sea que el derecho al trabajo es inmune a restricciones financieras.

### **E. A modo de reflexión final**

Para concluir quiero hacer una especial mención a Florencia Guimaraes García, a quien conocí en el año 2019 en la Unidad del Consejero Darío Reynoso del Consejo de la Magistratura de la CABA, y donde comenzamos nuestra amistad siendo compañeras en el que fuera su primer trabajo formal, recién a sus cuarenta años de edad, impulsado en esencia por la decisión judicial aquí reseñada.

A ella le agradezco haberme abierto las puertas del Centro de día para la comunidad travesti trans y LGBT que preside con tanto amor y militancia, “La Casa de Lohana y

---

<sup>34</sup> Sala II, Cámara de Apelaciones en lo CATYRC, “Hendrickse, Cristina Montserrat contra Consejo de la Magistratura de la CABA sobre otros procesos incidentales” Número: INC 15490/2018-0, 24 de octubre de 2019.

---

<sup>35</sup> Resolución de Presidencia N° 1259/2015 Publicado en Boletín Of. N° 4769 de fecha 20/11/2015. Separata del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 251

Diana” –ubicada en Laferrere, partido de la Matanza–, para que pueda pensar este artículo con una mayor conciencia social, es decir, alejándome de los textos jurídicos que desbordan de una enorme cantidad de derechos, declaraciones, teorías y definiciones. Así, entre jornadas de mates y facturas, pude comprender, a través del conocimiento empírico con el relato de la historia de vida tanto suya como de las compañeras presentes, cuáles son las consecuencias de que continuemos empujando a la marginalidad total a las personas que decidieron apartarse de los estereotipos que para ellas teníamos armados como sociedad.

Estas consecuencias derivan en los denominados travesticidios sociales, entendidos éstos como las muertes indirectas generadas por las sistemáticas exclusiones que deben soportar a lo largo de su vida las TTT: la expulsión de sus hogares hacia el sistema prostituyente, las violencias, violaciones, abusos, enfermedades relacionadas con la pobreza y la precariedad laboral, las detenciones arbitrarias y privación de la libertad por el sólo hecho de ser travesti. Lamentablemente, mientras que la expectativa de vida de las personas en general ronda los setenta y siete años (77) de edad, las personas TTT alcanzan en promedio tan solo los cuarenta (40) años<sup>36</sup>.

Debe decirse que si bien la persona que maltrata, abusa o viola ejerce un hacer directo en esa muerte contextualizada de las TTT, quienes como parte de la sociedad seguimos nuestras vidas sin detenernos a mirar que a nuestro lado hay personas que ven avasallados sistemáticamente sus derechos, nos convertimos en cómplices necesarios de esos travesticidios sociales.

---

<sup>36</sup> Puede mencionarse como otra medida de acción positiva, el proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación bajo el nombre de “Pensión Reparatoria para Personas Mayores Travestis y Trans”, sustentando en la imposibilidad que tuvieron aquellas travestis que vivieron su vida con la vigencia de códigos de faltas y contravenciones que consideraban a la vestimenta inadecuada o indecorosa como delito y por lo tanto eran llevadas presas tan solo por circular.

En relación al derecho al trabajo de las personas TTT, objeto de estudio del presente artículo, partiendo del principio financiero sustantivo de razonabilidad, puede afirmarse que la tanto la actividad financiera pública como la presupuestaria, deben no solo ser un medio adecuado para asegurar el ejercicio habitual de los derechos fundamentales, sino que también deben no alterar dicho ejercicio. En consecuencia, por más que continúen escribiéndose leyes que promuevan más y mejores derechos, si quienes detentan el poder –de decisión, de dar empleo o de dar condiciones de trabajo digno–, sencillamente no lo hacen, estos derechos se encuentran vacíos de contenido.

Por su parte, teniendo en cuenta que el resguardo jurisdiccional es el medio técnico-jurídico que busca evitar, o hacer cesar las lesiones a los derechos fundamentales, y que el mismo se produce frente al incumplimiento de cualquier etapa de las mencionadas dentro de su ciclo vital (omisión legislativa, inadecuada o nula reglamentación, omisión administrativa o un inadecuado accionar), resulta esencial que jueces y juezas se inclinen por realizar controles fuertes afirmando los derechos en juego y rechazando cualquier justificación que estatalmente se realice sobre su vulneración.

Sin ir más lejos, el hecho de que una jueza haya advertido y condenado la desidia por parte del Ejecutivo para reglamentar –y efectivizar– un derecho constitucional y normativamente consagrado (que aún hoy sigue pendiente), hizo que Florencia haya podido ingresar al mercado laboral formal a sus cuarenta años, lo que asimismo significó tan sólo que una persona que tenía la posibilidad de generar cambios por ser quien detentaba el poder de dar empleo, simplemente decida pedir CVs de TTT para entrevistarlas, conocerlas y eventualmente contratar a quien considerara más idónea para cubrir el puesto.

Es mediante el respeto de los derechos humanos, desde los lugares que cada uno/a de nosotros ocupamos socialmente, que podemos contribuir en el cese de las vulneraciones sistemáticas de los mismos para poder alcanzar una sociedad más justa.

# FINANZAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

---

## ALGUNAS CONSIDERACIONES JURÍDICAS EN TORNO AL GASTO PÚBLICO

Karina María Larrañaga

### A. Introducción

La motivación para abordar este ensayo surge del desempeño docente en las aulas de la Facultad de Derecho, y sobre todo del desconcierto que año tras año evidencian los alumnos al abordar como tema de clase el análisis jurídico del gasto público.

La razón del asombro ocurre principalmente por la asociación del tema generalmente con la economía o con la política como ciencias, pero muy raramente con el derecho y mucho menos con el derecho constitucional. Así en los hechos, el gasto público, pese a su naturaleza profundamente jurídica, resulta un instituto poco estudiado por esta disciplina. Sin embargo, hunde sus raíces en el derecho constitucional en tanto y en cuanto refiere, entre otras cuestiones, a la financiación de los derechos e instituciones que consagra la propia Constitución Nacional, en el derecho de los derechos humanos por cuanto todos los derechos tienen un costo<sup>1</sup>, en el derecho financiero siendo en el caso de este último uno de los elementos centrales de la actividad financiera pública junto con los recursos públicos y el presupuesto, y en el derecho administrativo, en tanto la última etapa de ejecución del gasto público resulta una actividad netamente administrativa.

Este trabajo intentará con lenguaje sencillo y claro abordar el análisis jurídico del gasto público. Para ello partiremos principalmente de las normas constitucionales en que se sustenta, su ubicación en el marco del derecho financiero y su evolución histórica, para referirnos en última instancia a su importancia en la financiación de las políticas públicas que vehiculizan los derechos. Ello no sin explicitar las diferentes formas que puede asumir el gasto público, ya sea como una erogación directa, siendo ésta la forma generalmente

adoptada, o bien bajo la forma de los conocidos “gastos fiscales.”

En nuestro análisis jurídico del gasto público, nos referiremos también, y en forma obligada, al presupuesto público. Ello toda vez que desde el punto de vista normativo es la ley que por excelencia legitima en forma cuantitativa, cualitativa y temporal la realización del gasto, dotando de competencia a los órganos que lo formalizan en la etapa de ejecución administrativa propiamente dicha. Sin embargo, y siguiendo a reconocida doctrina, intentaremos también evidenciar la diferencia entre estos dos conceptos: presupuesto público y gasto público.

Otra aclaración que cabe formalizar en esta introducción refiere al concepto de necesidades públicas como legitimadoras del gasto. Este trabajo parte de considerar la finalidad constitucional del gasto, dejando parcialmente de lado el concepto de necesidades públicas, un concepto profundamente económico y de naturaleza política con el que la doctrina clásica vinculó este instituto y, a nuestro criterio, contribuyó a su desvalorización jurídica.<sup>2</sup>

### B. Actividad Financiera: conceptos generales

La actividad financiera pública se define desde su faz jurídico constitucional como el

<sup>2</sup> Es ilustrativo lo sostenido en este sentido por el Maestro Dicho Jarach: “No son necesidades públicas las que determinan los fines y cometidos del Estado para satisfacerlas, el concepto de necesidades públicas no preexiste a la existencia del aparato estatal, ni éste es un instrumento para la satisfacción de necesidades individuales y colectivas preordenadas. El concepto de necesidades públicas es coetáneo y consustancial con la existencia del Estado y su desenvolvimiento histórico.” JARACH, DINO, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Ediciones Abeledo Perrot, 1997, pág., 44 y stes.

<sup>1</sup> HOLMES, Steven y SUNSTEIN, Cass, *El costo de los derechos*, Ediciones Siglo XXI.

conjunto de acciones erogatorias y recaudatorias realizadas por el Estado con el fin de hacer efectivo el sistema constitucional integrado por las instituciones democráticas y el sistema de derechos humanos.<sup>3</sup>

La Constitución Financiera se encuentra integrada al texto constitucional general, razón por la cual no puede admitirse el estudio de la actividad financiera (erogatoria y recaudatoria) sino es partiendo de la propia Constitución Nacional, norma que derrama sus directivas y principios sobre toda la actividad financiera pública sin excepción (recursos, gastos, ley de presupuesto, crédito público).<sup>4</sup>

En nuestra legislación positiva la médula espinal de la constitución financiera, y por tanto del sistema financiero público, se asienta en lo dispuesto en el art. 4 de la Carga Magna en cuanto define la integración del tesoro nacional con que se harán efectivos los gastos, y armoniza especialmente (entre otras normas) con lo dispuesto por el art. 75 inc. 2 tercer párrafo, e inc. 8 del mismo texto legal, en cuanto establece las “pautas” que debe respetar la distribución de los recursos públicos instrumentada a través de la Ley de coparticipación fiscal y del presupuesto nacional respectivamente.<sup>5</sup>

Las normas constitucionales descritas, si bien no agotan el entramado constitucional financiero<sup>6</sup>, resultan fundamentales para entender el significado y alcance jurídico del gasto público, instituto que intentaremos analizar en estas páginas. Juntamente con ellas debemos mencionar particularmente la Ley de Administración Financiera, Nro. 24.156, (“LAF”) norma que rige la actividad financiera pública nacional y que resulta fundamental al momento de analizar jurídicamente la etapa de concreción efectiva del gasto público, esto es su autorización legal, a través de la ley de presupuesto.

En relación a la LAF debemos advertir de antemano que es anterior a la reforma

<sup>3</sup> CORTI, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Editorial Lexis Nexis, pág. 16.

<sup>4</sup> Ídem cita anterior pág. 143, y sgtes.

<sup>5</sup> Pautas de solidaridad, equidad e igualdad.

<sup>6</sup> El mismo debe completarse entre otros artículos con los arts. 85, 99 inc. 1, 100 inc. 1, 101 y sgtes. de la CN.

constitucional de 1994 y pese al tiempo transcurrido no ha sido “aggiornada” al texto constitucional salvo en relación a las reestructuraciones presupuestarias,<sup>7</sup> razón por la cual funciones que actualmente se encuentran en cabeza del Jefe de Gabinete por imperativo constitucional en su carácter de administrador del país,<sup>8</sup> la LAF las describe en cabeza de otros funcionarios del Poder Ejecutivo o en el propio Presidente, responsable político de la gestión económica.<sup>9</sup>

Hecha esta breve referencia en relación al contexto normativo en el que se inserta nuestro objeto de estudio nos referiremos a sus características centrales.

### C. Gasto público y presupuesto público. Concepto general y diferencias

En una primera aproximación diremos que el gasto público puede definirse como aquellas erogaciones dinerarias que realiza el Estado, mediante autorización legal y que tienen por finalidad hacer efectivo el sistema constitucional (derechos e instituciones democráticas) mediante la utilización de recursos públicos.<sup>10</sup>

Los elementos estructurales y estructurantes del gasto público, en su acepción de erogación dineraria, surgen de la propia definición ensayada y deben encontrarse presentes al momento de calificar una determinada salida de dinero como “gasto público”.

Ellos son:

<sup>7</sup> El art. 38 de la LAF ha sido uno de los únicos artículos modificados luego de la reforma constitucional de 1994 mediante la adecuación de las facultades del Jefe de Gabinete de Ministros para llevar a cabo reestructuraciones presupuestarias. Creemos que esto es así toda vez que se trata de la figura constitucionalmente indicada como “administrador del país” en los términos del art. 100 inc. 1 de la CN.

<sup>8</sup> Art. 100 inc. 1 CN.

<sup>9</sup> Art. 99 inc. 1 CN.

<sup>10</sup> Referimos a una primera definición porque la “erogación” no es la única forma que puede tomar el gasto público. También hay gasto público cuando el Estado deja de recaudar una determinada suma de dinero, o establece una exención concreta a una determinada actividad o sujeto.

a) La existencia de una erogación dineraria, (el dinero es la forma por excelencia de materializar el gasto, aunque no la única, veremos el punto al referirnos a los gastos fiscales.)<sup>11</sup>;

b) Realizada por el Estado entendido en sentido amplio (Véase particularmente el art. 8 LAF)<sup>12</sup>

c) Mediante autorización legal otorgada en forma directa o indirecta (CN art. 75 inc. 8, de la CN, Ley Especial Art. 38 y 39 de la Ley 24.156).

d) Con la finalidad de hacer efectivo el sistema constitucional y,

e) Solventado con recursos públicos (Art. 4 CN).

Como adelantamos, no cualquier erogación dineraria representa un gasto público. Para que califique de esta manera debe inexorablemente efectivizarse a través de un ente público actuando en el marco de su competencia e instrumentado jurídicamente mediante la ley de presupuesto ya sea en forma directa a través de una autorización expresa en dicha norma, o indirecta mediante una ley especial que autorice el gasto y fije la fuente de financiamiento (arts. 37, 38, y 39 Ley 24.156).<sup>13</sup>

La autorización legal es fundamental pues en nuestro sistema constitucional rige el principio de reserva legal en materia presupuestaria consagrado expresamente en el art. 75 inc. 8 de la CN conforme el cual sólo el Congreso autoriza los gastos de la Nación en forma cualitativa, cuantitativa y temporal, es decir, sólo por ley formal y material se dispone cuánto se gasta, en qué se gasta y durante qué período de tiempo esa autorización está vigente.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> NAVEIRA DE CASANOVA, Gustavo. "Finanzas Públicas y Derecho Financiero." Ed. Estudio, 2013, pág. 123.

<sup>12</sup> Siempre que los fondos utilizados sean propiedad del patrimonio del Estado, en cualquiera de sus tres niveles de gobierno, y aun cuando no se encuentren sujetos a los límites del presupuesto, en los términos del art. 8 inc. b), c) y d) serán considerados gastos públicos.

<sup>13</sup> Ídem cita 12.

<sup>14</sup> Fallos: 322: 3122.

La reserva de ley en materia erogatoria hace tanto a la legitimidad del gasto, como al nacimiento de la obligación jurídica de realizarlo dotando de competencia al órgano que lo efectúa, recordemos aquí que la faz de ejecución del gasto autorizado es básicamente administrativa.<sup>15</sup>

Aquí es preciso referirse nuevamente a la diferencia entre presupuesto público y gasto público que anticipamos en la Introducción de este ensayo. Gasto público y presupuesto público son dos conceptos distintos pero interdependientes.

Mientras que el gasto público encuentra su causa en la financiación de los derechos e instituciones que consagra el texto constitucional, el presupuesto público autoriza concretamente la partida presupuestaria con que dicha financiación se hará efectiva. Con acierto ha dicho la doctrina que: "...En efecto, el Derecho presupuestario tiene por objeto los gastos públicos, al igual que los recursos, pero sólo a efectos de habilitar a la Administración para el compromiso y satisfacción de los mismos durante un período determinado. Sin embargo, el Derecho de los gastos públicos parte del análisis de las necesidades públicas<sup>16</sup> y estudia los sujetos encargados de su satisfacción, así como los requisitos que deben reunir en cada caso los beneficiarios del gasto público. Y todo ello a través de un procedimiento funcionalizado<sup>17</sup>, que adquiere distintos matices según exista o no un derecho subjetivo de los particulares a la realización de cada gasto en concreto..."<sup>18</sup> Continúa el autor citado con un ejemplo que, a efectos de este trabajo, consideramos de suma utilidad,

<sup>15</sup> LARRAÑAGA, Karina; PORTA, Carlos; SCHAFRIK, Fabiana. "Interrogantes sobre los efectos jurídicos de la Ley de Presupuesto." Rev. Impuestos LVIII-A, pag 1573 y stes.

<sup>16</sup> A los efectos de este trabajo reemplazamos el concepto económico de "necesidades públicas" por su equivalente jurídico, "derechos e instituciones constitucionales".

<sup>17</sup> En nuestro caso fijado a través de la Ley Nro. 24.156.

<sup>18</sup> FAURE, Amparo Navarro. "El Estado Social y los Principios del Gasto Público y la Hacienda Pública en una economía Globalizada." Recuperado de: <https://core.ac.uk/reader/32319770>

“...pensemos en la necesidad pública de la enseñanza obligatoria (en nuestro lenguaje, derecho a la educación) el derecho de los gastos estudiará desde su concepción de necesidad pública por su inclusión como tal en la Constitución, así como las leyes de gasto<sup>19</sup> (leyes de educación) que establecerán cómo se financiará esa necesidad, quiénes serán los sujetos encargados de satisfacerla y todo el procedimiento hasta su satisfacción. En el Presupuesto, lo que aparecerá es la autorización a través de una ley para que la Administración disponga de un nivel de recursos durante un año para la satisfacción de unos determinados gastos...”<sup>20</sup>

El presupuesto es el vehículo jurídico a través del cual se formaliza la autorización del Congreso para efectuar la erogación, pero el concepto de gasto público del que partimos en este trabajo, es mucho más amplio que el que materializa el presupuesto.

La autorización para efectuar la erogación se concretiza a través de la Ley de Presupuesto, norma formal y material emanada del Congreso Nacional mediante la cual se estiman los ingresos a recaudar durante un periodo determinado de tiempo y se autorizan los gastos durante el mismo período (Art. 75 inc. 8), y aquí cabe destacar la primera diferencia importante, la autorización del crédito público lo es en función a la estimación recaudatoria que forma parte integrante del presupuesto, de allí que si bien la ley de presupuesto autoriza el gasto en forma cuantitativa, cualitativa y temporal, ello lo es en base a la previsión o estimación de ingresos.

Por otra parte, el nacimiento mismo de la obligación del Estado que luego materializa el gasto en su faz erogatoria, como enuncia Horacio Corti<sup>21</sup>, es anterior a su autorización presupuestaria. Así con cita a Rodríguez Bereijo enuncia: “...La fuente jurídica del gasto público es siempre la Ley de Presupuesto (u otra ley especial...) puesto que ningún gasto puede efectuarse por la Administración si no

existe la previa autorización legislativa para ello. Es decir, si no está consignado específicamente en el capítulo correspondiente el crédito presupuestario...”, el autor, refiere aquí concretamente a la última etapa de aprobación del gasto, su ejecución administrativa. Luego, cuando enuncia las fuentes de las obligaciones del Estado que pueden o no materializarse en erogaciones dinerarias refiere: “...En primer lugar, hay obligaciones que surgen de la propia Constitución, y hoy en día de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que tienen rango constitucional...en resumen la Constitución, la ley, los contratos y los actos administrativos y las sentencias judiciales son las principales fuentes de las obligaciones del Estado...”

Continuando con el deslinde conceptual entre gasto público y presupuesto público, debemos remarcar que la función de la ley de presupuesto no se agota en la autorización del gasto. En efecto, la ley de presupuesto es además el instrumento fundamental por el que se lleva a cabo el “Plan de Gobierno” del partido político elegido por la mayoría conforme al sistema democrático, estableciendo en función a ese “Plan” un orden de prioridades que serán financiadas en función a sus objetivos políticos representado en su plan de gobierno, los que deberían siempre y en todos los casos adecuarse a la Constitución Nacional, fin último de cumplimiento de la actividad financiera pública. Consecuencia de ello, la ley de presupuesto es también un elemento indispensable de control del Congreso sobre el presupuesto aprobado y ejecutado por el Jefe de Gabinete, tal como lo dispone el mismo texto constitucional al enunciar entre sus funciones que le corresponde “aprobar o desechar la cuenta de inversión...”.

La finalidad de la Ley de Presupuesto excede a la autorización del gasto público, como el concepto de gasto público excede a su autorización presupuestaria.

En relación a los recursos con que se solventa el gasto público, por evidente que parezca la aclaración, debemos destacar que siempre se trata de fondos públicos ya sea que provengan de tributos, recursos del

<sup>19</sup> Ley de Financiamiento Educativo Nro. 26075, promulgada el 9/1/2006.

<sup>20</sup> Ídem, cita 19.

<sup>21</sup> Ídem, cita 3.

crédito público, o de recursos patrimoniales del Estado. Los recursos que sostienen el gasto del Estado son siempre públicos, colectados en forma directa o indirecta de la comunidad, de propiedad de esa misma comunidad y por tanto representativos del patrimonio de esa comunidad.

La comunidad financia siempre el gasto público, así tributos y gasto público son dos conceptos inseparables, es imposible hablar de uno sin el otro. El gasto público siempre tiene impacto en la sociedad ya sea porque; (i) es la sociedad quien debe afrontar económicamente su peso a través de los tributos, o (ii) porque es esa misma sociedad quien debería beneficiarse en forma directa o indirecta del gasto en sentido amplio.

Precisamente por ello muchos autores sostienen, y nosotros compartimos esta posición, que no pueden independizarse los principios constitucionales de la tributación de los principios constitucionales del gasto público, desarrollaremos luego este punto.

### C. 1. Gastos fiscales

Comenzamos este apartado recordando que si bien la erogación es la forma que habitualmente toma el gasto público, no es la única. El gasto público puede materializarse también a través de beneficios, subvenciones, subsidios, etc., acordados a determinadas personas o entidades físicas o jurídicas, como consecuencia de lo cual estas se encuentran dispensadas de ingresar los fondos que representan el beneficio al erario público.<sup>22</sup> Así

<sup>22</sup> Los gastos fiscales generalmente se definen como la pérdida estimada de ingresos por parte de un gobierno que resulta de dar exenciones o preferencias fiscales a una determinada categoría de contribuyentes o actividad. Esta pérdida de ingresos, o “gasto,” se calcula como la diferencia entre todo impuesto que hubiera sido pagado en virtud de una ley definida de puntos de referencia tributarios (que identifica qué estructura impositiva normalmente debe aplicarse a los contribuyentes) y la menor cantidad que se pagó en realidad después de la rebaja de impuestos. Los gastos fiscales se utilizan en lugar de los gastos directos para brindar un subsidio del gobierno a una clase de contribuyente o alentar una actividad deseada. Pueden tomar muchas formas, entre otras, exenciones fiscales, deducciones fiscales, créditos

el gasto fiscal o tributario (utilizaremos éste término en forma indistinta) representa la diferencia entre los ingresos efectivamente obtenidos por el erario público y los que hubiese correspondido obtener de no aplicarse el beneficio o exención. Los gastos fiscales representan en definitiva “transferencias de recursos públicos” a determinados sujetos o actividades de parte del Estado.

El Informe sobre Gastos Tributarios elaborado por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, sostiene que la característica central de los gastos tributarios es el apartamiento del régimen general tributario aplicable a un determinado sujeto o actividad con el objeto de beneficiar o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos.<sup>23</sup>

Este tipo de gasto se determina en función de un impuesto de referencia, sobre el que se aplica el beneficio: Ej.: Las Cooperativas están exentas del Impuesto a las Ganancias por las rentas que obtengan conforme el art 26 inc. d) de la ley del tributo. El gasto fiscal está dado por el ingreso que el Estado deja de percibir como consecuencia de la exención.

Desde el punto de vista financiero, la diferencia central entre las erogaciones directas y el gasto fiscal, es que éste último queda al margen del control presupuestario que realizan las legislaturas a través del ciclo presupuestario, incluyendo particularmente la rendición de cuentas. En este contexto se ha

por impuestos pagados (o compensaciones) y tasas de impuestos privilegiadas o reglas de tiempo, como la amortización acelerada de activos fijos, que reduce o aplaza una deuda fiscal de un contribuyente. Un ejemplo típico es una deducción en el impuesto sobre la renta que se otorga por el pago de intereses de créditos hipotecarios, una estrategia diseñada para fomentar la compra de viviendas. (véase “Guía para la transparencia en las finanzas públicas, Buscar más allá del presupuesto central, 2, Gastos Fiscales”, *Open Budget Initiative*, International Budget Partnership. Disponible en [Gastos Fiscales](#))

<sup>23</sup> Véase, “Informe sobre Gastos Tributarios 2021-2022” elaborado por el Ministerio de Economía, Secretaria de Hacienda, recuperado de [Gastos Tributarios | Argentina.gob.ar](#)

dicho que: “...Sin embargo, desde el punto de vista de la rendición de cuentas las cosas son bastante diferentes. Los informes gubernamentales guardan en gran medida silencio sobre varios aspectos clave de los gastos tributarios, incluidos los objetivos políticos y las mediciones del desempeño, y no incluyen información sobre los beneficiarios y el impacto. Asimismo, se incluyen muy pocos detalles sobre los procesos a través de los cuales se toman las decisiones relativas a su introducción, revisión y evaluación.”<sup>24</sup> Esta observación es coincidente con el informe que elabora el Ministerio de Economía de nuestro país, y que fuere citado en la nota 24 de este trabajo.

Los gastos fiscales forman parte de leyes especiales (en el caso de nuestro ejemplo, la ley del impuesto a las ganancias) y, salvo que la norma establezca una fecha de vencimiento para el beneficio, suele otorgarse por un plazo indeterminado.

La doctrina sostiene que este tipo de instrumento resulta más fácil de manipular por los grupos de presión que persiguen beneficios particulares, básicamente por su discrecionalidad y el escaso escrutinio público que reciben consecuencia de tratarse de transferencias de ingresos indirectas. Prueba de ello, sólo considerar que, en el caso de subsidios directos, su exposición y otorgamiento surge evidente y clara del propio presupuesto anual.

Desde el punto de vista de los principios constitucionales de la tributación, los gastos fiscales implican una colisión directa con los principios de igualdad, generalidad, equidad, y de neutralidad en la tributación, pero además quedan al margen de la aplicación de las pautas constitucionales de solidaridad, equidad e igualdad dispuestas por nuestra Constitución Nacional tanto en la distribución de recursos vía ley de coparticipación como ley de presupuesto nacional.

<sup>24</sup> RENZIO, Paolo de, “Contabilizados, pero sin rendir cuentas: La transparencia en los gastos tributarios en América Latina”, en *Budget Brief*, International Budget Partnership. Recuperado de: [La transparencia en los gastos tributarios en América Latina](https://www.internationalbudget.org/publications/briefs/la-transparencia-en-los-gastos-tributarios-en-america-latina)

Es decir, a poco que analizamos los gastos fiscales vemos que no resultan inofensivos, sino que importan una intromisión directa en el esquema de las finanzas públicas, principalmente como consecuencia de su exclusión del control legislativo que caracteriza el ciclo presupuestario, de su aptitud para ser “manipulados” con mayor facilidad por diferentes grupos de presión, como consecuencia de su aptitud para “desaparecer” del presupuesto<sup>25</sup> y de su evidente colisión tanto con los principios constitucionales de la tributación mencionados, como con las pautas fijadas por el texto constitucional para la distribución de ingresos públicos.

Desde el punto de vista de la legislación financiera, cabe destacar que los informes sobre gastos tributarios no forman parte de los elementos que debe analizar el Congreso al momento de tratar el proyecto de ley de presupuesto en los términos de la Ley Nro. 241.56, particularmente en la enunciación que realizan los arts. 24 y 25 de dicho texto legal. Esta circunstancia evidencia la desconexión entre este tipo de gasto y los ingresos públicos con que se financian las erogaciones directas.

Precisamente por esta desconexión los organismos financieros y económicos internacionales han puesto la mira en los gastos fiscales y el establecimiento de metodologías de evaluación y seguimiento tanto del gasto como de la política pública que vehiculizan.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Según el último informe de Estimación de Gastos Tributarios para los ejercicios 2019-2021, emitido por el Ministerio de Economía, los gastos fiscales representan un 2,64 % del PBI. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospblicos/gastotributarios>

<sup>26</sup> Puede verse “Guía para la Transparencia en las Finanzas Públicas. Gastos Fiscales.” Recuperado de [Gastos Fiscales](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-Presupuestos-de-Gastos-Tributarios-Conceptos-y-Desaf%C3%ADos-de-Implementaci%C3%B3n.pdf) y VILLELA Luis y otros: “Los Presupuestos de Gastos Tributarios. Conceptos y Desafíos para su Implementación.” Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo IDB-WP-131. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-Presupuestos-de-Gastos-Tributarios-Conceptos-y-Desaf%C3%ADos-de-Implementaci%C3%B3n.pdf>

Dentro de las recomendaciones dadas destacamos:<sup>27</sup>

\* Promover una mejor integración entre la presentación de informes sobre gastos tributarios y el proceso presupuestario anual;

\* O incluir en los informes sobre gastos tributarios una lista pormenorizada de todos estos gastos, que incluya una variedad de detalles;

\* Y/ o racionalizar el proceso de aprobación y revisión de los gastos tributarios, incluida la evaluación del impacto, hacerlo más transparente y sujeto a un escrutinio independiente

En estricta referencia al caso de nuestro país, y como consecuencia de todo cuanto venimos sosteniendo e en relación a éste instituto, la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación (OPC), ha elaborado un documento de trabajo mediante el cual propone una metodología para el “Cálculo de Gastos Tributarios”<sup>28</sup> donde expresamente particularmente que “...Al momento de evaluar una política de tratamiento tributario diferenciado se deben tener en cuenta distintos aspectos; su capacidad para alcanzar los objetivos planteados, la eficiencia con que los logra y su conveniencia desde el punto de vista de las prioridades del Gobierno...”, como vemos la metodología que promueve la OPC se encuentra en línea con las directivas internacionales en relación a éste instituto.

El Informe de gastos fiscales debería formar parte de los elementos sujetos al control del Poder Legislativo al momento de tratar el presupuesto anual. Por otra parte, como sugieren tanto los organismos internacionales mencionados como la OPC en línea con ellos, debería encontrarse sujeta al control de eficiencia en relación con el objeto que busca la política pública que instrumenta. Siguiendo con nuestro ejemplo, la exención a las cooperativas en el impuesto a las ganancias consigue el fin propuesto? ¿Existe claridad en relación al objeto de la exención y su finalidad? Estas preguntas resultan claves al momento de analizar la razonabilidad entre

medios fines, sobre todo teniendo en consideración la colisión que éste tipo de gasto genera con los principios constitucionales de la tributación y la distribución de ingresos.

#### D. Evolución del concepto de gasto público

Dentro del entramado de la actividad financiera uno de los institutos que ha sufrido más cambios tanto en su interpretación dogmática como en su funcionalidad económica ha sido sin duda el gasto público, evolucionando desde la mirada de un Estado Liberal y Gendarme, a un Estado Paternalista, y a lo que actualmente se denomina Estado Social.<sup>29</sup>

La interpretación y alcance del concepto de gasto público ha superado ampliamente las doctrinas representativas del Estado liberal que lo consideraban improductivo y una arbitraria intervención del Estado en el mercado y en la vida de los particulares para convertirse en un instrumento fundamental de política económica en el Estado Social.

La doctrina del Estado Liberal partía de considerar a la actividad privada como la piedra fundamental de la actividad económica productiva por tanto toda intervención del Estado en las libertades individuales y sobre todo en el patrimonio de los particulares debía limitarse al máximo posible.

Para los sostenedores de este pensamiento el gasto público tenía una finalidad netamente fiscal y por tanto no podía separarse del concepto de necesidades públicas (definidas como aquellas que debía satisfacer el Estado por su carácter de improductivas), y que como dijimos debían limitarse al máximo toda vez que los recursos se obtenían de forma compulsiva de los particulares a través de los tributos. Se trataba de aquellas actividades desventajosas para el sector privado y que, en la mayoría de los casos, representaban

<sup>27</sup> Ídem cita 25.

<sup>28</sup> Recuperado de [gasto tributario archivos - Oficina de Presupuesto del Congreso](#)

<sup>29</sup> Ídem, cita 19: Un Estado social, es aquel que debe tender por tanto a mitigar las desigualdades sociales a través de la redistribución de la renta y de la riqueza.

consumos no rivales y no excluyentes,<sup>30</sup> y que por tanto no podían ser satisfechas a través de la actividad privada, pero que al mismo tiempo legitimaban la actuación del propio Estado (salud, seguridad, justicia) y el sostenimiento económico de los particulares a través del tributo.

Ahora bien, el alcance de las funciones que debía asumir el Estado en su rol de “prestador” de bienes públicos no era una cuestión definida y uniforme, sino que era una cuestión discrecional, delimitada por la política. Así el concepto de gasto público, cuya función central era la satisfacción de necesidades públicas a través de la producción de bienes públicos, se encontraba vinculado a la interpretación política de cuáles eran las funciones que debía asumir el Estado partiendo de la premisa de la mínima intervención. En esta etapa el presupuesto se identificaba con un acto de gobierno no justiciable, es decir, no sujeto a control de legalidad en el marco de la decisión del gasto, propio del actual Estado de Derecho.

En el periodo de entre guerra, y sobre todo después de la segunda guerra mundial, evolucionó tanto la concepción del Estado, como los derechos y garantías que debía satisfacer. El concepto de necesidades públicas se asoció a la idea de bien común, al que se debía propender, y poco a poco se fueron cediendo en cabeza del Estado funciones que hasta ese momento estaban básicamente en cabeza de los particulares o directamente insatisfechas por carencia de recursos económicos. Así el paradigma clásico fue abandonado y hoy ninguna duda cabe que tanto el gasto público como los recursos públicos tienen nacimiento y límites en la misma norma constitucional, y que la actividad financiera se nutre y encuentra sus raíces precisamente en el derecho constitucional y no sólo en la economía y en la política.

En lo que refiere concretamente a la función del gasto público como instrumento de

<sup>30</sup> Los bienes públicos puros tienen la característica de ser no rivales y no excluyentes. Es decir, son aquellos cuyo consumo por un sujeto no implica que alguien más no los pueda consumir y que no sea excluyente implica que todo el mundo tiene derecho a su uso independientemente.

política económica su concepción pasó de ser netamente “fiscal”, es decir limitado a la obtención de recursos para satisfacer la dotación de bienes públicos, a convertirse en un instrumento de política económica utilizado por el Estado para intervenir en el mercado, reactivar la economía, redistribuir ingresos y perseguir la estabilización.

Actualmente, el gasto público es concebido como un instrumento fundamental de la actividad financiera del Estado, al que pueden endilgarse dos finalidades muy concretas, a) por un lado es el instrumento a través del cual se financia la puesta en práctica operativa de los derechos e instituciones que consagra la Constitución Nacional y b) es un instrumento central que posee el Estado para intervenir en el mercado con un actor más y efectivizar su política económica.

Indicada sucintamente la evolución del concepto de gasto público, pasamos a referirnos específicamente al matiz constitucional de éste instituto, y a los límites impuestos por la Carta Magna al momento de tratar la ley de presupuesto tanto al Poder Legislativo como Ejecutivo.

#### **E. Límites constitucionales al gasto público**

Es preciso resaltar que ni el legislador, ni el Poder Ejecutivo son enteramente libres al momento de tratar el proyecto de ley de presupuesto mediante el cual se autorizan los gastos públicos en su última etapa de programación.

En efecto, el Poder Legislativo no actúa con total libertad al momento de autorizar las “prioridades” indicadas por el Poder Ejecutivo en su proyecto de ley de presupuesto, sino que la autorización que otorgue por imperativo constitucional debe armonizar con:

a) Las pautas del art. 75 inc. 2 tercer párrafo, es decir debe ser solidaria, equitativa e igualitaria al momento de la autorización del gasto.

b) El Plan de Inversiones Públicas elaborado también por el PE y las pendientes de ejercicios anteriores y

c) Los derechos y garantías consagrados en la propia Constitución Nacional y en los

tratados internacionales constitucionalizados conforme lo dispuesto por el art. 75 inc. 22, en cuanto representan obligaciones preexistentes.

Es decir, ni la programación del gasto ni su autorización es totalmente discrecional, sino que además existe en cabeza del Estado Nacional cualquiera sea el tinte político del gobierno que ejerza el poder en un periodo de tiempo determinado, un complejo sistema de obligaciones preexistentes que nacen de la propia constitución y de los tratados internacionales de igual jerarquía y que ante su incumplimiento generan responsabilidad internacional del propio Estado.

No debemos olvidar aquí, tal como adelantamos al inicio de éste trabajo, que no existe identidad total entre gasto público y presupuesto público, por tanto, si bien el presupuesto hace a la competencia y legalidad de la autorización para gastar, el gasto público como instituto financiero se origina en el propio texto constitucional y su objetivo es vehicular recursos públicos para hacer efectivos los derechos e instituciones constitucionales. Ello se operativiza mediante el diseño de políticas públicas que lleva a cabo el Estado Nacional, cabe referirse nuevamente al derecho a la educación citado en otra parte de éste artículo.

De lo dicho se desprende en forma irrefutable que este entramado de derechos e instituciones constitucionales no sólo vincula y limita al Poder Legislativo al momento de tratar el proyecto de ley de presupuesto, sino también representa un claro límite al Poder Ejecutivo que al momento de elaborar su Plan General de Gobierno, plasmado a través del proyecto de ley de presupuesto, sea cual sea la ideología política que lo nutra, debe respetar las pautas constitucionales preestablecidas y preexistentes a su gobierno.

La Constitución Nacional fija un marco de prioridades y un límite a la actuación discrecional del gobierno al momento de disponer las decisiones relativas al gasto público. Este límite está determinado muy especialmente por las pautas establecidas para la distribución de ingresos vía gasto público en el art. 75 inc. 2) tercer párrafo, y en el inc. 8 que no son sino la solidaridad,

equidad, igualdad, pero además a nuestro criterio por los objetivos y métodos de interpretación fijados en la Ley Nro 241.56, particularmente en su art. 4 inc. a) en cuanto reconoce la eficiencia, la eficacia y la economicidad en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

Por tanto, entendemos que si bien la Constitución Nacional, no posee una norma idéntica al art. 31 de la Constitución Española<sup>31</sup> en cuanto establece que “...la programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía...” idénticos valores se encuentran consagrados con rango normativo en la Ley Nro. 24.156. Por tanto, la decisión sobre el gasto no es discrecional y los funcionarios deberían responder en caso que estos principios sean vulnerados.

Y a la razonable inquietud de cómo “medimos” en forma concreta si han sido vulnerados estas pautas constitucionales, así como los criterios de eficiencia y economía a que nos referimos en forma precedente, cuadra responder la necesidad de introducir en materia de gasto público, particularmente en etapa de ejecución y control evaluaciones de impacto e indicadores de resultado o desempeño que permitan determinar si el gasto autorizado ha cumplido el resultado esperado al momento de su programación y si lo ha hecho de la forma más eficiente y económica posible.<sup>32</sup>

Destacamos que no es la finalidad de este trabajo profundizar sobre el tema de la

<sup>31</sup> Art. 32 CE: “*Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. 2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*”

<sup>32</sup> IRISITY, Jorge. “Criterios para la Evaluación del gasto público y bases para el diseño de una Metodología para medir sus efectos en el Desarrollo Económico y Social.” Recuperado [Criterios para la Evaluación del gasto Público y bases para el diseño de una Metodología para medir sus efectos en el Desarrollo Económico y Social – ASIP](#)

evaluación de impacto y los indicadores de resultado, pues dada su complejidad y amplitud debe ser tratada en forma independiente. Sin embargo, consideramos fundamental resaltar que es posible “medir” la eficiencia y eficacia del gasto público y que no son temas ajenos al derecho, pues son precisamente los indicadores de resultado los que brindan información sobre la operatividad de los derechos con independencia de la partida presupuestaria autorizada al momento de la programación del gasto, máxime si consideramos que la misma puede ser reestructurada, es decir modificada la finalidad de la autorización, conforme lo dispone el art. 37 de la Ley Nro. 24.156.

A continuación, nos referiremos muy brevemente a las pautas constitucionales establecidas en el texto constitucional a saber:

**Principio de solidaridad:** El art. 75 inc. 8, dispone expresamente que el Congreso de la Nación deberá autorizar los gastos de la Nación, conforme las pautas establecidas en el art. 75 inc. 2 tercer párrafo, que por su parte reza. *...la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*”

En relación con la aplicación del principio de solidaridad al momento de autorizar los gastos de la Nación cabe sostener que refiere a “programar” los gastos y las distintas políticas públicas de modos de favorecer a los sectores y regiones geográficas más desprotegidas, de forma tal de lograr la igualdad de derechos y oportunidades de todos los habitantes. El principio de solidaridad es uno de los que más cabalmente refleja la función redistributiva del gasto público y se vincula de forma inexorable con el principio de igualdad y de equidad, encuentra su raíz precisamente en el sistema de derechos humanos como parte del sistema constitucional y persigue por medio de la distribución solidaria de recursos públicos a través del gasto hacer efectivo el respeto a los

derechos de los más desfavorecidos, tratando de remediar su situación de desprotección. En este contexto el efecto económico redistributivo del gasto público se confunde con el principio de solidaridad en los términos de la norma citada.<sup>33</sup>

**Principio de Equidad:** El principio de equidad se relaciona en forma directa con el sistema constitucional de derechos humanos y con el principio de igualdad. La idea sobre la que se asienta este principio en relación al gasto público pretende que la programación y ejecución sea lo más equitativa posible de forma tal de lograr compensar las desigualdades naturales que genera el sistema y que afecta a los individuos según su condición social y lugar de nacimiento, prueba de ello es su consagración expresa a través del art. 75 inc. 19 en cuanto pone en cabeza del Congreso de la Nación, el desarrollo de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, y a nuestro criterio la inclusión expresa también en este artículo del “desarrollo con justicia social.” La equidad en materia de gasto público refiere a la razonabilidad y la proporcionalidad en la distribución de los recursos públicos. La razonabilidad por su parte es un principio constitucional general normado por el art. 28 de la Carta Magna, pero en relación a los gastos públicos la razonabilidad da contenido al principio de equidad y armoniza con el principio de solidaridad e igualdad, la distribución del gasto será equitativa en tanto y en cuanto tenga por finalidad una distribución que tienda a equilibrar las diferencias objetivas y subjetivas de los habitantes considerando su condición social y/o lugar de nacimiento. De allí que parte de la doctrina<sup>34</sup> nacional enuncia como pautas de éste principio en materia de gasto la coherencia y la trascendencia. Entendemos que coherencia al momento de fijar las prioridades y trascendencia como forma de

<sup>33</sup> SPISSO, Rodolfo. *Derecho Constitucional Tributario*, Editorial Lexis Nexis, Tercera Edición, pág. 463 y sgtes.

<sup>34</sup> Ídem cita anterior.

determinar la importancia de la prioridad elegida.

**Principio de Igualdad:** El principio de igualdad en materia de gasto público persigue básicamente hacer efectivo el sistema constitucional, dentro del que se encuentra en forma específica el sistema de derechos humanos, corrigiendo las desigualdades individuales y/o colectivas generadas por el propio sistema y aquellas que intrínsecamente padecen los ciudadanos como consecuencia de sus condición de tal, sexo, raza, lugar de nacimiento, etc. Ello se materializa particularmente a través de la función económica del gasto como instrumento de redistribución de ingresos, que persigue reparar los desequilibrios que afectan a los ciudadanos. El principio de igualdad en materia de gasto no puede interpretarse sino es en armonía con los que lo anteceden en éste trabajo, solidaridad y equidad.

### E. Conclusión final

El objetivo de este trabajo fue poner en evidencia la importancia del análisis jurídico del gasto público, análisis al que debe someterse juntamente con el político y económico al que mayormente se asocia.

Para ello intentamos distinguir dos conceptos fundamentales e interdependientes en materia financiera como son el presupuesto público y el gasto público, dado que, a nuestro criterio, la confusión entre ellos ha contribuido a la consideración del gasto público como un instituto netamente político y por tanto no justiciable, donde la decisión del gasto resulta netamente discrecional y en definitiva solo limitada por la carencia de recursos económicos y por tanto desconectada de los derechos e instituciones constitucionales que representan su objeto de legitimación.

Fue precisamente por ello que consideramos fundamental evidenciar la importancia del gasto público en su conjunto, es decir tanto en su consideración netamente erogatorio como fiscal, toda vez que ésta última se encuentra alejada del presupuesto como estimación de recursos y sobre todo de su función como autorización para gastar e instrumento de rendición de cuentas lo que convierte al gasto

fiscal en una peligrosa herramienta en cuanto a la transferencia de recursos público refiere, amén de colisionar en forma directa con principios concretos de la tributación como la generalidad y la igualdad entre otros.

En este sentido, alertamos sobre la necesidad de incluir los informes sobre gastos fiscales o tributarios como pieza central de la legislación financiera al momento de tratar el proyecto de presupuesto. Pues ello resulta fundamental no solo para dotar de transparencia al manejo de los recursos públicos, sino que además aportará información relativa a la eficacia y eficiencia del gasto público.

Si bien entendemos que la evolución del gasto público como instituto financiero no ha sido simétrica en comparación a los recursos tributarios sobre todo en su consideración constitucional, creemos imperioso atento su importancia superlativa como instrumento de financiación de derechos revertir esta tendencia.

En este sentido, entendemos que la vinculación del gasto público en todas sus formas, con indicadores de resultado y evaluaciones de impacto nos permite mensurar su importancia más allá de la dogmática, demostrando su función central como instrumento de financiación de derechos. Esto último si consideramos que, con independencia de la autorización presupuestaria, puede darse el supuesto que las partidas sean reestructuradas o sub ejecutadas por el Jefe de Gabinete de Ministros, siendo en este contexto fundamental la función de los indicadores como instrumento de medición de la operatividad de los derechos y la eficiente, y eficaz gestión de gastos y recursos.

En suma, es imperiosa la lectura del gasto público en todas sus formas, en clave jurídica y sobre todo en clave constitucional, con el objeto de evitar arbitrariedades en el manejo de los recursos públicos que impliquen un serio menoscabo en la financiación de los derechos que el Estado debe garantizar y tutelar en una materia que no es discrecional, sino legal y que, en definitiva, impacta en forma directa en el patrimonio de los particulares a través de los tributos.

## POLÍTICAS FISCALES PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

Gabriela Rigoni

Mientras que en muchos países las leyes están siendo reformadas para avanzar en la igualdad de género, aún hay desafíos por resolver, debido a los sesgos implícitos en la ley, normas sociales que resisten el cambio y, especialmente, a la pandemia de COVID-19 que exacerbó todas las inequidades existentes<sup>1</sup>.

Prevenir las distorsiones económicas y proveer a la igualdad de género debería ser un objetivo principal, que bien podría alcanzarse no sólo promoviendo leyes laborales y asegurando beneficios sociales, sino también con el diseño de un sistema de beneficios fiscales dirigido a esas cuestiones.

En efecto, un sistema de beneficios fiscales formulado desde la perspectiva de género podría transformarse en una política permanente de salvaguarda para cuestiones de género, promoviendo inclusión económica y social.

### A. Cuestiones previas

Las políticas de salvaguarda son un mecanismo para resolver cuestiones medioambientales y sociales en el diseño de proyectos de desarrollo estructural, su implementación y operación. Deben incluir provisiones relativas a cuestiones de género, en tanto la igualdad de género no constituye únicamente un derecho humano fundamental, sino también una base necesaria para el futuro.

<sup>1</sup> RIGONI, Gabriela; HERRMANN, Keith; LYONS Angela; WILKINSON, Betty; KASS-HANNA Josephine; BENNETT, Dinah; STRACQUADAINI, Jose; Thomas Margo (T20 Italy): “The economic empowerment of women entrepreneurs in a post-COVID world” in *T20 Italy Policy Briefs (THE ECONOMIC EMPOWERMENT OF WOMEN ENTREPRENEURS IN A POST-COVID WORLD – T20 – Italy)*, 2021.

Para esto último, baste considerar que el no alcanzar esa igualdad tiene un costo anual de hasta el 16% de la renta mundial<sup>2</sup>.

En el contexto específico de la recaudación gubernamental de ingresos públicos, el equilibrio de género ha sido usualmente descuidado como base lógica de la política fiscal. Aún si las normas tributarias no discriminan explícitamente en forma negativa a las mujeres respecto de los hombres, tampoco corrigen diferencias basadas en género ni han resuelto las consecuencias negativas del COVID-19 en relación al incremento del trabajo no remunerado<sup>3</sup> como resultado del cierre de las escuelas y guarderías infantiles.

En este sentido, “*Datos de la consultora Ipsos de Enero 2021 evidencian que un “doble turno” extendido de trabajo pago y no pagado dentro del contexto del cierre de escuelas y disponibilidad limitada de servicios de cuidado han contribuido a un incremento generalizado de estrés y ansiedad respecto de la seguridad del trabajo y la dificultad de mantener el balance trabajo-vida personal entre mujeres y niños*”<sup>4</sup>.

Evidencia preliminar del Reporte 2021 sobre Brecha de Género Global del Foro Económico

<sup>2</sup> FERRANT, Gaëlle y KOLEV, Alexandre (OCDE Development Centre): “Does gender discrimination in social institutions matter for long-term growth? Cross-country evidence.” ([Does gender discrimination in social institutions matter for long-term growth? : Cross-country evidence | OECD Development Centre Working Papers](#)), 2016.

<sup>3</sup> FERRANT, Gaëlle; LUCA, Maria Pesando and Keiko Nowacka (OECD Development Centre): “Unpaid care work: the missing link in the analysis of gender gaps in labour outcomes”, Issues Paper, 2014.

<sup>4</sup> World Economic Forum: “Global Gender Gap Report 2021” (<https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021/digest>), 2021.

Mundial (World Economic Forum's Global Gender Gap Report 2021) sugiere que la emergencia de salud y la recesión consecuente han impactado más en las mujeres que en los hombres, reabriendo parcialmente brechas que ya se habían cerrado. En sólo dos años, la brecha de género global se ha incrementado por toda una generación, en tanto las mujeres deberán esperar más de 135,6 años para alcanzar la paridad de género, lo que es sustancialmente superior a los 99,5 años de espera medidos en las mismas condiciones pero antes de la pandemia de COVID-19<sup>5</sup>.

Mientras las leyes están siendo objeto de reformas en muchos países con el propósito de avanzar hacia la igualdad de género, muchos desafíos subsisten. Es menos usual que las mujeres trabajen full-time y que progresen en sus carreras, que los hombres. Más aún, hay una brecha sustancial de género en el pago del trabajo remunerado, que resultará en una inmensa brecha de género al momento del retiro.

Podemos encontrar ejemplos de estas cláusulas sesgadas en razón del género en muchos sistemas tributarios. EEUU incluso le ha aplicado la denominación específica de "penalidad matrimonial" o "impuesto matrimonial" a esta situación no deseada en la que la obligación tributaria de una pareja casada aumenta más que la carga tributaria combinada para el caso en que hubieran permanecido solteros. No sólo es una situación no deseada, sino que es injusta y viola la neutralidad: incluso si no hay pruebas de sus efectos sobre la decisión de casarse de una pareja, sí está verificado que puede afectar cuánto trabaje cada cónyuge<sup>6</sup>.

Algunos estudios han concluido que *"el impuesto a la renta individual es típicamente no neutral en relación al casamiento, y ... sugiere*

*que, desde principios de los 70s, la familia promedio ha incurrido en un "impuesto matrimonial" que ha tendido generalmente a incrementarse en el tiempo"*<sup>7</sup>. Hasta el Tesoro de EEUU lo midió y detectó varios factores que lo afectan<sup>8</sup>.

Y aún, no es sólo una cuestión de EEUU: como consecuencia de la naturaleza altamente progresiva de las alícuotas del Impuesto a las Ganancias, en Suiza se sugiere a las parejas que obtengan asesoramiento profesional impositivo antes de casarse.

## **B. Causas de la brecha, objetivos de políticas fiscales**

Las normas sociales y culturales que generalmente califican a los hombres y mujeres como "tomadores de decisiones" y "cuidadoras" respectivamente, juegan un rol significativo en términos del tipo de trabajo remunerado dentro del que las mujeres resultan encuadradas, y en cuánto dicho trabajo es valorado y remunerado. Cuando las mujeres ingresan al mercado laboral formal, su rol como trabajadoras es usualmente visto como subsidiario o suplementario a su rol principal como amas de casa, de tal forma que impacta en cómo las mujeres son remuneradas y en su proyección de carrera<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> World Economic Forum: ob. cit., 2021.

<sup>6</sup> Oficina de Presupuesto del Congreso de los EEUU: "For Better or for Worse: Marriage and the Federal Income Tax" ([For Better or For Worse: Marriage and the Federal Income Tax | Congressional Budget Office](#)), Junio 1997.

<sup>7</sup> Alm James and Whittington Leslie: "The rise and fall and rise... of the marriage tax" en *National Tax Journal* Vol.49 no.4 ([\(PDF\) The rise and fall and rise... of the marriage tax](#)), Diciembre 1996 (pp 571-89). Para estudios más recientes, por favor referirse a: 1) Fisher, Hailey: "The effect of tax penalties and subsidies on marital status" en *Fiscal Studies*, Vol.34, no.4, pp.437-465 ([The Effect of Marriage Tax Penalties and Subsidies on Marital Status](#)), 2013 (0143-5671); 2) Cain, Patricia A.: "The unfairness of the marriage tax penalty" (Santa Clara Univ.Legal Studies Research Paper) published by Bloomberg Tax in The Bureau of National Affairs, Inc.800-372-1033, March 31, 2021.

<sup>8</sup> Tesoro de los EEUU: "The Income Tax treatment of married couples" ([Two Earner Penalty and Marginal Tax Rate](#)), 2015.

<sup>9</sup> King Chidi: "Take five: At the current rate of progress, no equal pay until 2069" ([Take Five: At the](#)

Pero esas normas sociales y culturales no son la única variable que aporta a la desigualdad de género.

Hay algunas otras razones subyacentes a la desigualdad de género, que podemos identificar:

1. Mercado laboral dividido, con concentración de personas de distinto género en diferentes áreas de trabajo. El empleo femenino está concentrado en trabajos con nivel de ingreso bajo, transitorios e incluso inseguros dentro de las cadenas de provisión global, agricultura, e industria textil.
2. Mayoría de hombres en puestos directivos. En tanto, teóricamente, los puestos directivos requieren horarios extensos y disponibilidad permanente, resulta menos probable para las mujeres no sólo postular a estos trabajos, sino también ser contratadas para ellos. Muchos empleadores ni siquiera considerarían la posibilidad de contratar una mujer para un trabajo que está esperado que crezca con el tiempo (algo conocido como “expectativas miopes” o *myopic expectations*). Esto afecta no sólo a las madres, sino también a las mujeres que no tienen hijos simplemente por su potencial teórico de tenerlos.
3. “Castigo por maternidad” y responsabilidades de cuidado: En tanto los hombres son usualmente considerados como el sostén del hogar, cuando las mujeres se transforman en madres soportan la mayor parte de las responsabilidades familiares y sacrifican sus trabajos remunerados, aceptando trabajos de tiempo parcial o más flexibles (y peor pagados).

4. Menosprecio del sector privado por estimación de los costos implícitos de las responsabilidades de cuidado. En los países en los que rige una licencia por maternidad obligatoria y protegida legalmente, que es más extensa que la licencia por paternidad (como suele serlo), los empleadores invocan el eventual impacto de tal licencia paga a los efectos de diferenciar postulantes hombres de mujeres.

Como podemos ver, algunas de estas razones son, de hecho, la causa de otras: el “castigo por maternidad” y las estimaciones de costos implícitos por responsabilidades de cuidado, empujan a las mujeres a trabajar en empleos de tiempo parcial y diferentes áreas laborales, y así limitar su acceso a puestos directivos.

Incluso si no mediara una discriminación lisa y llana, nos encontramos en un círculo vicioso en lo referido a la brecha de género.

El cierre progresivo de la brecha se ha estancado en los últimos años, principalmente como consecuencia de la pandemia COVID-19. No obstante debemos reconocer que los efectos de la pandemia no están limitados al período de cuarentena: *“a través del efecto combinado de la automatización acelerada, el crecimiento de los turnos de trabajo extendidos y otras dinámicas del mercado laborales tales como la segregación laboral, es probable que la pandemia haya tenido un efecto cicatricial en las oportunidades económicas futuras de las mujeres, arriesgando prospectos de reinserción laboral inferiores y una persistente baja del ingreso”*<sup>10</sup>.

### C. Propuestas de políticas fiscales

A efectos de reducir la brecha, una cláusula de no discriminación no será suficiente. Serán necesarias políticas de discriminación positiva para corregir la actual discriminación (negativa) vigente.

---

[current rate of progress, no equal pay until 2069 | UN Women](#), 2017.

---

<sup>10</sup> World Economic Forum: ob. cit., 2021.

Éstas podrían incluir:

**C. 1. A efectos de evitar el “castigo por maternidad” y el menosprecio del sector privado por responsabilidades de cuidado:**

**1.1.** El Reporte de Brecha de Género Global del Foro Económico Global sugiere que deben aumentarse las inversiones en el sector de cuidado y garantizar un acceso igualitario a las licencias de cuidado para hombres y mujeres.

En caso que el acceso a escuelas de primera infancia y guarderías no pueda asegurarse en espacios públicos, una deducción especial debería ser concedida a las madres trabajadoras en sus declaraciones del impuesto a la renta personal. Incluso, podría entenderse que aún hoy y sin que medie previa modificación legal, todo gasto incurrido en el cuidado de niños mientras sus madres trabajan, debería ser deducible en tanto constituye un gasto necesario para generar ganancias gravadas.

**1.2.** Globalmente, las mujeres pueden tomarse unos tres (3) meses de licencia (pagada o no pagada) mientras los padres pueden tomarse un promedio de tres (3) días. Entre las economías que integran el 20% con mejor paridad de género, las licencias por maternidad superan los ocho (8) meses en casos de mujeres, y los tres (3) meses en casos de hombres<sup>11</sup>.

En nuestro país, la licencia por maternidad abarca cuarenta y cinco (45) días previos al nacimiento y cuarenta y cinco (45) días posteriores al mismo. La licencia por paternidad consta de tan solo dos (2) días consecutivos al nacimiento. Si bien el plazo previo previsto para las madres podría resultar razonable en casos de embarazo de curso normal, dados los fuertes cambios que operan en el cuerpo de la mujer durante los últimos días de embarazo (falta de descanso, reducción de movilidad, edema y aumento de presión arterial, entre otros), el plazo posterior resulta evidentemente insuficiente para ambos padres.

Recientemente la OMS<sup>12</sup> ha destacado la importancia de los cuidados en el período posnatal, correspondiente a las primeras seis (6) semanas posteriores al nacimiento, período en el cual se producen la mayoría de las muertes maternas e infantiles. Tales cuidados hacen indispensable que pensemos en licencias mínimas, obligatorias, protegidas y pagadas para ambos padres, de dos (2) meses.

No obstante, resulta recomendable que tales licencias alcancen una extensión generalizada de nueve (9) meses desde el nacimiento, plazo hoy conocido como de extergestación o exogestación, en el que las necesidades del recién nacido, totalmente inmaduro para su entorno, requieren lactancia materna a libre demanda y contacto piel a piel permanente (CoPaP).

Si consideramos que hoy día la OMS promueve la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad del niño<sup>13</sup>, período en el cual su alimentación deberá ser a libre demanda y a intervalos que inicialmente no deberán ser inferiores a las dos (2) horas, es evidente que la licencia por maternidad actualmente prevista en nuestro país de apenas cuarenta y cinco (45) días y que representa sólo una cuarta parte del tiempo mínimo de lactancia materna exclusiva, es absolutamente insuficiente.

Implementar licencias por maternidad y paternidad obligatorias, protegidas y pagadas, que duren exactamente lo mismo a partir del nacimiento para ambos madre y padre trabajadores, podría ayudar a que se igualen los costos por eventuales tareas de cuidado cuando éstos son analizados por sus futuros empleadores.

<sup>11</sup> World Economic Forum: ob. cit., 2021.

<sup>12</sup> OMS: “La OMS insta a ofrecer atención de calidad a las mujeres y los recién nacidos en las primeras semanas cruciales después del parto” ([La OMS insta a ofrecer atención de calidad a las mujeres y los recién nacidos en las primeras semanas cruciales después del parto](#)), Marzo 2022.

<sup>13</sup> OMS: “Lactancia materna” ([Lactancia materna](#)).

## **C. 2. A efectos de abordar el mercado laboral dividido y el desequilibrio proporcional de hombres en puestos directivos, se deberían prever incentivos a los empleadores que:**

**2.1.** Apliquen formatos de trabajo flexible, trabajos de jornada reducida y formas alternativas para soporte de distintos tipos de trabajadores, tanto hombres como mujeres. Esto podría ayudar a que los hombres tomen responsabilidades en el hogar, y que queden igualados a las mujeres que son empujadas a tomar los arreglos de trabajo flexible y de tiempo parcial con menor paga.

**2.2.** Promuevan a más mujeres en posiciones de gerencia y liderazgo.

Ahora bien, considerando que, como se expusiera previamente, habrá aún algunas otras normas sociales y culturales que no pueden ser abordadas con medidas específicas, proponemos que también se tomen otras medidas que tienen por objetivo reducir aún más la brecha de género y así, poder salir de este círculo vicioso.

Se ha sugerido recientemente que la diferenciación de género explícita en materia tributaria o “fiscalidad de género” (*gendered-taxes*) puede mitigar los efectos adversos de esta falla de mercado que, implícita o explícitamente, discrimina a las mujeres<sup>14</sup>.

## **C. 3. En relación al Impuesto a las Ganancias de las personas humanas:**

**3.1.** En países que aplican tributación en base familiar o declaración conjunta, y en la mayoría de países que prevén una deducción por cónyuge dependiente, asegurar que el retorno a la actividad o reinserción laboral de las mujeres luego de la maternidad, no implique una mayor carga fiscal que la que se adeudaría si decidiera quedarse en casa.

**3.2.** Habilitar en favor de las mujeres deducciones especiales o créditos fiscales para

facilitar el acceso a la alimentación y cuidado de bebés y de sí mismas como mujeres, tales como:

- Extractores de leche materna y leche maternizada,
- Pañales,
- Productos de higiene femenina.

La OMS promueve la lactancia materna hasta al menos los dos (2) años de edad del niño en forma paralela a la alimentación complementaria que debe introducirse paulatinamente. Por dicho motivo, ante la reincorporación laboral materna temprana, debe preverse la posibilidad de mantener la provisión de leche materna en forma diferida, lo que puede lograrse a través del uso de extractores de leche materna y, eventualmente, la provisión de leche maternizada en caso que la edad del niño lo requiera (menores a seis meses de edad).

En el cuidado de los niños, el uso de pañales resulta una necesidad que puede complicar la economía familiar, pero que resulta imprescindible para la independencia de las madres trabajadoras; de la misma forma que sucede respecto de los productos de higiene femenina. Su disponibilidad facilitará el acceso laboral de las mujeres.

**3.3.** Debe preverse una deducción especial y una alícuota reducida de tributación para las mujeres y géneros afectados por la brecha de género.

Si bien esta posibilidad puede sonar, inicialmente, fuera de todo alcance y posibilidad, estaría perfectamente avalada no sólo por la necesidad fáctica sino también por su habilitación constitucional.

En Argentina, el Congreso debe “*Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por [la] Constitución Nacional y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad*”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> COELHO Maria, DAVIS Aieshwarya, KLEMM Alexander and OSORIO Buitron Carolina (IMF): “Gendered taxes: the interaction of tax policy with gender equality” ([The Interaction of Tax Policy with Gender Equality. WP/22/26. February 2022](#)), 2022.

<sup>15</sup> Constitución Nacional, Art. 75° inc. 23.

Es decir, no sólo es evidente que las mujeres forman parte de un colectivo vulnerable y vulnerado, sino que también está establecida la necesidad de que se legisle con acciones positivas para que alcancen una verdadera igualdad.

Y tal necesidad también ha sido destacada recientemente por nuestra Corte Suprema de Justicia<sup>16</sup>, al sostener que:

- *“la reforma constitucional introducida en 1994 dio un nuevo impulso al desarrollo del principio de igualdad sustancial para el logro de una tutela efectiva de colectivos de personas en situación de vulnerabilidad, estableciendo “medidas de acción positiva” -traducidas tanto en “discriminaciones inversas” cuanto en la asignación de “cuotas benignas”- en beneficio de ellas”;*

- *“cobra especial énfasis el deber del legislador de estipular respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos.”*

Tal colectivo vulnerable, en el caso de las mujeres, no sólo recibe una paga desigual o distinto trato económico que merece compensarse, sino que también debe afrontar un diferente costo de vida para poder desarrollarse profesionalmente, garantizando la provisión de las tareas de cuidado intrafamiliar; cuestión esta última (el mayor costo de vida) destacada como factor relevante a considerar en el fallo citado.

Estas diferencias, entonces, deben ponderarse, e incorporar en el texto normativo los elementos relevantes de la vulnerabilidad a la capacidad económica inicial, a los efectos de determinar la verdadera capacidad contributiva de las mujeres.

Debe también considerarse que, en Argentina, las mujeres y el colectivo LGBTIQ+ forman parte de la economía indebidamente formalizada bajo la figura del ejercicio de actividades personales por cuenta propia. De esta manera, en forma creciente en los últimos años han quedado más

y más relegadxs de la aplicación de deducciones especiales incrementadas por rentas ganadas, y gravadas a una alícuota efectiva superior a los hombres; cuando como explicitáramos *supra* deberían tributar menos y no más por la brecha de género y el mayor costo de vida.

Además, si las mujeres enfrentan tasas marginales más bajas que los hombres, tendrán mejores incentivos a trabajar y a invertir en capacitación, y probablemente sean apoyadas e impulsadas a hacerlo por sus propios familiares<sup>17</sup>.

Se ha cuestionado en algunos casos esta política por cuanto sería muy complejo incorporar provisiones de aplicación simple en los casos de personas con identidad de género no binario, haciendo que esta diferenciación pueda considerarse injusta. Aún así, debemos trabajar en ellas para reducir los mayores focos de desigualdad que hoy día estén a nuestro alcance.

#### **C. 4. En relación a los Impuestos a los Consumos:**

La reducción de alícuotas aplicadas a extractores de leche materna, leches maternizadas, pañales y productos de higiene femenina, en los casos en que los gobiernos son capaces de hacer seguimiento de la consecuente (y esperada) reducción de precios, podría ser una medida de rápida implementación e inmediato beneficio.

Finalmente, deberían considerarse los efectos en el largo plazo de la brecha de género, que incluyen inmensas brechas en el sistema de jubilaciones y pensiones al momento del retiro. Si no abordamos este tema en forma urgente, la discriminación se perpetúa, y en momentos de crisis económica, incluso se agrava.

Un sistema de beneficios impositivos con perspectiva de género no sólo tendría un efecto inmediato sobre las desigualdades económicas post pandemia, sino que también se

<sup>16</sup> Fallos 342:411

<sup>17</sup> COELHO Maria, DAVIS Aieshwarya, KLEMM Alexander and OSORIO Buitron Carolina (IMF): ob. cit, 2022.

transformaría en una política de salvaguarda permanente para las cuestiones de género, promoviendo la inclusión y minimizando cualquier otro potencial efecto negativo.

*“Incrementar la fuerza laboral femenina aportaría mayor ímpetu al crecimiento económico; alcanzar una convergencia total en la tasa de participación entre hombres y mujeres en los próximos 20 años podría impulsar el crecimiento del PBI per cápita ... en promedio, entre los países OCDE la convergencia total hacia 2030 está proyectado que generaría un incremento equivalente al 12% del PBI mundial.”*<sup>18</sup>

*“Los países del G20 tienen mucho por ganar del incremento en la participación de la fuerza laboral femenina, en términos de crecimiento económico y creciente bienestar ... Para optimizar la productividad laboral potencial del mayor empleo femenino, las mujeres deberían estar totalmente integradas en la fuerza laboral, no sujetas a brecha de género discriminatoria y no confinadas involuntariamente a empleos de tiempo parcial y de bajos ingresos, baja productividad y trabajos vulnerables”*<sup>19</sup>.

Estas palabras del 2014 permanecen vigentes, tal como las cuestiones aún no debidamente abordadas por el G20, quien debería liderar las formas de lograr la igualdad de género, en tanto cuenta con la disponibilidad de los medios técnicos y materiales para darle impulso.

*“Hay variedad de opciones para justificar adecuadamente reformas de políticas que contribuirían a la igualdad de género. La política tributaria podrá no ser siempre la primera herramienta para abordar cada fuente de desigualdad de género, pero aún así, es imperativa la incorporación en el diseño óptimo*

*de políticas, del análisis de impacto en la política de género.”*<sup>20</sup>.

Toda herramienta económica y jurídica que esté a nuestro alcance, debe ser utilizada para alcanzar la igualdad de género, no sólo como valor económico y social, sino como derecho humano fundamental.

<sup>18</sup> ILO, IMF, OECD, WBG: “Achieving stronger growth by promoting a more gender balanced economy” ([Achieving stronger growth by promoting a more gender-balanced economy](#)), 2014.

<sup>19</sup> ILO, IMF, OECD, WBG: ob. cit., 2014.

<sup>20</sup> COELHO Maria, DAVIS Aieshwarya, KLEMM Alexander and OSORIO Buitron Carolina (IMF): ob. cit, 2022.

## LA DEUDA PÚBLICA Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

María Belén Castagnini y María Florencia Fontana

### A. Introducción

Resulta imposible soslayar la intrínseca relación que mantienen los derechos y garantías consagrados en el plexo constitucional y la actividad financiera del Estado; premisa que se sustenta en la sencilla –pero no por ello menos discutida– afirmación de que todos los derechos dependen de la existencia de recursos financieros para hacerlos efectivos<sup>1</sup>.

Horacio Corti refiere a esta relación como de “*dependencia causal*”, en tanto es posible verificar una dependencia empíricamente comprobable entre una variable (derechos) y la otra (recursos financieros), sin cuya presencia no pueda llegarse al resultado de concretarse en el plano de la realidad. De esta forma concluye en que todos los derechos dependen causalmente de la existencia de recursos financieros<sup>2</sup>.

Asimismo, en esta relación *derechos-recursos financieros* se hace igualmente necesaria una asignación eficiente y equitativa de dichos recursos a través del gasto público. Se introduce de esta manera la noción de unidad conceptual del derecho financiero<sup>3</sup> como visión que se condice con su concepción constitucional<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> HOLMES, Stephen y SUNSTEIN, Cass R., “El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos”, 1ª ed., Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2011.

<sup>2</sup> CORTI, Horacio, “La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública*, Febrero 2019, pag. 155.

<sup>3</sup> CORTI Horacio, Capítulo I, “La actividad financiera pública. Definiciones básicas”, en *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina, 2006, p. 1-18.

<sup>4</sup> Respecto a esta visión constitucional recomendamos la lectura de CORTI, Horacio, “Derecho constitucional presupuestario”, y “Financiar la Constitución”. El autor destaca que la Constitución

Así, desde esta óptica, la finalidad constitucional (hacer operativos los derechos y garantías que ordena la Constitución) refuerza la necesaria complementariedad que debe existir entre los mecanismos de obtención de recursos públicos –dentro de los cuales el crédito público constituye uno de ellos– y el presupuesto. Ello, por cuanto ambas constituyen vertientes de un mismo fenómeno financiero; e indisolubles, a efectos de la consecución de una finalidad común: la justicia financiera en particular y la justicia e igualdad en general como valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico<sup>5</sup>.

Entrando ya al tema que nos convoca, cabe precisar que nuestra Constitución y el abanico de instrumentos internacionales con jerarquía constitucional incorporados a partir de la reforma de 1994 consagra el derecho a la igualdad de género.

En esta línea, se destaca el compromiso asumido por nuestro país a partir de la suscripción de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Este fue el primer marco específico<sup>6</sup> en el que se estipularon obligaciones concretas y *sin*

es el punto de partida y al mismo tiempo el punto final de todas las acciones del Estado dirigidas a la obtención de recursos públicos y a la disposición de ellos.

<sup>5</sup> ORÓN MORATAL Germán, *La configuración constitucional del gasto público*, Madrid, Editorial Tecnos, 1995, p. 13/14.

<sup>6</sup> Hubo otros instrumentos internacionales previos que si bien proclamaban la igualdad no tenían un abordaje específico de género.

*dilaciones*<sup>7</sup> de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra las mujeres<sup>8</sup>.

A esta altura, subyace una primera apreciación: por un lado la idea de que tanto el gasto público como los recursos públicos constituyen herramientas centrales para lograr la realización de los derechos humanos y por el otro, y más específicamente, la asociación de esa misma “instrumentalidad” al servicio del derecho a la igualdad de género.

Desde esta perspectiva, la concepción de género se eleva a una categoría de análisis, que funciona en palabras de Susana Chiarotti “(...) como anteojos que permiten revisar las normas, sentencias en fin, el derecho en general, observando con especial cuidado la situación de la sociedad de varones y mujeres y los efectos e impactos diferenciado que las normas producen o podrían producir en ellos”<sup>9</sup>.

La intención del presente trabajo es justamente utilizar a la perspectiva de género como categoría de análisis respecto de uno de los ingresos con el que cuenta el Estado conforme lo prevé el artículo 4º de nuestra Carta Magna: las operaciones de crédito público. Recurso, en el que se enfatiza la unidad del fenómeno financiero en tanto admite una estrecha vinculación con el gasto público. Tal

<sup>7</sup> El término clave de esta disposición es la fórmula “sin dilaciones”, que permite calificar a las obligaciones del pacto de carácter inmediato (de ahí que los derechos consagrados sean jurídicamente independientes de los recursos). CORTI Horacio, “La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles”, op. cit., p. 168/169.

<sup>8</sup> Su artículo 2º dispone que “los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a” tomar una serie de decisiones, entre ellas la de adoptar medidas adecuadas.

<sup>9</sup> CHIAROTTI Susana, “Aportes al Derecho desde la teoría de género”, dictada en la Facultad de Derecho de Montevideo, 1 de agosto de 2005.

como lo postula Horacio Corti con cita en Terry “el propio uso del crédito, a la vez que es un recurso público, 'enseguida' se convierte en un gasto o causa de un gasto”<sup>10</sup>.

En particular, este enfoque se centrará en examinar el impacto diferencial que ocasiona el desarrollo de políticas públicas alineadas con las condicionalidades externas exigidas por los organismos multilaterales de crédito público, como el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI o el Fondo), en el desarrollo de los derechos de las mujeres y las personas que conforman el movimiento LGBTIQ+, su reflejo en el gasto público y en el cumplimiento de las metas de desarrollo estatales en Argentina.

## **B. Derechos de las mujeres en el derecho argentino**

Nuestra Carta Magna desde un principio nos prometió igualdad, sin embargo se nos plantea un gran conflicto en el derecho, el cual –tal como lo señala el autor Gustavo Arballo– es una gigantesca máquina de distinguir<sup>11</sup>. El problema se genera cuando diferenciando se produce un estado de desigualdad y discriminación hacia una persona o grupo de personas.

El principio de igualdad y la prohibición de discriminación, es un derecho fundamental que gozan todas las personas por su condición de tal, y resultan elementos estructurales del orden jurídico constitucional argentino e internacional. Nuestra Constitución Nacional lo reconoció desde sus orígenes a través del artículo 16<sup>12</sup>, consagrando que “todos sus habitantes son iguales ante la ley”, artículo que junto al Preámbulo asegura los beneficios de la

<sup>10</sup> CORTI Horacio, Capítulo I, “La actividad financiera pública. Definiciones básicas”, op. cit., p. 1-18.

<sup>11</sup> ARBALLO, Gustavo, *Brevísimo curso de derecho para no abogados*, CABA, Siglo XXI Editores, 1º ed., Argentina, 2022, p. 99.

<sup>12</sup> La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad.

libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los que quieran habitar el suelo argentino, y determinan una primera concepción de "igualdad entre iguales".

Sin dudas, la interpretación que a lo largo del tiempo se hizo de este principio fue transformándose. Aquello que en un primer momento fue un concepto del liberalismo clásico del Siglo XIX, de igualdad ante la ley, dio paso a la igualdad como no discriminación<sup>13</sup>, hasta llegar a un concepto mucho más profundo de igualdad como no sometimiento. Así, el autor Roberto Saba<sup>14</sup> identificó el impacto diferenciado que generaba la norma a grupos históricamente desaventajados, entre quienes la desigualdad era estructural, entre quienes se ubican las mujeres y otras identidades.

En esta línea, la reforma constitucional de 1994 marcó un hito en el reconocimiento de derechos, especialmente para un grupo históricamente desprotegido como el de las mujeres, en palabras de Nancy Fraser<sup>15</sup>, grupos para los que no sólo bastaban soluciones de redistribución sino también de reconocimiento. Así, con la incorporación del art. 75 inc. 23, el Estado Argentino se obligó explícitamente a legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce de los derechos, en particular respecto a las mujeres. Si bien la necesidad de implementar medidas positivas se constitucionaliza y es un primer paso, tal como lo manifiesta la citada autora,

<sup>13</sup> Por ejemplo, la jurisprudencia de la CSJN, Repetto y Pellicori, Fallos 334: 1387 (2011).

<sup>14</sup> En este sentido, ver SABA Roberto, Capítulo 1, "(Des)igualdad estructural", en *Más allá de la igualdad formal ante la ley*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 2016. Quien diferencia la igualdad como no discriminación (asociada a la igualdad con no arbitrariedad) y como no sometimiento (que entiende contraria a la creación o perpetuación de grupos en situación de subordinación).

<sup>15</sup> FRASER, Nancy, "La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación", Ediciones Morata, en *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico*, España, Ed. Morata, 2006.

ante estos casos de injusticia cultural, simbólica, son necesarias también otras soluciones transformistas, para deconstruir antiguos preceptos que construyeron desigualdad.

Asimismo, fue de vital importancia la incorporación de tratados internacionales con jerarquía constitucional, a través del art. 75 inc. 22, tras la reforma de 1994. Receptando así, el sistema internacional de los derechos humanos, entre los cuales, se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. II); Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 2° y 7°); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2.1 y 26); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, arts. 2° y 3°), y Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1.1 y 24), además de los destinados específicamente a la lucha de la equidad de género, entre ellas, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (esp. arts. 2°, 3° y 5° a 16) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (La Convención de Belém do Pará de 1994, ratificada el 04/09/1996).

Todo ello, por cierto, como corolario de que igual principio se encuentra sustentado por las organizaciones internacionales en el marco de las cuales fueron elaborados los instrumentos: Carta de la Organización de los Estados Americanos (art. 3.l) y Carta de las Naciones Unidas (art. 1.3 y concs.): "[e]l hecho de establecer e imponer distinciones, exclusiones, restricciones y limitaciones fundadas únicamente sobre la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico y que constituyen una denegación de los derechos fundamentales de la persona humana es una violación flagrante de los fines y principios de la Carta [de las Naciones Unidas]" (Corte Internacional de Justicia, Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, opinión consultiva del 21 de junio de 1971, Recueil

1971, párr. 131).

Asimismo, para la Carta Democrática Interamericana, *"la eliminación de toda forma de discriminación" contribuye "al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana"* (art. 9°).

Por ello, el derecho a la igualdad y a la no discriminación es un derecho humano que gozan todos los habitantes, que se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de las personas, además de asegurar la realización de otros derechos de raigambre constitucional. Y es un derecho que adquiere una relevancia aún más significativa cuando se refiere a grupos con desigualdad estructural, entre los que se encuentran las mujeres.

En este contexto, el derecho financiero contribuye a perpetuar desigualdades de género en virtud de su aparente neutralidad hacia hombres y mujeres. Por ello, resulta necesario analizar el derecho financiero con perspectiva de género para encontrar a través de sus relaciones formas de contribuir a neutralizar el impacto diferencial que representa para el colectivo.

Así, el presupuesto como instrumento de política económica en el cual se plasma el cálculo de los ingresos que recibirá el Estado y la previsión de gastos, en base al plan general de gobierno y al plan de inversiones públicas, tal como lo establece el artículo 75 inc. 8 de nuestra Constitución Nacional, respetando las pautas de proporcionalidad, equidad, solidaridad e igualdad, necesariamente deberá tener como objetivo asegurar la equidad de género.

En los últimos años, se han creado políticas públicas destinadas especialmente a la satisfacción de determinados derechos de las mujeres, y se ha incorporado el gasto etiquetado como mecanismo que permite determinar aquellas partidas, velando por un mejor seguimiento en la ejecución de las mismas. Esto ha representado un avance en la formulación de presupuestos sensibles al género.

Por otra parte, a nivel institucional se crearon

diferentes organismos que buscan asegurar un abordaje integral y transversal al gobierno. Sólo a modo enunciativo, señalamos la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (decreto 7/2019 de 10 de diciembre de 2019), el primero en la historia de nuestro país. Si bien desde el 7 de agosto de 1992 funcionaba el Consejo Nacional de la Mujer con el objetivo de concretar el compromiso asumido en la CEDAW, siendo el primer organismo nacional que tuvo en su agenda las políticas de género. En el año 2017 cambió su nombre a Instituto Nacional de las Mujeres. Consideramos que contar con un Ministerio es una conquista a nivel institucional importante para la equidad de género. Dentro de sus objetivos, prevé asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros respecto del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales en materia de políticas de género, igualdad y diversidad y en particular: *"(...) 5. Coordinar con otros ministerios el diseño de herramientas financieras, presupuestarias y de desarrollo económico con perspectiva de género"*.

En esta línea, cabe destacar la creación de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, la cual se desarrolla en el ámbito del Ministerio de Economía, la cual tiene entre sus objetivos, analizar y gestar políticas para resolver las desigualdades económicas que se expresan en términos de género. Es decir que, concretamente la perspectiva de género va a estar presente en la concepción, el diseño y la diagramación de las políticas públicas que lleve adelante el Ministerio de Economía.

Asimismo, no quisiéramos dejar de señalar a la Oficina de Presupuesto del Congreso, creada en 2016<sup>16</sup>, para otorgar apoyo técnico al Congreso. Entre sus funciones, responsabilidades y facultades se encuentra promover la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios. Para ello se prevé utilizar las herramientas del Presupuesto Sensible al Género (PSG) al análisis de proyectos, a fin de

<sup>16</sup> A través de la Ley 23.373, publicada en B.O. el 12/12/2016.

determinar el presupuesto destinado a la eliminación de las desigualdades de género. Asimismo, se promoverá la evaluación presupuestaria, en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por otro lado, en cuanto a los organismos de control tanto la Auditoría General de la Nación como la Sindicatura General de la Nación, han adoptado modificaciones internas para asegurar un control con perspectiva de género.

La enumeración realizada, para nada taxativa, tiene como finalidad demostrar como institucionalmente se persigue estructurar y hacer presente la perspectiva de género en el diseño en general de políticas públicas y puntualmente, en su implementación a través de herramientas presupuestarias, dotando así de transversalidad a todo el proceso financiero.

Finalmente, cabe destacar que en el plano tributario se han receptado algunas medidas alineadas con la perspectiva que aquí se proclama, a partir de la identificación de sesgos implícitos y explícitos de género presentes en la normativa impositiva. Si bien su tratamiento excede el marco de análisis del presente trabajo, no queríamos dejar de mencionar las reformas operadas por ejemplo en materia del Impuesto a las Ganancias como la supresión de los términos “marido” y “mujer” de la norma que habían perdido virtualidad jurídica en virtud de la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario y la atribución de ganancias proporcionalmente al cónyuge en la parte en que lo hubiera adquirido (art. 35 LIG).

Dada esta introducción, nos proponemos analizar el ingreso proveniente del crédito público, y su consecuente gasto público para hacer frente al pago de la deuda y sus intereses, teniendo especial interés en cómo puede ser también un mecanismo que reproduce la desigualdad de género.

### **C. Deuda pública con perspectiva de género: la situación del Estado Argentino.**

Resulta imposible escindir por completo la

efectiva realización de los derechos humanos del pago de la deuda pública. En palabras del autor Juan Pablo Bohoslavsky<sup>17</sup> sostener lo contrario resultaría inaceptable no solo desde un punto de vista económico, sino también jurídico. En efecto, y en relación con esta perspectiva, el autor alertó que “una vez que se reconoce que la deuda soberana está ligada a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, podría generarse un antagonismo entre las normas internacionales o incluso los regímenes que se centran en distintos bienes públicos”<sup>18</sup>.

Ciertamente, los enfoques convencionales sobre pago de la deuda como el propiciado por el FMI reniegan de este esquema más amplio y contemplativo de las obligaciones que paralelamente atañen a las Naciones soberanas

<sup>17</sup> BOHOSLAVSKY, Juan Pablo, *Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales para el pleno goce de los derechos humanos*, Publicado en: SJA 27/02/2019, 26/02/2019, 13. Cita online: AP/DOC/668/2018.

<sup>18</sup> En su artículo el Dr. Juan Pablo BOHOSLAVSKY analiza una posible flexibilización del principio *pacta sunt servanda* frente a la obligación asumida por los Estados soberanos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, de dar plena satisfacción a estos últimos. Sostiene que “cuando existe una relación de conflicto entre dos normas válidas y aplicables que da lugar a decisiones incompatibles, se debería procurar interpretarlas de modo de generar un conjunto único de obligaciones compatibles. En relación con este punto, cabe recordar la conclusión a la que llegó el Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional en el sentido de que, en caso de conflicto entre una de las normas jerárquicamente superiores (incluidas las obligaciones erga omnes de los derechos humanos) y otra norma del derecho internacional, esta última debería, en la medida de lo posible, interpretarse de manera compatible con la primera. Por esta razón será preciso conciliar el principio *pacta sunt servanda* con el derecho de los derechos humanos en el contexto de reestructuración de la deuda” (Bohoslavsky, Juan Pablo, *Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales para el pleno goce de los derechos humanos*, Publicado en: SJA 27/02/2019, 26/02/2019, 13. Cita online: AP/DOC/668/2018).

respecto del cumplimiento del derecho constitucional y convencional de los derechos humanos.

Ello plantea consecuencias significativas en atención, por un lado, al papel que desempeña el Fondo Monetario Internacional, que involucra no solo la asistencia financiera a los países miembros, sino también su intervención en los procesos de reestructuración de deuda soberana en virtud de sus funciones de financiamiento y supervisión, y por el otro a la circunstancia de que, a partir de cifras otorgadas por el propio FMI, que la mayoría de los países en desarrollo o de bajos ingresos ya está incluida en los programas del Fondo o es probable que lo esté en un futuro próximo<sup>19</sup>.

En los últimos años la política institucional del Fondo ha ido promoviendo cambios orientados hacia la inclusión de cuestiones vinculadas con la protección social en sus dictámenes. Al respecto cabe citar lo detallado por el Dr. Philip Alston, en el “Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, FMI y protección social”<sup>20</sup> acerca de las posiciones en las que fue oscilando la postura del Fondo en relación a la adopción de enfoques socio-económicos en sus políticas de ajuste.

En este sentido, allí sostuvo que “...durante muchos años, el Fondo adoptó la posición de que estas cuestiones no le incumbían; sólo podía tener en cuenta las cuestiones macroeconómicas en su sentido estricto. Se dejó que otras instituciones se ocuparan del ámbito social, pero solo podían hacerlo dentro de los límites del espacio fiscal restante de ser el caso, tras haber adoptado las prescripciones del FMI”. El experto agrega que no obstante lo

anterior, la escala que adoptaron las nuevas crisis mundiales, obligó al organismo multilateral a efectuar una reevaluación y revisión interna de partes de la agenda neoliberal que incluyó la elaboración de la teoría de la “macro-criticidad” para justificar la posible inclusión de una gama más amplia de cuestiones en sus análisis y prescripciones, como la protección social<sup>21</sup>.

Sin embargo, algunos expertos interpelan acerca de la necesidad de comprobar si la línea discursiva que mantiene el Fondo se corresponde con la repercusión en la práctica de estas políticas, inclusive el propio Philip Alston.

Ciertamente, un elemento útil de convicción han sido las investigaciones llevadas a cabo por profesionales en distintas áreas, condensadas en el documento publicado recientemente por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, titulado “Instituciones financieras, deuda y derechos. El impacto en los derechos humanos de las medidas impulsadas por el FMI”<sup>22</sup>.

En relación al tema que aquí nos convoca, cabe resaltar el enjundioso informe presentado por las investigadoras Corina Rodríguez Enríquez y Diane Elson, el cual demuestra que materia de igualdad de género, la supuesta proyección social con la que el FMI encara sus políticas no resiste siquiera el menor nivel de análisis.

En efecto, a partir del documento presentado por el Fondo en el 2018 titulado “Cómo operacionalizar las cuestiones de género en el trabajo de los países”, las investigadoras concluyeron que aun cuando la igualdad de género es considerada como “macro-crítica”, lo cierto es que en las propias recomendaciones

<sup>19</sup> ALSTON, Philip, “Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. FMI y protección social”, Revista *Derechos en Acción*, Edición especial, Fondo Monetario Internacional y Derechos Humanos, año 6, n° 18, verano 2020-2021.

<sup>20</sup> ALSTON, Philip, “Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. FMI y protección social”, Revista *Derechos en Acción*, Edición especial, Fondo Monetario Internacional y Derechos Humanos, año 6, n°18, verano 2020-2021.

<sup>21</sup> ALSTON, Philip, “Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. FMI y protección social”, Revista *Derechos en Acción*, Edición especial, Fondo Monetario Internacional y Derechos Humanos, año 6, n°18, verano 2020-2021.

<sup>22</sup> Revista *Derechos en Acción*. Edición especial. Fondo Monetario Internacional y Derechos Humanos, año 6, n°18, verano 2020-2021 disponible en la página [web: https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/issue/view/788/ReDeA%20Nro.%2018](https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/issue/view/788/ReDeA%20Nro.%2018)

se pautaba cubrir las “cuestiones de género” en forma selectiva, es decir que no recomendaban su abordaje en todos los casos; a la vez concluyeron en que el documento no proporcionaba al equipo del Fondo pautas claras acerca de cuándo una “cuestión de género” podría ser considerada “macro-crítica” y cuando no, lo que necesariamente impactaba en su abordaje en tanto, tal como se puso de resalto en párrafos anteriores del presente trabajo los tópicos que no encuadren en la categoría de “macro críticos” no serían objeto de abordaje en las políticas del FMI.

Por otro lado, las investigadoras resaltaron que el abordaje del derecho a la igualdad de género mantiene un enfoque profundamente acotado e instrumental, como un medio para lograr otros objetivos, pero no como un fin en sí mismo<sup>23</sup>.

Al respecto se advierte que este enfoque segmentado, puede llegar a ser contraproducente en países de América del Sur, como Argentina, en los que desigualdad de género está asociada a una noción más amplia de vulnerabilidad –estructural– que se relaciona con otros factores que atraviesan al grupo colectivo de mujeres, como ser la pobreza, la nacionalidad, el grupo étnico al que pertenecen, etc. y que requieren de un abordaje interrelacionado y transversal.

Lo anterior puede verse representado en un caso puntual como lo es las brechas de desigualdad en las tareas de cuidado y el mercado laboral no remunerado. Resulta a todas luces evidente que en nuestro territorio existe una marcada brecha entre hombres y mujeres en lo que refiere a la dedicación a las tareas de cuidado, medido por ejemplo en término de horas. La dedicación horaria de las mujeres en estas tareas no remuneradas es sensiblemente superior a la que realizan los

hombres<sup>24</sup>.

Esta distribución asimétrica explica por qué los niveles de participación de las mujeres en el mercado formal laboral es inferior a la de los hombres; circunstancia que acarrea importantes consecuencias, como por ejemplo el alto índice de desprotección social que afecta a este sector, al no contar con obra social ni acceder a los beneficios sociales de contingencias por vejez, como lo es la jubilación por no contar con suficientes años de aportes.

A la vez, ocasiona que las mujeres se encuentren sobre-representadas en los sectores sociales de menores ingresos e inestabilidad laboral, en cuanto tienden a acceder a trabajos en condiciones laborales más precarias.

Ahora bien, tal como marcaron las investigadoras, pese a que en el memorándum de entendimiento firmado entre el país y el FMI en junio de 2018 se incluyó un capítulo respectivo en el que se destaca la visión de género, el resto del memorándum compromete al gobierno argentino a las habituales reglas macrofiscales y a las metas de equilibrio fiscal, que riñen con la posibilidad de implementar políticas que avancen con los compromisos sugeridos en el capítulo de género.

En efecto, al respecto destacaron que el citado memorándum de entendimiento se propusieron, entre otras medidas destinadas a la promoción de la igualdad de género, “...reducir los desincentivos tributarios a la participación laboral de las mujeres, promover acciones para reducir la brecha de género en los ingresos laborales, fortalecer los mecanismos de licencias vinculadas a responsabilidades de cuidado, ampliar la infraestructura para el cuidado de niños y niñas y la educación en la

<sup>23</sup> RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina y ELSON, Diane, “Del dicho al hecho: la narrativa de género del FMI y los derechos humanos de las mujeres”, Revista *Derechos en Acción*, Edición especial, Fondo Monetario Internacional y Derechos Humanos, año 6, nº18, verano 2020-2021, pág. 280.

<sup>24</sup> Según un informe publicado en el año 2020 por la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 9 de cada 10 mujeres realizan estas tareas y dedican tres veces más tiempo que los varones, que significan en promedio 6,4 horas diarias. El informe puede consultarse en la siguiente página web: [https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/los\\_cuidados\\_-\\_un\\_sector\\_economico\\_estrategico\\_0.pdf](https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf)

*primera infancia, exigir que las empresas que cotizan en bolsa publiquen los datos de paridad en sus directorios, y avanzar medidas que enfrenten la violencia de género”, pero que no obstante, en el capítulo referido a la política fiscal se establecen “compromisos que incluyen: racionalización del empleo público, reducir en un 15 % el gasto en compras de bienes y servicios y posponer proyectos de obra pública no esenciales, todo lo cual resulta incompatible con la ampliación de políticas y servicios públicos que puedan contribuir a la participación económica de las mujeres. Esta contradicción se vincula asimismo con la posibilidad de reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado...”.*

De esta manera, la investigación concluyó en que si bien el FMI ha ido construyendo una narrativa de género, esta no solo resulta insuficiente sino que además, no contribuye en la práctica a remover las desigualdades existentes. Por el contrario, *“...para el caso de América Latina, tanto el incremento del endeudamiento de los países, como la persistencia de un abordaje económico ortodoxo por parte del FMI, puesto de manifiesto en las condicionalidades de sus créditos y en las recomendaciones de política macroeconómica, dan cuenta que ningún cambio significativo ha ocurrido en esta institución y en el potencial impacto de sus acciones”*<sup>25</sup>.

Tal como se postulaba al comienzo de este trabajo, la visión constitucional de la actividad financiera procura enfatizar la necesaria complementariedad que debe existir entre los mecanismos de obtención de recursos y el gasto público, a partir de la fijación de una finalidad común: hacer operativos los derechos y garantías que ordena la Constitución y los tratados internacionales. De esta manera, el Estado no podrá desviar sus decisiones

<sup>25</sup> RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina y ELSON, Diane, “Del dicho al hecho: la narrativa de género del FMI y los derechos humanos de las mujeres”, *Revista Derechos en Acción*, Edición especial. Fondo Monetario Internacional y Derechos Humanos, año 6, n°18, verano 2020-2021, pág. 307.

financieras del cumplimiento de los derechos, porque estas sirven a la consecución de dicha finalidad.

De igual modo, las operaciones de crédito público que formalicen los Estados soberanos, deberán sincronizarse con esta finalidad constitucional.

En el caso de las operaciones concertadas con el Fondo Monetario Internacional, puede advertirse un primer obstáculo, que se vincula nada más y nada menos que con las propias bases fundacionales de este organismo internacional. En efecto, se ha señalado que su Convenio Constitutivo pareciera referirse únicamente a objetivos de naturaleza económica, sin lugar aparente para las políticas orientadas a la protección social<sup>26</sup>. Es claro que una percepción formalista de sus facultades, impediría al FMI tomar en cuenta un enfoque basado en la efectividad de los derechos humanos al momento de fijar las condicionalidades de sus créditos, recomendaciones de política macroeconómica, etc., sin perjuicio de algunas aproximaciones en la práctica.

Por otro lado, un segundo obstáculo podría radicar en la falta de cooperación de este organismo multilateral de crédito con organizaciones internacionales de derechos humanos. En este punto, los expertos también

<sup>26</sup> Al respecto ver el ya citado “Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. FMI y protección social”, documento en el cual tras consultarse al consejero jurídico del FMI, Françoise Gianviti, se reconoció “ese Convenio debía modificarse, si el FMI deseaba integrar las consideraciones de derechos humanos en sus decisiones”, pero que como transitar el proceso de modificación del Convenio conllevaría cierta dificultad, se concluyó en que “el Convenio Constitutivo era lo suficientemente flexible como para dar cabida a las principales reformas”. De allí que en virtud de un análisis complementario preparado por el Departamento Jurídico se sostuvo que, si bien es cierto que se parte de un análisis formal de las facultades del FMI, “el Fondo está autorizado “a adoptar decisiones de aplicabilidad general (“políticas”) para dar un contenido más específico” a sus facultades.

han destacado que ello podría explicarse “...por las diferentes concepciones de la protección social, por la determinación del FMI de mantenerse independiente de la UN o por el hecho de que el FMI sólo se ha comprometido con los ODS en la medida en que entran dentro del ámbito de su mandato y no ha expresado ningún interés especial en el Objetivo 1.3.”<sup>27</sup>

Esto sin dudas nos invita a reflexionar sobre el reciente proceso de endeudamiento público argentino que ha visto reanimadas las más variadas discusiones en virtud del nuevo programa de financiamiento concertado con el FMI, comunicado en forma oficial en fecha 3 de marzo de 2022<sup>28</sup>.

Cabe recordar que su predecesor, había sido calificado como insostenible e insustentable en razón de las condiciones de su otorgamiento (v. gr. políticas, plazos y montos de repago).

Quizás el desarrollo de este tipo de acuerdo fue consecuencia de la forma en la que se interpretaron los procedimientos constitucionales para contraer crédito público, y el control y seguimiento de estas operaciones, sobre las cuales posamos nuestra atención.

Al respecto cabe precisar que si bien la Constitución Nacional ha querido reservar al cuerpo legislativo la facultad de contraer empréstitos y arreglar el pago de la deuda (arts. 4, 75 inc. 4 y 7 de la CN), ha sido, no obstante, el Poder Ejecutivo de la Nación el que impuso su protagonismo en las últimas décadas, como órgano responsable de la administración general del país. No obstante, se ha cuestionado esta práctica por su dudosa constitucionalidad y avasallamiento a los principios de transparencia y orden republicano de pesos y contrapesos.

<sup>27</sup> ALSTON, Philip, “Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. FMI y protección social”. Revista Derechos en Acción. Edición especial. Fondo Monetario Internacional y Derechos Humanos, año 6, nº18, verano 2020-2021, pág. 661.

<sup>28</sup><https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/03/pr2256-argentina-imf-and-argentine-authorities-react-taff-level-agreement-on-an-eff>

Por otro lado, es dable a resaltar la ausencia de un organismo especializado que brinde asesoramiento técnico oportuno. Si bien en general se encuentra prevista la intervención del servicio jurídico permanente, cabe precisar que este último sólo dictamina en relación a cuestiones de competencia, pero no respecto de las condiciones financieras de la emisión de este tipo de deuda. Asimismo, la doctrina ha controvertido por su parcialidad, la participación de organismos que integran la propia administración como ser la Secretaria de Hacienda, la Secretaría de Finanzas y la Oficina Nacional de Crédito Público. En idéntica sintonía se cuestionó la independencia del Banco Central de la República Argentina<sup>29</sup>.

Consideramos no obstante que la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso ha venido a significar un avance en relación a este punto.

En efecto, como hemos señalado anteriormente este organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación también cuenta con una dirección especializada de análisis y sostenibilidad de la deuda pública. Entre sus funciones, se encuentra la de brindar apoyo técnico al Congreso Nacional en las temáticas previstas en su ley de creación, con el fin último de dotar de herramientas objetivas, técnicas y de excelencia al análisis y la producción legislativa; en particular realiza estudios sobre la sustentabilidad intertemporal de la deuda pública.

La creación y puesta en funcionamiento de este organismo de asesoramiento técnico constituye una mejora en la práctica institucional de control y seguimiento del endeudamiento público; ello siempre y cuando no se subviertan los mecanismos constitucionales previstos para ello y se de una

<sup>29</sup> BONINA, Nicolás, “Deuda Pública: consideraciones jurídicas sobre su control y sustentabilidad”. Suplemento administrativo marzo 2020. Publicado en La ley. Cita online: TR LALEY AR/DOC/543/2020. 24 Gordillo, Agustín, “Después de la reforma del Estado”, segunda edición, Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires, 1996, pág. IV. 5.

adecuada intervención al Poder Legislativo.

Por otro lado, el panorama se completa con la ausencia de un órgano de control que dictamine sobre la economía eficiencia y eficacia de la medida con carácter previo a la ejecución del acto administrativo que involucre una decisión de endeudamiento público.

En esta línea, Gordillo planteaba la conveniencia de la intervención del ex Tribunal de Cuentas el que debía expedirse sobre la validez formal del decreto emitido por el Poder Ejecutivo. En efecto, este además de satisfacer los requisitos constitucionales, debía a su vez ser sometido al Tribunal de Cuentas de la Nación (art. 81. decreto ley 23354/56) el que debía aprobar expresamente el acto, o tácitamente por el transcurso de 60 días sin que hubiera mediado pronunciamiento. En caso de que correspondiere, dicho Tribunal podía formular observaciones legales que suspendieran la ejecutoriedad del acto examinado. Solo ante la insistencia del Poder Ejecutivo Nacional, el decreto podía ponerse en circulación, previa comunicación al Congreso por parte del organismo de control.

En la actualidad los organismos que tienen a su cargo el control del sector público nacional son la Sindicatura General de la Nación y Auditoría General de la Nación, órgano este último que adquirió jerarquía constitucional a partir de la incorporación del artículo 85 al texto de nuestra Norma Fundamental en el año 1994. En la práctica, ambos ejercen un control posterior a la ejecución del acto administrativo que, por ejemplo, involucre una decisión en materia de endeudamiento. Sin perjuicio de ello, se resalta el trabajo que viene efectuando la Auditoría en relación con el examen de la cuenta de inversión de los períodos involucrados en el actual marco de endeudamiento público externo<sup>30</sup>.

Finalmente resulta útil destacar –sintéticamente– el bloque normativo incorporado en los últimos meses vinculado al fortalecimiento y restauración de condiciones

sostenibles de la deuda externa.

Nos referimos puntualmente, a la Ley N° 27.541<sup>31</sup> de “Solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la Emergencia Pública”, a la Ley N° 27.544<sup>32</sup> denominada de “Restauración de la sostenibilidad de la deuda pública emitida bajo ley extranjera” y a la ley de “Fortalecimiento de la sostenibilidad de la deuda pública” N° 27.612<sup>33</sup>, sancionadas en los años 2019, 2020 y 2021, respectivamente. Este bloque normativo, se suma al ya citado régimen constitucional y al previsto en la Ley N°24.156.

Cabe destacar que a través de la Ley N°27.544 se declaró de interés prioritario para la República Argentina la restauración de la sostenibilidad de la deuda pública emitida bajo ley extranjera en los términos del artículo 65 de la Ley de Administración Financiera N°24.156 y a tal fin, se autorizó al PEN a efectuar las operaciones de administración de pasivos y/o canjes y/o reestructuraciones de los servicios de vencimiento de intereses y amortizaciones de capital de los Títulos Públicos de la República Argentina emitidos bajo ley extranjera. Previo a la sanción de esta norma, la ya citada Ley de Solidaridad Social determinó un criterio sostenibilidad al ordenar *“crear condiciones para que la sostenibilidad de la deuda pública sea compatible con la recuperación de la economía productiva y la mejora en los indicadores sociales básicos”* (art. 2 Ley N°27.541).

Finalmente, resulta de suma trascendencia destacar que a través de la última de las leyes citadas se establecieron una serie de previsiones normativas que restauran el camino institucional hacia el cumplimiento de los trámites parlamentarios en las operaciones de crédito público.

En efecto, la Ley N° 27.612 previó en particular, para aquellas operaciones de crédito público realizadas con el Fondo Monetario Internacional, así como también cualquier ampliación de los montos de esos programas u operaciones, la sanción de una ley del Congreso

<sup>30</sup><https://www.infobae.com/politica/2021/06/23/la-ag-n-dictamino-que-en-2018-hubo-un-crecienteendeudamiento-en-moneda-extranjera/>

<sup>31</sup> Publicada en el Boletín Oficial del 23-dic-2019.

<sup>32</sup> Publicada en el Boletín Oficial del 12-feb-2020.

<sup>33</sup> Publicada en el Boletín Oficial del 03-mar-2021.

de la Nación que lo así lo apruebe expresamente (art. 2).

Al respecto, cabe recordar que la propia Ley Nº24.156 consagra en su art. 60, una autorización al Poder Ejecutivo Nacional a formalizar operaciones de crédito público con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte, dentro de los que se encuentra el Fondo Monetario Internacional; norma cuya constitucionalidad ha sido puesta en tela de juicio por calificada doctrina en tanto se argumenta que lo allí prescripto constituye una genuina delegación legislativa de carácter estructural difícil de justificar en virtud de los recaudos establecidos en el art. 76 de la Constitución nacional<sup>34</sup>.

En esta línea, una interpretación armónica de ambos preceptos autorizaría a sostener, a la luz de la doctrina seguida por la Corte Suprema (fallos 325:2394), que la novel ley ha importado una modificación respecto de las prescripciones que el propio Congreso ha emitido en materia de formalización y arreglo de la deuda pública, acorde a los imperativos constitucionales previstos en el art. 75 inciso 4 y 7.

Aun cuando se entienda lo contrario, la ley Nº 27.612 importa un límite al eventual apartamiento del mecanismo legislativo en materia de crédito público.

Cabe tener presente que el acuerdo celebrado con el FMI en el año 2018, fue un arreglo Stand By Arrangement (SBA), por la suma de 50.000.000.000 de dólares, que posteriormente fue ampliado por la suma de 7.100.000.000 u\$s (44.400 millones de dólares fue lo efectivamente desembolsado) inicialmente acordado por el PEN, sin adecuada intervención del Congreso, justificado en el art. 60 de la Ley de Administración Financiera.

Por otra parte, la Ley Nº 27612 contiene dos límites sustantivos a las posibilidades de endeudamiento. Por un lado, ordena que la Ley de Presupuesto Nacional de cada ejercicio

prevea un porcentaje máximo para la emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras, respecto del monto total de las emisiones de títulos públicos autorizadas para ese ejercicio.

Asimismo, y para el caso de que se ordene la emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras que supere dicho porcentaje, la Ley Nº 27612 exige la sanción de una ley especial del Honorable Congreso de la Nación que la autorice expresamente.

Por otro lado, en su artículo 3º se previó que la emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras, así como los programas de financiamiento u operación de crédito público realizados con el Fondo Monetario Internacional y las eventuales ampliaciones de los montos de esos programas u operaciones, no podrán tener como destino el financiamiento de gastos primarios corrientes, a excepción de los gastos extraordinarios previstos en el artículo 39 de la Ley Nº24156 de Administración Financiera, considerándose dentro de esta clasificación aquellas definidas en el Clasificador Económico del Gasto.

El mensaje del proyecto de ley de fecha 4 de marzo de 2022 que contiene el acuerdo con el fondo se sustenta tanto en esta última norma como en los criterios de sostenibilidad previstos en la Ley de Solidaridad Fiscal y Reactivación Productiva.

Por último cabe precisar que el esquema normativo descrito debe complementarse con la Ley Nº 27.207<sup>35</sup> que declara de orden público los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana, aprobados mediante la resolución A/RES/69/37 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Ley Nº27.428<sup>36</sup> que modifica el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y de las Buenas Prácticas de Gobierno.

<sup>34</sup> Al respecto puede consultarse CORTI, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, op. cit., p. 627.

<sup>35</sup> Publicada en el Boletín Oficial del 10-nov-2015.

<sup>36</sup> Publicada en el Boletín Oficial del 02-ene-2018.

#### D. Conclusiones finales

La visión constitucional de la actividad financiera defendida en el presente trabajo, procura sincronizar a la actividad financiera del Estado, en la que se enmarcan las operaciones de crédito público y el tratamiento de la deuda externa, con una finalidad común: hacer operativos los derechos y garantías que ordenan la Constitución y los tratados internacionales. De esta manera, el Estado no podrá desviar sus decisiones financieras del cumplimiento de los derechos, porque estas servirán a la consecución de dicha finalidad constitucional.

Tal como ha sido expresado en distintos documentos especializados citados a lo largo del presente trabajo, pocas instituciones internacionales ejercen tanta influencia en el desarrollo de un país como el FMI a partir de las condicionalidades de los créditos emitidos por este organismo multilateral y sus recomendaciones de política macroeconómica.

En materia de derecho a la igualdad de género existe una marcada distancia entre la narrativa del FMI sobre la consecución de la igualdad en términos de género y el impacto concreto de sus políticas en la vida de las mujeres. Tal como han puesto de resalto las expertas Corina Rodríguez Enríquez y Diane Elson, estas medidas lucen contraproducentes para el desarrollo y efectivización de este derecho en nuestro país en cuanto exigen la adopción de medidas incompatibles con la ampliación de políticas y servicios públicos que puedan contribuir a la participación económica de las mujeres.

El estudio y desarrollo del derecho financiero, bajo el prisma de una aparente neutralidad, ha permeado el análisis económico, fiscal y tributario, contribuyendo a perpetuar desigualdades de género, en clara contravención con el propio marco constitucional que otorga nuestra Norma Fundamental y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

Estas contrariedades que se suscitan en el plano fáctico surgen del componente material

de la actividad financiera del Estado, representado particularmente en lo que fue objeto del presente trabajo, en las operaciones de crédito público y su correlato en la Ley de Presupuesto.

A título ejemplificativo, el proyecto de ley de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo para el año 2023<sup>37</sup> propone reducir las partidas destinadas al gasto de servicios sociales (entre ellas, Asignaciones Familiares, Prestaciones Previsionales, Pensiones no Contributivas)<sup>38</sup>, y aumentar los recursos para el pago de los servicios de la deuda pública, para lo cual se le otorgará una asignación que supera en un 25,7% a la de este año.

Si bien a la fecha de redacción del presente comentario el citado proyecto se encuentra aún pendiente de aprobación por parte del Congreso Nacional Argentino, instancia en la que el Poder Legislativo podrá discutir y modificar el proyecto acorde a las pautas constitucionales establecidas en el art. 75 inc. 8, esta situación se traduce en un claro ejemplo del intrínseco vínculo existente entre derechos, recursos financieros y gasto público.

Aplicar la perspectiva de género como categoría de análisis sobre el derecho financiero, y en particular sobre las operaciones de crédito público como mecanismo de obtención de ingresos –y asignación de gastos a través de la deuda pública– permitirá cuestionar y repensar esta estructura, a fin de neutralizar los efectos negativos de su aplicación y lograr el imperativo constitucional de la igualdad.

<sup>37</sup> Disponible el mensaje de remisión y el proyecto de ley, junto a las planillas anexas al articulado en: [Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2023](#).

<sup>38</sup> Según el informe realizado por ACIJ, se contempla una reducción del gasto de casi el 9% con relación al presupuesto actual (vigente al 31/8/22 y ajustado por la inflación estimada en el mismo proyecto para este año, del 95%). El 50% de ese recorte se explica por la caída del presupuesto destinado a la Seguridad Social.

## LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN: LA AGENDA 2030 Y EL ODS 5

Paulina Martínez

### A. Introducción: La Agenda 2030

En el año 2015, en la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante ONU), más de 190 Estados -entre los que se encuentra nuestro país- adoptaron la Agenda 2030, que se convirtió en la iniciativa global más importante para alcanzar el Desarrollo Sostenible.

En dicha oportunidad, los Estados se comprometieron al cumplimiento de una serie de objetivos, conocidos como “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (en adelante ODS). Los

ODS, que son diecisiete<sup>1</sup>, se basan en atender

---

<sup>1</sup> Los ODS se detallan a continuación: 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (Fin de la Pobreza). 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (Hambre Cero). 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades (Salud y Bienestar). 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (Educación de calidad). 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas (Igualdad de Género). 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos (Agua Limpia y Saneamiento). 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna (Energía asequible y no contaminante). 8. Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos (Trabajo decente y crecimiento económico). 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación (Innovación, Industria e Infraestructura). 10. Reducir la desigualdad en y entre los países (Reducción de las desigualdades). 11. Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (Ciudades y comunidades sostenibles). 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (Producción y consumo responsables). 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (Acción por el Clima). 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos (Vida Submarina). 15. Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad (Vida de ecosistemas terrestres). 16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas (Paz, justicia e instituciones sólidas). 17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (Alianzas para lograr los Objetivos).

de manera simultánea desafíos de naturaleza ambiental, de tipo político y de contenido económico y social. A escala global, y a su vez cada Estado, se propusieron 169 metas, a ser cumplidas en un horizonte que se extiende hasta el año 2030.

Es importante destacar que en este compromiso se verifica la confluencia de tres aspectos que han caracterizado los procesos globales en las últimas décadas: la democratización como forma de gobierno, la globalización de la economía y la creciente desigualdad entre las naciones y hacia el interior de los países.

## B. La Auditoría General de la Nación en el control de la gestión de los ODS.

Corresponde a la Auditoría General de la Nación (en adelante AGN), en tanto brazo técnico del Congreso<sup>2</sup>, acompañar esa decisión del Estado argentino y, en consecuencia, estableció como Objetivo 3 en su Plan

<sup>2</sup> Ello surge del artículo 85 de la Constitución Nacional, que dispone: “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

Estratégico Institucional 2018 – 2022<sup>3</sup> “contribuir a la implementación, cumplimiento y control de las metas de los ODS”.

En cumplimiento de ello, la AGN ha resuelto realizar auditorías anuales sobre la temática de los ODS.

## C. Disposición AGN 198/18

En sintonía con el Plan Estratégico Institucional, en 2018, la AGN dictó la Disposición N° 198<sup>4</sup>, que marcó un hito en la institucionalización de los ODS en los trabajos de control de la AGN, al establecer la obligatoriedad de incorporar en la Planificación Institucional, un mínimo de 5 auditorías específicas que aborden el tratamiento de los ODS.

Además, los trabajos de control que no tengan como objeto un ODS, deberán evaluar las acciones adoptadas por el ente auditado en relación a los ODS.<sup>5</sup>

En efecto, el artículo 1 dispone: “Aprobar la incorporación en la Planificación Institucional de un mínimo de 5 (cinco) auditorías que aborden el tratamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

Complementariamente, el artículo 2, expresa que: “Los trabajos de control que no tengan como objeto un ODS, que se inicien a la fecha de entrada en vigencia de la presente disposición, deberán analizar a fin de identificar y en ese caso evaluar las acciones adoptadas por el ente auditado en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030. A tal fin, se aprueba un procedimiento orientativo que como Anexo se incorpora a la presente, con el

<sup>3</sup> Disponible en [Plan Estratégico Institucional PEI 2018-2022](#)

<sup>4</sup> Disp. n° 198/18 - AGN - Planificación Institucional - Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS. Disponible en: [https://digesto.agn.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1319:disp-n-198-18-agn-objetivos-de-desarrollo-sostenible&catid=7:normativa-agn](https://digesto.agn.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1319:disp-n-198-18-agn-objetivos-de-desarrollo-sostenible&catid=7:normativa-agn)

<sup>5</sup> Youtube: [¿Porqué la AGN audita los ODS?](#)

*propósito de cumplir con dicho objetivo*". Y en el artículo 3 agrega que *"Efectuado el análisis dispuesto en el artículo 2º, en el supuesto de tratarse de auditorías vinculadas con un ODS, los equipos de trabajo deberán incorporar al cuerpo del Informe Final una conclusión sobre los hallazgos y efectuar las recomendaciones relativas a la preparación e implementación del cumplimiento del Objetivo materia de control, sustentada en la información y evidencia recolectada"*.

A ello se agrega que, el artículo 4, prevé la creación de una base de datos a fin de registrar en ella las observaciones y conclusiones en materia de ODS.

Finalmente, y a cuatro años de la vigencia de la Disposición en comentario, han sido aprobados en la AGN, 24 informes de auditoría de ODS, mientras que 60 están siendo motivo de trabajo y desarrollo.

#### **D. La AGN y el ODS 5**

La Agenda 2030, estableció como ODS 5 **"Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas"**.

En ese entendimiento, lograr la igualdad de género de aquí a 2030 requiere adoptar medidas urgentes para eliminar las causas profundas de la discriminación que siguen restringiendo los derechos de las mujeres, tanto en la esfera pública como privada. La eliminación de la violencia de género es una prioridad, ya que constituye una de las violaciones de los derechos humanos más generalizadas en el mundo actual.

Así, y para alcanzar el ODS 5, la Agenda 2030 estableció las siguientes metas:

**5.1.** Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

**5.2.** Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

**5.3.** Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.

**5.4.** Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

**5.5.** Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.

**5.6.** Garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos, de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.

Para ello se deberá:

**a.** Empezar reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

**b.** Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de la mujer.

**c.** Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.

#### **E. La perspectiva de género en la AGN: Auditorías de género en la AGN**

La AGN ha elaborado informes destinados al monitoreo de aquellas políticas que buscan frenar la violencia de género; cerrar brechas; y

lograr la implementación de los ODS vinculados a lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas.

El ODS 5 cuenta con cinco trabajos de auditoría, entre los que se pueden destacar:

**E.1.** En el año 2019, la AGN aprobó la “Auditoría de Desempeño para la preparación de la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS 5”.<sup>6</sup>

Se trató de una auditoría coordinada cuya planificación se desarrolló durante 2017, en el marco de la Comisión Técnica de Medio Ambiente (COMTEMA) de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Los países participantes fueron: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela.

El organismo auditado fue el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS).<sup>7</sup>

El objeto de auditoría fue la preparación del gobierno nacional para implementar los ODS en su conjunto y, específicamente, para la Meta 4 del ODS 2 (sistemas sostenibles de producción de alimentos y prácticas agrícolas resilientes), con el fundamento de los componentes de gobernanza de Centro de Gobierno y de políticas públicas, siendo el período auditado del 01 de enero 2016 al 31 de diciembre de 2017.

<sup>6</sup> Disponible en <https://www.agn.gob.ar/informes/auditoria-coordinada-de-preparacion-del-gobierno-nacional-para-implementar-los-objetivos>

<sup>7</sup> El organismo encargado de la implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional es el CNCPS que, en julio de 2017, mediante Decreto 499 fue designado como responsable de la coordinación y articulación con los organismos nacionales, gobiernos provinciales y municipales, y con actores no gubernamentales, para implementar el proceso de adaptación de la Agenda 2030 al contexto nacional y su seguimiento, como continuidad en la implementación de los Objetivos del Milenio (ODM).

La Meta mundial 2.4 establece la necesidad de “asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra”.

El informe se aprobó por Resolución 27/2019<sup>8</sup> del Colegio de Auditores Generales.

El citado informe concluyó que con respecto a la institucionalización de los ODS, se ha establecido un Centro de Gobierno, y son de destacar el involucramiento de los organismos gubernamentales, las instancias de articulación política, las acciones de sensibilización y la participación en el Foro Político de Alto Nivel, plasmada en el Informe Voluntario Nacional presentado en Naciones Unidas en julio de 2017. Sin embargo, los aspectos más débiles de la implementación de la Agenda 2030 son la falta de planificación de las políticas públicas (de corto, mediano y largo plazo) vinculadas a los ODS y el escaso desarrollo de herramientas para la identificación y gestión de riesgos. No hay mecanismos de seguimiento y monitoreo de las metas e indicadores ODS.

En la implementación de la Meta 2.4, se encontró un nivel de desarrollo menor que el correspondiente al Centro de Gobierno: debilidades en la alineación de las políticas públicas nacionales vinculadas con la Meta, en la coordinación horizontal, en el monitoreo y en los mecanismos de participación social. Finalmente, dada la importancia del proceso de adaptación e incorporación de la Agenda 2030 en las políticas públicas nacionales, resulta clave asegurar su continuidad, a fin de avanzar hacia un desarrollo sostenible efectivo, que

<sup>8</sup> Disponible en [https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/resolucion\\_178\\_2018.pdf](https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/resolucion_178_2018.pdf)

integre las esferas ambientales, sociales y económicas.

**E.2.** Otro informe fue sobre el cumplimiento del cupo femenino sindical, establecido por la ley N° 25674 y aprobado en 2018. En esa oportunidad, el organismo de control observó que no estaba garantizada la participación de las mujeres en el 30% estipulado y que no existían mecanismos desarrollados para el control del cumplimiento.

**E.3.** En 2019, llegó el turno nuevamente al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, pero esta vez fue una auditoría de desempeño de la preparación para la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS 5.

El informe fue aprobado por resolución de la AGN N° 27/2019,<sup>9</sup> extendiéndose el período auditado entre el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017.

De un total de 25 recomendaciones realizadas por la AGN, se pueden mencionar como principales las siguientes:

1. Dotar de mayor nivel jerárquico y autoridad a las políticas de género en el gobierno.
2. Incorporar la perspectiva de género como herramienta de transversalidad presupuestaria.
3. Formalizar los mecanismos para la integración y transversalización de la Agenda 2030 y el ODS 5.
4. Continuar e incrementar el compromiso asumido con las 17 provincias que suscribieron convenios de cooperación e instar la suscripción e incorporación de las 17 provincias restantes.
5. Incorporar la participación de las provincias en el abordaje del ODS 5, a través de instancias institucionales de articulación federal, como el Consejo Federal de las Mujeres.

6. Reevaluar la revisión de la priorización y/o adopción, adaptación de metas del ODS 5 con la participación de todos los actores interesados, a fin de delinear e implementar políticas públicas de género sustentables.

7. Respecto de los Indicadores de Nivel I y II, identificar líneas de bases confiables, abordando las lagunas identificadas, establecer hitos intermedios y metas finales.

**E.4.** Asimismo, el Grupo de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y Asociados (EFSUR), donde la AGN ocupa la Secretaría Ejecutiva, aprobó en 2021 el informe Especial sobre el ODS 1 (Fin de la Pobreza) desde la perspectiva de género, con énfasis en las Metas 1.2 y 1.4.

La Meta 1.2 establece “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”. Y la Meta 1.4 dispone “Garantizar que todos los hombres y mujeres, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes”.

Cabe destacar que el citado informe remarcó que la pobreza repercute de peor forma en las mujeres. En este sentido, se recomendó implementar mecanismos de participación ciudadana en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas, sumar perspectiva de género desde la planificación y mejorar las herramientas de medición, elaborando indicadores específicos.

**E.5.** Finalmente, para 2022 se encuentra proyectada una auditoría sobre “las políticas implementadas para el logro de las metas del ODS 1<sup>10</sup> y mitigación de impacto del Covid-19,

<sup>9</sup> Disponible en [https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/resolucion\\_027\\_2019.pdf](https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/resolucion_027_2019.pdf)

<sup>10</sup> El ODS 1 consiste en “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. Las Metas del ODS 1 son: **1.1.** Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona

con énfasis en la disminución de brechas de género”.

#### **F. Protocolo para la prevención, sensibilización y erradicación de situaciones de violencia en ambientes de trabajo**

Mediante Disposición N° 362/18<sup>11</sup>, la AGN aprobó el “Protocolo para la prevención, sensibilización y erradicación de situaciones de violencia en ambientes de trabajo”.

inferior a 1,25 dólares al día. **1.2.** Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales. **1.3.** Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables. **1.4.** Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación. **1.5.** Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otros desastres económicos, sociales y ambientales. 1.a Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones. 1.b Crear marcos normativos sólidos en el ámbito nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

<sup>11</sup> Disponible en [https://digesto.agn.gov.ar/index.php?option=com\\_attachments&task=download&id=1724](https://digesto.agn.gov.ar/index.php?option=com_attachments&task=download&id=1724)

El fundamento de dicha disposición fue que la violencia laboral atenta contra los derechos humanos, el trabajo digno y la integridad de las personas. Afecta gravemente la salud física y mental, y la seguridad de los que comparten el lugar de trabajo, ya que provoca efectos en la vida laboral y social. Asimismo, este tipo de violencia comprende la de género, definida como *"toda conducta, acción u omisión que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes"*.

#### **G. La Ley Micaela en la AGN**

El 30 de octubre de 2020, el Colegio de Auditores Generales aprobó por unanimidad la Disposición N° 352/2020-AGN<sup>12</sup> estableciendo un curso de capacitación obligatoria en género, enmarcado en el cumplimiento de la llamada Ley Micaela N° 27.499.

La Ley Micaela implica un proceso reeducativo en los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Esa reeducación es un compromiso de la AGN para promover un cambio cultural en la casa y hacia afuera.

En ese sentido, la AGN aprobó la fiscalización en todos los organismos estatales sobre capacitación obligatoria en género para todas las personas que se desempeñan en la función pública.

Cabe recordar, que el nombre de la ley es en memoria de Micaela García, una joven de 21 años que fue violada y asesinada en Gualeguaychú, Entre Ríos, el 1 de abril de 2017

<sup>12</sup> Disponible en [https://digesto.agn.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1451:disp-n-352-20-agn-curs-o-ley-micaela-de-capacitacion-obligatoria-en-genero-para-todas-las-personas-que-integran-los-tres-poderes-del-estado-ley-27-499-anexo-i&catid=7:normativa-agn](https://digesto.agn.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1451:disp-n-352-20-agn-curs-o-ley-micaela-de-capacitacion-obligatoria-en-genero-para-todas-las-personas-que-integran-los-tres-poderes-del-estado-ley-27-499-anexo-i&catid=7:normativa-agn)

por un hombre que, en el año 2012, había sido condenado a nueve años de prisión por abuso sexual, y antes que cumpliera la mitad de su condena, el juez de ejecución de penas de Gualeguaychú le otorgó la libertad condicional, pese a un informe del Servicio Penitenciario que desaconsejaba ese curso de acción.

*es un derecho humano y fundamental” y que “sin igualdad de género no hay desarrollo sostenible”.*

#### **H. El ODS 5 en el Programa de Acción Anual 2023**

El Programa de Acción Anual (PAA) es el instrumento mediante el cual la AGN informa a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora Cuentas del Congreso la totalidad de trabajos de control previstos para cada año, en función de las pautas rectoras fundamentales delineadas en el II Plan Estratégico Institucional 2018-2022.

Para el PAA 2023, la AGN tiene previsto incorporar una auditoría de seguimiento del ODS 5.

Finalmente, es importante agregar a todo lo dicho que, la AGN participa activamente y promueve seminarios nacionales e internacionales sobre la temática “Igualdad de Género”.

#### **I. Conclusión: La AGN es un actor clave de la perspectiva de género**

La AGN es un actor clave en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU y es política de la casa fiscalizar el cumplimiento de los mismos, en particular el ODS 5 *“Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas”*

Como ha quedado perfectamente demostrado a lo largo de este artículo, el abordaje de la perspectiva de género en los trabajos de auditoría es una de las prioridades de la AGN.

De ello surge que, como organización de control, se encuentra trabajando y aportando al cambio social y cultural, en pos de una sociedad más igualitaria en cuanto al género, teniendo como norte siempre que *“la igualdad de género*

## LA IGUALDAD DE GÉNERO A TRAVÉS DEL DERECHO FISCAL

Estefanía C. Pereyra

### A. Introducción

Los datos estadísticos dan cuenta de una realidad que pone a la mujer en posición peyorativa en relación al género masculino. Es frente a aquella realidad que el Estado debe dar respuesta y a través de las políticas públicas, puede primero advertirlas y luego disminuir la brecha en el punto de partida.

La mujer enfrenta el desafío de ejercer los roles que socialmente debe cumplir, compatibilizando aquellos con el empleo y en numerosos casos, debe procurarse la subsistencia propia y la de sus hijos unilateralmente, en los casos de familias monoparentales.

Estos aspectos merecen un tratamiento con el objetivo de equilibrar la balanza entre los géneros, que permita en oportunidad de determinar la capacidad contributiva de las mujeres, remover y superar sesgos que perjudican la igualdad real.

#### A. 1. Estructura

El presente trabajo tiene por objeto poner de manifiesto el punto de contacto entre la potestad tributaria del Estado y la perspectiva de género, entendida esta como una mirada en clave de derechos humanos acorde al actual sistema jurídico vigente en nuestro país y a las obligaciones internacionalmente por él asumidas.

Abordaré la cuestión de género, como un enfoque teórico que se centra en las diferencias de los sexos, desigualdades entre hombres y mujeres, construidas culturalmente a lo largo de la historia, las que repercuten en diversos aspectos de aquellas, entre ellos, los

económicos<sup>1</sup>.

Con aquel fin, expondré que resulta ser de estricta justicia y trascendencia pensar y definir un sistema tributario con base en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con una mirada de género en la definición de políticas públicas.

Asimismo resaltaré que el principio de igualdad en materia tributaria puede concretarse mediante la creación de tributos con miras a desalentar aquellas conductas socialmente reprochadas y premiando aquellas deseadas, mediante incentivos o beneficios.

La política tributaria da forma a las relaciones entre el Estado y los particulares e incide directamente en el desarrollo económico de hombres y mujeres. Mediante esas políticas pueden reproducirse patrones discriminatorios que sean el reflejo de estructuras sociales inequitativas por las cuales se perpetúen conductas que no propendan a la igualdad de género.

#### A. 2. Algunas consideraciones en torno al sistema convencional y los derechos de las mujeres

Nuestro ordenamiento jurídico nacional, luego

<sup>1</sup> Para comprender la forma en que la política fiscal tiene implicaciones en la desigualdad entre hombres y mujeres, se debe partir por entender claramente el concepto de “género”. Este término —a diferencia del término “sexo”, que se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer— hace referencia a “las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer”. En [La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina \(cepal.org\)](#) (último acceso 25/06/22)

de la reforma constitucional del año 1994, se integró de un plexo normativo compuesto de tratados e instrumentos internacionales que legislan en materia de derechos humanos. Estos tratados, fueron dotados de jerarquía constitucional por imperio del art. 75 inc. 22 de la Carta Marga, norma que además de citar expresamente alguno de ellos, prevé en su última parte, el procedimiento por el cual pueden incorporarse otros de manera derivada.

Al incorporarse tratados internacionales al derecho interno argentino y con la mencionada jerarquía, no solo se engendran obligaciones para los particulares, sino también colocan al Estado en una función de garantía respecto de los derechos reconocidos y a su vez, su incumplimiento podría en el caso concreto, generar responsabilidad internacional para nuestro país.

La incorporación de estos instrumentos de derechos humanos, como afirma Rodolfo R. Spisso<sup>2</sup>, (...) *imponen revisar, reevaluar y readecuar todo el plexo normativo inferior (...)*

En cuanto al reconocimiento de derechos específicos de las mujeres, destaco la importancia de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>3</sup> (en lo sucesivo CEDAW, por sus siglas en inglés: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women). Se encuentra nominada específicamente dentro del segundo párrafo del

inc. 22 del art. 75 de la Carta Magna, instituida en el marco de las Naciones Unidas, adoptada y abierta a la firma y su ratificación o adhesión por la Asamblea General en su Resolución 34/180 el 18 de diciembre de 1979 en Nueva York. Sistematizada en VI capítulos que contienen en total 30 artículos. Fue firmado por Argentina el 17 de julio de 1980 y se ratificó el 15 de julio de 1985 mediante la Ley Nro. 23.179. Define la expresión discriminación contra la mujer en su art. 1<sup>4</sup> y dispone una serie de compromisos que asume el Estado con el fin de condenar aquella discriminación, reconociendo el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, debiendo adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer, entre otros compromisos que ponen en eje el derecho humano de las mujeres a ser tratadas de cara al principio de igualdad entre hombres y mujeres.

La complementa, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>5</sup>, adoptado por la Asamblea General en su

<sup>2</sup> SPISSO, Rodolfo R. *Derecho Constitucional Tributario*, 6ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2016, p. 14.

<sup>3</sup> Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18/12/79. Sanción Ley 23.179 el 08/05/1985; Promulgación 27/05/1985; Boletín Oficial 03/06/1985. InfoLeg Información Legislativa, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. [Ver Voces Voces : CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER ~ DISCRIMINACION ~ IGUALDAD DE TRATO ~ MUJER ~ ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS ~ TRATADO INTERNACIONAL](#)

<sup>4</sup> Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Artículo 1: "A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera."

<sup>5</sup> Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6/10/99. Sanción Ley 26.171 el 15/11/2006; Promulgación 06/12/2006. Boletín Oficial 11/12/2006. InfoLeg Información Legislativa, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122926/norma.htm>

resolución A/54/4 el 6 de octubre del año 1999, compuesto de 21 artículos. Fue suscripto por Argentina el 28 de febrero del año 2000 y se ratificó el 20 de marzo del mismo año. Mediante la adhesión a este protocolo, se reconoce competencia al “Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer” para recibir y considerar denuncias efectuadas por personas o grupos de personas que se hallen dentro de la jurisdicción del Estado Argentino y que aleguen ser víctimas de una violación por dicho país de cualquiera de los derechos enunciados en la CEDAW, reglando el procedimiento de investigación y comunicación de las conclusiones en casos de violaciones graves y sistemáticas de aquellos derechos. Dicho Comité es el órgano compuesto por expertos independientes que supervisa la aplicación de la CEDAW.

Existen otros instrumentos de igual jerarquía que conforman el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos de las mujeres, a los cuales no referiré por exceder el objeto del presente trabajo<sup>6</sup>.

La CEDAW actualmente es el instrumento internacional de mayor transcendencia en materia de discriminación contra la mujer.

Este cuerpo normativo ha venido a anclar la idea de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, por cuanto en sus considerandos establece “que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el **pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer** para prestar servicio a su país y a la humanidad.”

<sup>6</sup> La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará; Las 100 Reglas de Brasilia; etc.

En su art. 2 dispone que los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a tomar una serie de decisiones, entre ellas la de adoptar medidas adecuadas.

Al respecto de dicho artículo, destacada doctrina entiende que “(...) *El término clave de esta disposición es la fórmula "sin dilaciones", que permite calificar a las obligaciones del pacto de carácter inmediato (...)*”<sup>7</sup> Ello, por cuando afirma que los derechos consagrados en la CEDAW son jurídicamente independientes de los recursos del Estado.

La obligación de garantizar los derechos reconocidos por parte del Estado queda también plasmada en virtud del art. 75 inc. 23, por cuando dispone que corresponde al Congreso, legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional y por los tratados internacionales vigentes de derechos humanos, resaltando que refiere en particular a las mujeres.

La doctrina de los derechos humanos reconoce la existencia de derechos fundamentales inherentes a la condición humana, que toda persona posee por el hecho de ser tal, impone que en el ejercicio de la potestad tributaria el Estado desenvuelva su conducta en armonía con el respeto y dignidad que merece todo ser humano<sup>8</sup>.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha elaborado, en el marco de la

<sup>7</sup> CORTI, Horacio, *La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles*, Revista Institucional de la Defensa Pública, Febrero 2019, p. 168 [revista\\_17.pdf \(mpdefensa.gob.ar\)](http://mpdefensa.gob.ar/revista_17.pdf)

<sup>8</sup> SPISSO, Rodolfo R. *Derecho Constitucional Tributario*, 6ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2016, p. 15. 0

audiencia temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos, un documento<sup>9</sup> que destaca “(...) los estándares de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales y regionales proveen un marco normativo y un conjunto de parámetros y directrices aplicables a todas las fases del ciclo de diseño, elaboración, implementación y evaluación de la política fiscal (...)”.

Conforme al marco normativo reseñado supra, podemos afirmar tres puntos centrales en el tema desarrollado: 1) que Argentina tiene un exhaustivo sistema normativo integrado por normas internacionales y constitucionales que propenden el efectivo reconocimiento de los derechos de las mujeres y en particular al tema tratado, a la erradicación de la discriminación contra la mujer; 2) que las políticas públicas deben pensarse y diseñarse con una mirada de género conforme a los derechos humanos reconocidos; 3) que todos esos derechos son el resultado de años de lucha donde se han reconocido realidades a las que el derecho debe atender. Es una realidad que existe, que genera consecuencias disvaliosas respecto de las cuales el Estado puede y debe incidir positivamente.

Sin perjuicio de ello, de nada servirían las políticas públicas fiscales si el cambio no se produce en el ámbito de las reales e iguales oportunidades que tienen hombres y mujeres. El Estado, la sociedad y los individuos debemos comprometernos en pos de una sociedad justa e igualitaria a hacer visibles aquellas diferencias de trato que han sido aceptadas y hasta normadas a lo largo de la historia mediante la existencia de patrones y estereotipos que hoy no son inadmisibles conforme a los estándares internacionales a los que me he remitido.

## B. El poder tributario

Por un lado, el Derecho Financiero supone la regulación de aspectos económicos que

<sup>9</sup> En [cidh\\_fiscalidad\\_ddhh\\_oct2015.pdf \(cesr.org\)](#) (Último acceso 21/06/22)

postulan los presupuestos para la efectiva existencia de ingresos a las arcas del Estado.

Ello garantiza la efectivización del deber genérico de contribuir a los gastos que demanda su existencia. Por otro lado, regula el destino de aquellos fondos, es decir cómo el Estado gasta esos recursos en cumplimiento de sus fines.

Mediante aquella dinámica, que comprende los ingresos de manera genérica y en particular los tributos como una especie y el gasto que el Estado hace mediante sus entes públicos, pueden reforzarse aspectos inequitativos de la vida de las personas o bien, una vez que sean visibilizados, desalentarse con el fin de que la balanza en el ejercicio de los derechos, sea igual para hombres y mujeres.

Ahora bien, como se dijo, somos genéricamente llamados a concurrir en aquellos gastos y ese deber encuentra fundamento en el principio de igualdad, por el cual todos debemos contribuir sin que beneficios injustificados impliquen un tratamiento diferenciado.

El principio de igualdad con base en el art. 16 de la Constitución Nacional, establece que todos los habitantes de la Nación son iguales ante la ley y en referencia a la materia tributaria, la igualdad base del impuesto y de las cargas públicas, es la denominada igualdad ante la ley. (...) *Se trata de una garantía que hace a la forma republicana de gobierno, verdadera autolimitación del poder del Estado frente al individuo (...)*<sup>10</sup>.

El tratamiento de este principio y específicamente la igualdad ante la ley que menciono, ha generado una extensa doctrina<sup>11</sup> que posibilita al legislador en determinadas circunstancias, establecer clasificaciones o categorías sin que ellas se consideren constitucionalmente inválidas.

<sup>10</sup> Cfr. LUQUI, Juan Carlos, *Derecho Constitucional Tributario*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 42.

<sup>11</sup> Ver GARCÍA BELSUNCE, Horacio A. Director. *Tratado de Tributación, T. 1, Derecho Tributario, Volumen 2*, Ed. Astrea, Ciudad de Buenos Aires, 2003, p. 111.

Puede afirmarse entonces, que el Estado en su dinámica y a los fines de proveerse ingresos para dar cumplimiento a los fines que eroga su existencia, echa mano a la creación de tributos mediante una ley formal, dando un tratamiento tributario respecto de aquellos que se encuentren en iguales circunstancias.

Esta potestad encuentra como uno de sus límites a otro principio constitucional, el principio de capacidad contributiva. Este último, refiere a la existencia de riqueza y es un “indispensable requisito de validez de todo gravamen”<sup>12</sup>, pues sin capacidad contributiva no existe tributo que pueda ser razonablemente exigido.

En este sentido, el nacimiento del tributo supone una ley formal que así lo disponga. Es el legislador entonces quien imaginariamente observa y define los actos y hechos que revelan aptitud de pago público, los que una vez acaecidos importan la verificación del hecho imponible. Esta dinámica, da nacimiento a una obligación de dar una suma de dinero al fisco por parte del contribuyente: mujer, hombre, personas jurídicas, sucesiones indivisas, sujeto sustituto, etc.

### B. 1. La extrafiscalidad

Como punto de partida resulta necesario destacar que “(...) los tributos extrafiscales, en sí mismos, no existen (...)”<sup>13</sup>, por lo que en este apartado me referiré a los fines del tributo que exceden la función recaudatoria sin escindirse de ella, de lo contrario técnicamente no podríamos estar en presencia de un tributo no recaudatorio.

Realizada esta precisión conceptual, la extrafiscalidad del tributo como función

<sup>12</sup> CSJN, 19/12/89, “Navarro Viola de Herrera Vegas, Marta c/Estado Nacional – DGI s/repeticón”, fallos 312:2467.

<sup>13</sup> SALASSA BOIX, Rodolfo, *La protección ambiental a través del derecho fiscal*, Rodolfo Salassa Boix, director, Patricia Alderete y Julia Bach, coordinadoras, Ciencia, Derecho y Sociedad, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1ra. Ed., Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 2015, pg. 26.

regulatoria, supone integrar el diseño de tributos con cuestiones del tipo social, las que podríamos pensar como exclusivas de otras ramas del derecho.

Pensemos en los impuestos internos por ejemplo, que mediante alícuotas diferenciadas gravan el consumo del alcohol o el tabaco<sup>14</sup> con el fin de desalentarlos, regulando indirectamente la conducta social de las personas mediante los tributos.

Los tributos ambientales son otro ejemplo de la extrafiscalidad<sup>15</sup> mediante los cuales se gravan con una mayor carga tributaria aquellas actividades y conductas contaminantes del medio ambiente en niveles tolerables con el fin de desalentarlas.

### B. 2. La potestad tributaria desde la perspectiva de género

El legislador al definir un tributo, ¿está obligado a discriminar o diferenciar entre hombres y mujeres en cuanto al deber de contribuir al que todos somos llamados?, ¿hombres y mujeres merecen un trato igualitario de conformidad a la igualdad entre iguales? ¿hombres y mujeres pueden refutarse como iguales, en iguales condiciones?

Sostiene la doctrina que “(...) esta igualdad ante la ley ficticia genera una lesión al principio de igualdad en la ley, aplicable en materia tributaria, toda vez que se tratan iguales situaciones que en los hechos no lo son (...)”<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Ley de impuestos internos Nº 24.674, sancionada 17/07/96, promulgada de hecho 13/09/96, boletín oficial 16/08/96. [BOLETIN OFICIAL REPUBLICA ARGENTINA](#) (último acceso 25/06/22)

<sup>15</sup> “Los tributos ambientales pueden definirse como aquellos gravámenes que, sin despojarse de su afán recaudatorio, tienen como finalidad esencial, el desaliento de conductas contaminantes por parte de los administrados (impuestos) o la realización de servicios u obras por parte de la Administración (tasas y contribuciones especiales), sin importar la asignación presupuestaria de los fondos.” Ob. Cit. 21 pg. 29

<sup>16</sup> Cfr. CORONELLO, Silvina E, *Resignificación del principio de igualdad en materia tributaria desde una perspectiva de género*, publicada en Check Point de

Respondiendo a los interrogantes planteados y para quienes aún consideran que hombres y mujeres deben recibir el mismo tratamiento impositivo, destaco algunos datos relevantes de reconocidas fuentes, que revelan que no puede hablarse de iguales en iguales condiciones sin afectarse el principio de capacidad contributiva:

\* Brecha salarial: la Organización Internacional del Trabajo ha emitido un informe mundial<sup>17</sup> sobre la brecha salarial entre mujeres y hombres (2018/2019), donde entre otros objetivos, analiza y desglosa la brecha salarial de género para determinar qué factores están detrás de aquella cifra. La evidencia muestra que, de hecho, no es posible explicar gran parte de la brecha salarial de género con base en alguna de las características objetivas del mercado de trabajo que generalmente determinan los salarios. Los datos revelan que de 70 países analizados y alrededor del 80 por ciento de los empleados asalariados de todo el mundo, en promedio, las mujeres siguen ganando aproximadamente un 20 por ciento menos que los hombres;

\* Feminización de la pobreza en Argentina: análisis efectuado por González-Rozada<sup>18</sup>, profesor del Departamento de Economía de la Universidad Torcuato Di Tella, incluye evidencia que revela que la tasa de pobreza entre hombres y mujeres es mayor en estas últimas y va en ascenso durante los años reproductivos. Esto deviene en que las tareas de cuidado y las responsabilidades domésticas, en su mayoría recaen sobre las mujeres, y se superponen con las actividades productivas, lo que determina un incremento en las tasas de pobreza.

\* Trabajo no remunerado<sup>19</sup>: la realidad muestra que las tareas de cuidado de hijos e hijas e incluso de personas mayores a cargo, recaen principalmente sobre las mujeres. En los países en desarrollo, las mujeres dedican entre 31 y 42 horas semanales al trabajo no remunerado (en el hogar), mientras que los hombres dedican entre 5 y 15 horas al trabajo no remunerado, esta fue una de las conclusiones arribadas en el informe de la OIT, More & Better Jobs for Women An Action Guide<sup>20</sup>, en el año 1996. El informe también demuestra que la discriminación comienza tempranamente en la educación y revela que las mujeres representaban más de dos tercios de los casi 1.000 millones de analfabetos adultos. En Benín, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Malí, Mozambique, Níger, Senegal y Togo en África, y Afganistán y Nepal en Asia, más del 90 por ciento de las mujeres de 25 años o más nunca han ido a la escuela. De los aproximadamente 100 millones de niños en el mundo sin acceso a la educación primaria, el 60 por ciento son niñas.

Los datos recolectados dan cuenta de que no puede dispensarse el mismo tratamiento tributario a hombres y mujeres. La realidad coloca a las mujeres en un punto de partida desfavorable a la hora de procurarse ingresos propios y ejercer las funciones que socialmente tienen asignadas, como es el cuidado de los hijos con todo lo que ello importa.

A su vez, se puede afirmar que los tributos no son neutrales en materia de género, ello

---

la Ley el 25/7/19 y en la Revista Impuestos del mes de agosto. p. 25

<sup>17</sup> En [Global Wage Report 2018/19 – What lies behind gender pay gaps \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/global/wage-report/2018-19/what-lies-behind-gender-pay-gaps-ilo-org) (último acceso 22/06/22)

<sup>18</sup> En [Feminización de la Pobreza en Argentina – Foco Económico \(focoekonomico.org\)](https://www.focoekonomico.org/) (último acceso 22/06/22).

---

<sup>19</sup> De acuerdo con la única encuesta de uso de tiempo disponible para nuestro país, realizada por INDEC en 2013, las mujeres dedican casi el doble de horas al trabajo doméstico no remunerado que los hombres (7,1 horas contra 3,7 horas) afectando sus trayectorias laborales, sus posibilidades de formación así como su tiempo disponible para ocio. Pg. 2 [otg impuesto a las ganancias con perspectiva de genero.pdf \(argentina.gob.ar\)](https://www.argentina.gob.ar/otg-impuesto-a-las-ganancias-con-perspectiva-de-genero.pdf)

<sup>20</sup> En Comunicado de prensa del 30 de julio de 1996 sitio de la Organización Internacional del Trabajo [Las mujeres aumentan las filas de los trabajadores pobres, dice la OIT \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/public-arch/newsroom/1996/07/30/015.es) (último acceso 22/06/22).

colatorio de los datos antes relacionados. La brecha salarial, la deserción educativa de las mujeres, la representación de las mujeres en la pobreza y la contracara a ello, la masculinización de la riqueza, la responsabilidad sobre el cuidado de los hijos y las tareas del hogar (que socialmente deben cumplir) colocan a este sector en distintas posibilidades en términos de capacidad contributiva. Pues entendida esta como la actitud de pago público, no puede ser igual a la que detenta el género masculino en su generalidad.

A esto, agrego la condición biológica de la mujer, por la cual mensualmente debe procurarse productos de gestión del ciclo menstrual, los que, a su vez, en este país, se encuentran gravados por el impuesto al valor agregado, el que también debe ser soportado por la mujer sin ningún tipo de reparo en la capacidad contributiva de ésta, característica típica de los impuestos indirectos. Productos que, a su vez, no pueden sustituirse y son de primera necesidad para las mujeres.<sup>21</sup>

Pensemos en las mujeres y adolescentes de bajos recursos, quienes en estos días no pueden asistir a sus escuelas, no pueden trabajar (las que tengan algún trabajo, aunque sea no registrado) porque no pueden costear esos productos.

Otro dato relevante en nuestro país respecto del pago del Aporte Solidario y Extraordinario para morigerar los efectos de la pandemia en diciembre del 2020 y según lo informó la Administración Federal de Ingresos Brutos, de diez mil contribuyentes que abonaron al contado o accedieron al plan de pagos para hacer frente a dicho pago para las grandes fortunas. sólo el 26% fueron mujeres, mientras que el 74% restante se conformó por varones. Esto significa que, de cada 4

<sup>21</sup> Para mayor información sobre el Impuesto a las Ganancias sobre los productos de gestión menstrual, ver CORONELLO, Silvina E, *La inconstitucionalidad del IVA sobre los productos de gestión menstrual*, publicado en el Suplemento Tributario de ELDial.com, 12 de diciembre de 2019. [Doctrina – elDial.com](http://Doctrina-elDial.com)

aportantes, 3 fueron varones<sup>22</sup>. Datos publicados por el Observatorio de tributación y género dependiente del Ministerio de Economía<sup>23</sup>.

Puede advertirse, que las diferencias de posibilidades entre los sexos no son igualitarias. Cuando refiero a las posibilidades en cuanto a materia tributaria, las reduzco a las posibilidades de procurarse ingresos, capitales y bienes con los cuales las mujeres puedan hacer frente al deber de contribuir a los gastos del Estado. Con el determinante de que para que exista capacidad de pago público antes debe asegurarse la subsistencia misma de la persona.

Si el Estado, no diferencia y discrimina acerca de esas distintas oportunidades, mediante su reconocimiento y ante ello, otorgándoles un tratamiento por las cuales estas se reduzcan hasta ser inexistentes equilibrando la balanza, el principio de capacidad contributiva nunca sería el real y la capacidad contributiva siempre sería inferior a la del sexo masculino. (...) *Estas desigualdades también pueden observarse en la participación por sexo en el Impuesto a los Bienes Personales, donde alrededor del 68% de los aportantes son varones. El origen de estos sesgos de género en el acceso a activos se explican por la misma problemática de acceso a los ingresos (...)*<sup>24</sup>

Advertir sobre aquellas diferencias (asentadas en roles socialmente asignados) y detectar aquellos sesgos implícitos en las diversas regulaciones y políticas públicas (consecuencia de haberlos legislado sin reconocer las disímiles oportunidades que tienen mujeres y hombres) son el camino correcto para rediseñar un sistema justo y equitativo.

### **B. 3. La extrafiscalidad como herramienta de igualdad**

En materia de equidad de género las políticas

<sup>22</sup> En [Masculinización de la riqueza: el caso del Aporte Solidario y Extraordinario | Argentina.gob.ar](http://Masculinización.de.la.riqueza.el.caso.del.Aporte.Solidario.y.Extraordinario.Argentina.gob.ar) (último acceso 23/06/22).

<sup>23</sup> [¿Qué es el Observatorio de Tributación y Género? | Argentina.gob.ar](http://Que.es.el.Observatorio.de.Tributación.y.Género.Argentina.gob.ar) (último acceso 23/06/22).

<sup>24</sup> Ver cita 17.

públicas fiscales no son neutrales, ya que conforme lo he señalado, aquellas regulan aspectos de la vida económica de las personas que necesariamente se ven influidas por aspectos sociales.

En este sentido, aquellas políticas pueden reducir la brecha en el punto de partida que históricamente coloca a la mujer en una situación desigual, mediante acciones de carácter positivo que corrijan ese desigual punto de partida.

Tenemos algunos avances en este sentido en la legislación argentina, tales como la modificación a la Ley de Impuesto a las Ganancias Ley N° 27.617<sup>25</sup>, se incluye a los fines de la deducción del art. 30 a los integrantes de las uniones basadas en relaciones de carácter singular, publica, notoria, estable y permanente de dos personas que viven y comparten un proyecto de vida común, sean del mismo o diferente sexo. Esto implica, por un lado, una ampliación de derechos hacia aquellas personas que libremente eligen conformar sus familias mediante otra forma de organización que no sea el matrimonio. Por otro lado, también implica no generar un incentivo impositivo implícito para quienes sean cónyuges.

Otro logro mediante la mencionada modificación es la inclusión de la deducción que podrá hacerse efectiva por la documentación que acredite gastos de guardería y/o jardines materno-infantiles, utilizados por los contribuyentes con hijos de hasta tres años de edad cuando la empresa no cuente con esas instalaciones. Esta deducción podrá hacerse por hasta el cuarenta por ciento del mínimo no imponible.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Ley de impuesto a las ganancias N° 27.617 última modificación, sancionada el 08/04/21, promulgada el 20/04/21, boletín oficial 21/04/21) [InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Argentina](#)

<sup>26</sup> La inclusión del Estado en la cobertura de los cuidados constituye un aporte importante tendiente a cambiar la desigual división de tareas existente en la actualidad al interior de las familias. Según un

Según la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC para el tercer trimestre de 2020, de las 300 mil personas que entran dentro del nuevo mínimo de ingresos para tributar el Impuesto a las Ganancias, las mujeres solo representan el 17,4%, es decir aproximadamente 52 mil mujeres. Si bien esta reforma beneficia en menor medida a este grupo poblacional, la inclusión de una deducción especial significaría un avance en la visibilización de la problemática y la resolución de sesgos de género en el sistema tributario argentino. En este sentido, el objetivo a largo plazo es que la participación de mujeres en los grupos de mayores ingresos aumente, y así dotar a este tipo de reformas de mayor incidencia e importancia.<sup>27</sup>

Otra decisión con fuerte mirada de género es la sanción de la Ley N° 27.630 de impuesto a las ganancias<sup>28</sup> de las sociedades que en su art. 6 dispone que se incrementaran las deducciones especiales de la tercera categoría en un cuarenta por ciento cuando su perceptor sea mujer, y en un sesenta por ciento si se tratare de travestis, transexuales y transgénero, hayan o no rectificado sus datos registrales, de conformidad con lo establecido en la ley de identidad de género (Ley N° 26.743).

Puede advertirse que ha comenzado un cambio en relación a la historia de

---

informe de la Dirección de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía, 9 de cada 10 mujeres realizan estas tareas, con un promedio de 6,4 horas diarias, representando tres veces más tiempo de dedicación a las tareas de cuidado que los varones. Esta realidad impacta en la trayectoria laboral de las mujeres, generando que se inserten menos y peor en el mercado laboral, por lo cual presentan menores tasas de ocupación, menores salarios y peores condiciones laborales. En *Impuesto a las Ganancias con Perspectiva de Género*, elaborado por el Observatorio de Tributación y Género, del Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en: [otg\\_impuesto\\_a\\_las\\_ganancias\\_con\\_perspectiva\\_de\\_genero.pdf \(argentina.gob.ar\)](#)

<sup>27</sup> Ver cita 26, pg. 6.

<sup>28</sup> Ley N° 27.630 de impuesto a las ganancias, sancionada el 02/06/21, boletín oficial 16/06/21.

discriminación que tiene a las mujeres como protagonistas y para continuar en ese camino es necesario corregir la desventaja social de la que parten hombres y mujeres.

La igualdad material y real en el efectivo goce de derechos, puede provenir del poder tributario y de las políticas públicas.

Esa necesaria corrección que implica discriminar lo que no es igual para igualar, debe ser temporal, de lo contrario ninguno de los derechos reconocidos podrán ser efectivos si las medidas que se reclaman son eternas.

Así, lo dispuso en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional de España, cuando en la Sentencia 292/92<sup>29</sup> entendió en un recurso de amparo por vulneración del principio de igualdad, discriminación por razón del sexo, que *“(...) la consecución del objetivo igualatorio entre hombres y mujeres permite el establecimiento de un "derecho desigual igualatorio", es decir, la adopción de medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres, para asegurar el goce efectivo del derecho a la igualdad por parte de la mujer (SSTC 128/1987 y 19/1989) (...)”*.

### C. Palabras finales

Si la capacidad contributiva y el principio de igualdad son base del tributo, y la primera no puede medirse de igual modo entre hombre y mujeres, no podemos pensar en un sistema tributario que respete la equidad y solidaridad.

Diferenciar para igualar no es discriminatorio ni ilegal cuando la diferenciación tiene por base equilibrar y reconocer una realidad social a la que el Estado debe dar respuesta. Una realidad social que afecta primero a mujeres y niñas, pero cuyo reconocimiento y consiguiente

equilibrio, redundará en beneficio de todos y en pos de una sociedad justa e igualitaria.

Las políticas públicas implementadas mediante acciones positivas que impliquen el efectivo goce de los derechos humanos reconocidos, deben ser temporales y tendientes a igualar las posibilidades de oportunidades igualitarias entre hombres y mujeres. La igualdad formal y la sustancial debe coincidir y es responsabilidad de todos ir detrás de aquel objetivo.

No se trata de una cuestión partidaria ni política, se trata de una realidad que el Estado debe visibilizar con los fines antes mencionados.

---

<sup>29</sup> Tribunal Constitucional de España, Sentencia 229/1992, de 14 de diciembre (BOE núm. 16, de 19 de enero de 1993). Disponible en [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 229/1992 \(tribunalconstitucional.es\)](https://www.tribunalconstitucional.es/Sistema_HJ-Resolución:SENTENCIA_229/1992) (último acceso 25/06/22).

## EL NUEVO PARADIGMA, LA CUESTIÓN DE GÉNERO Y EL DERECHO TRIBUTARIO

Susana A. Monti

*“Juana ‘La Loca’ no estaba loca, sólo la llamaron así  
para que no fuera reina”*

### A. Introducción

Antes de adentrarme al estudio de lo que será el presente trabajo, quiero agradecer a todas las mujeres, en especial a las Dras. Fabiana Haydee Schafrik y Gladys Vidal que me han invitado a escribir en la revista, que son ejemplo de mujeres empoderadas, llenas de conocimiento y valores; y a cada una de mis queridas profesoras, prestigiosas colegas y amigas que durante los años de mi carrera y de mi profesión me han ayudado a no desistir y continuar luchando por la defensa de los derechos en especial del derecho tributario. Ellas son un montón y son un ejemplo de valentía, por eso me siento sumamente orgullosa de poder participar en este número de la revista que es un gran logro para la humanidad y, sobre todo, para nosotras. Por último, agradecer también a los hombres que luchan junto a las mujeres para que lleguemos a esa igualdad real, libre de violencias de ningún tipo.

### B. La Revolución femenina

Para poder entender el derecho y la tributación, y la cuestión de género, es primordial pensar en forma global cómo se ubica el mundo, la historia de las revoluciones sociales que han dado origen a nuestros derechos, porque es solo a partir de ahí que se puede entender que hoy estemos hablando del derecho tributario o las finanzas públicas y la cuestión de género.

En efecto, el derecho tal cual lo conocemos aparece a partir de las revoluciones sociales, es decir, desde la Carta Magna otorgada por Juan

Sin Tierra a los Barones Ingleses en 1215 hasta la actualidad. La historia de la humanidad se ha movido en el péndulo que va de la libertad absoluta del hombre, que para algunos se trata del estado de naturaleza, hasta la intervención máxima del estado entendida como monarquía absoluta. Es así que luego de Hobbes, Locke y Rousseau comienzan los estados a realizar acuerdos, pactos para poder vivir en sociedad. Resulta interesante el estudio histórico de las distintas revoluciones, en cuanto todas implican la búsqueda y el reconocimiento de derechos, ya sea por la burguesía, el proletariado, el campesinado etc. y hoy sería la lucha por la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres y las personas del colectivo LGTB. Cabe aclarar que la igualdad de género figura en un lugar prominente entre los principios de los derechos humanos y los valores de las Naciones Unidas. La igualdad y la no discriminación son principios esenciales de la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 1945 por los dirigentes del mundo. Por eso cuando nos referimos a la Carta Magna de Juan sin tierra, que en verdad era “Juan I Rey de Inglaterra”, nos referimos a la primera manifestación escrita que limita el poder del soberano. Porque la misma implicaba la concesión de derechos del Rey a los barones a fin de cobrarles mayores impuestos para financiar su campaña bélica. Pero más allá de lo interesante de esta Carta (que el Rey no cumplió), es que contiene varios de los principios que dieron origen a la famosa “*Bill of Rights*” Carta de Derechos de Inglaterra de 1689, que impuso el Parlamento inglés al príncipe Guillermo de Orange y cual fuera uno de los precedentes inmediatos de las modernas Declaraciones de Derechos, por ejemplo de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución

Francesa de 1789, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Estas Revoluciones generaron derechos que fueron plasmados en las distintas constituciones y en las leyes de los estados modernos.

### C. El cambio de paradigma

Ahora bien, tal como se dieron esas revoluciones sociales, actualmente estamos ante un nuevo cambio de paradigma, ante una verdadera revolución social, que no comenzó ahora. Es un proceso social que no sólo se da en América Latina o Iberoamérica, sino en todo el mundo.

Por ejemplo, en nuestro país, tal como expresa Verónica Giordano<sup>1</sup>, durante la segunda mitad del siglo XX y lo que va del siglo XXI ha tenido lugar una transformación del orden social en la cual las mujeres han pasado de ser “ciudadanas incapaces” a sujetos de “igualdad de derechos”.

Como indica la misma autora, las mujeres accedieron gracias a Evita a votar en el año 1947 y es allí cuando adquirimos la condición de Ciudadanas, pero es recién a partir del año 1968, con la reforma del Código Civil, que pasamos a ser personas capaces jurídicamente, circunstancia que luego fue reforzada en los años de la transición democrática con las leyes de patria potestad compartida y divorcio vincular.

La reforma de Constitución de 1994 y la incorporación en dicho texto de tratados internacionales de Derechos Humanos, nos acercó a ese plexo normativo que, si bien resulta un maravilloso decreto de derechos, dista mucho de la realidad real de las mujeres y más aún del colectivo LGTB.

En el año 2011, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner dio a conocer la iniciativa de reformar el Código Civil. Esta iniciativa

reconoció una cantidad de derechos que desde hacía tiempo estaban planteados en distintos foros (como la agilización del trámite de divorcio) y otros más recientes (como el mencionado matrimonio para personas del mismo sexo).

Es tal vez para mí, el hecho más importante de los últimos tiempos, la marcha “Ni una menos” realizada el 3 de junio de 2015, resultó un hito en nuestra historia motivada por el femicidio de Chiara Páez, una adolescente de 14 años que estaba embarazada y que fue asesinada por su pareja. “Ni una menos” es una consigna que dio nombre a un movimiento feminista surgido en Argentina en 2015, que posteriormente se expandiría a gran escala hacia varios países de Hispanoamérica y otras regiones del mundo. Es un colectivo de protesta que se opone a la violencia contra la mujer y a su consecuencia más grave y visible, el feminicidio.

La marcha denominada Ni una menos se realizó por primera vez el 3 de junio de 2015 en ochenta ciudades de Argentina. Las manifestaciones se repitieron el 3 de junio y el 19 de octubre de 2016. En el país, hasta 2016 en promedio se cometía un femicidio cada 30 horas; en 2017 este promedio se elevó a un femicidio cometido cada 18 horas. También se volvieron a concentrar en el 2017, siendo el año con más concurrentes.

El movimiento también se ha extendido a otros países de Latinoamérica, Europa y Asia, tal como cuenta Wikipedia<sup>2</sup> entre ellos en Uruguay el 3 de junio de 2015, Ecuador el 30 de julio de 2015, en Perú el 13 de agosto de 2016, en Bolivia el 18 de octubre de ese mismo año; en Colombia y Venezuela, el 19 de octubre, en Nicaragua y Chile el 21 de octubre, en Italia, Francia, Turquía, Alemania, Suiza, Canadá, Estados Unidos, China, Holanda, Bélgica y posteriormente en Paraguay el 20 de diciembre de 2017, Guatemala, Costa Rica, Honduras, Bolivia, República Dominicana y España -cuya primera manifestación contra las violencias

<sup>1</sup> GIORDANO, Verónica, “De “ciudadanas incapaces” a sujetos de “igualdad de derechos”: Las transformaciones de los derechos civiles de las mujeres y del matrimonio en Argentina” Revista: Sociedad, ISSN: 0327-7712, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, 05/2014.

<sup>2</sup> [Ni una menos - Wikipedia, la enciclopedia libre](#)

hacia las mujeres fue en noviembre de 2015 en Italia el 8 de marzo de 2018, entre otros países.

De esta forma se ponía en evidencia un dato muy alarmante, tan sólo en la Argentina para esos años había un femicidio cada 30 horas, que luego pasó a ser cada 18 hs. Esta realidad, lejos de ser algo propio de nuestro país, es una constante en muchos países. Y hemos escuchado en congresos internacionales a colegas decir: “Ser mujer es peligroso”.

En Argentina el 10 de enero de 2019 se promulgó la Ley Micaela en conmemoración de Micaela García, una joven entrerriana de 21 años, militante del Movimiento Evita, que fue víctima de femicidio a manos de Sebastián Wagner. Esta ley estableció la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública. Sin embargo, esta ley y esta preparación debió ser obligatoria para toda la sociedad, no sólo para los funcionarios públicos, sino también para abogados, maestros, todos debemos formarnos en cuestiones de género. Lamentablemente no existe en las universidades una materia obligatoria, ni siquiera en los colegios de abogados. Aunque lo primordial sería enseñarlo en los colegios, pues pienso que aún nos cuesta “deconstruirnos”.

Ahora bien, ¿es posible hablar de la cuestión de género sin referirnos a la violencia contra la mujer? Evidentemente, no. Esa violencia no es sólo física, sino también económica. Porque la violencia contra la mujer constituye una manifestación del sistema patriarcal en la que nuestras sociedades se encuentran inscriptas y que son el fruto de la historia de nuestra civilización y cuyo cambio de paradigma requiere una “deconstrucción social” aunque la misma ya haya comenzado a visibilizarse.

No debe olvidarse que en la Pandemia Mundial vivida durante los años 2020 y 2021 por efecto del Covid, se generó un aumento de la violencia y de los casos de femicidios, pero vertiginosamente se ha dado otra realidad que es la materialización de la era digital. Prontamente nos estaremos acercando a un cambio mundial que implicará definitivamente el

cambió en la relación de los seres humanos entre sí y con los medios de producción, es decir con el mundo material. Desde el Metaverso, las Criptomonedas, la interrelación con personas sin importar en lugar en donde se encuentren, demuestra una vez más que nos encontramos en una bisagra, un punto de inflexión que nos lleva a un nuevo estadio de la civilización. No menos importante es la guerra de Rusia con Ucrania que vuelve a poner en jaque al mundo y a demostrar que el sistema de los últimos dos siglos no ha servido para lograr la paz mundial y mejorar las condiciones de vida. Demuestran una vez más que quien tiene el monopolio de la violencia física domina el mundo y poco le importa el futuro de la humanidad. No sabemos cuánto durará el traspaso a la nueva era, o si ya estamos y aún no logramos tomar conciencia de este cambio, pero nosotros somos parte de ese cambio y es inevitable.

#### **D. Los cuatro ámbitos de análisis.**

Cuando uno efectúa un análisis de un fenómeno social, es importante diferenciar distintos ámbitos, no porque estos sean estancos sino para una mayor facilidad de entendimiento. La introducción de la cuestión de género al ámbito tributario implica reconocer que ella atraviesa todos los ámbitos. Por eso es necesario diferenciar distintas áreas de análisis posibles

3.1 El área personal: tienen que ver cómo me veo, cómo me siento y cómo me auto defino.

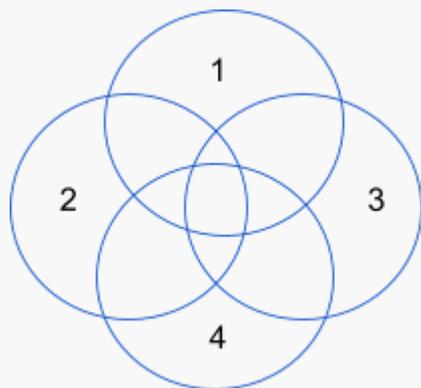
3.2 El área familiar: implica el rol que ocupo dentro de mi núcleo familiar.

3.3 El área laboral: a qué me dedico y cómo es mi relación con el entorno laboral.

3.4 El área pública: en el sentido de la sociedad en general.

Es decir, si queremos hacer un análisis del derecho tributario, las finanzas públicas y su relación con la cuestión de género, también deberemos definir a qué área nos vamos a referir.

Gráficamente podemos verlo así:



Ninguna de las esferas es fija, ni del mismo tamaño que las otras, se van moviendo y obviamente tratándose el objeto de estudio del ser humano, este está en constante movimiento y transformación.

a) La primera de las esferas de análisis es el área personal: esta área, no será analizada en este trabajo, aunque sí podemos definir distintos aspectos para que no haya confusión. Género se refiere a los roles, las características y oportunidades definidas por la sociedad que se consideran apropiados para los hombres, las mujeres, los niños, las niñas y las personas con identidades no binarias. Mientras que el sexo biológico implica las características biológicas y físicas usadas típicamente para asignar el género al nacer, como son los cromosomas, los niveles hormonales, los genitales externos e internos y los órganos reproductores. Cuando hablamos de género hablamos de una construcción social, cultural y psicológica que determina el concepto de mujer, hombre y de otras categorías no binarias o normativas. Es la conceptualización de nuestra identidad y nuestros comportamientos. Por eso la identidad de género o identidad sexual es la percepción y manifestación personal del propio género. Es decir, cómo se identifica alguien independientemente de su sexo biológico. La identidad de género puede fluir entre lo masculino y femenino, no existe una norma absoluta que lo defina. Por eso hablamos de

tributación y género, y no tributación y el sexo femenino.

b) El área familiar: sin lugar a dudas el área familiar es fundamental. Y el rol que ocupa cada persona dentro de la familia. De allí que esta esfera deba ser analizada en varios aspectos. Nosotros nos ceñiremos al rol de la mujer como sostén de familia. Es decir, que la mujer es quién provee a los otros miembros de la familia los recursos económicos necesarios para el desarrollo y supervivencia de su grupo familiar. Aquí por ejemplo hay un cambio trascendental, hace años la mujer como incapaz derecho relativa sólo podía tener actividad dentro de su casa, cuidando a sus hijos, en su mayoría relacionado a la educación y a todo lo que tenga que ver con las tareas hogareñas. La transformación de la mujer en la vida social, en el ámbito laboral, generó un cambio de roles. Esto hizo necesario también una transformación en materia de liquidación de impuestos, originariamente el Impuesto a las Ganancias era declarado en cabeza del esposo, luego es incorporada la mujer como declarante y luego así podían ser cualquiera de los dos. Cabe señalar que primero se modifica el Código Civil y Comercial en el año 2015, de los cuales podemos mencionar como avances, la incorporación de persona conviviente a las deducciones del impuesto, sin importar el género de los miembros de la pareja ni su condición marital; la inclusión de los gastos de guarderías en las deducciones del tributo, lo cual implicaba también la visibilización de las tareas de cuidado personal (4).

En el informe de la CEPAL (5) de 2018 se decía que: *“Los hogares con niños soportan la mayor carga fiscal directa, sobre todo aquellos con un sostén de la familia masculino o dos fuentes de ingresos. El efecto limitado del impuesto sobre la renta de las personas físicas —pagado solo por aproximadamente el 30% de la población en la categoría superior de la clasificación por ingreso per cápita— reduce el alcance de este impuesto para promover políticas orientadas a la equidad. Para reducir la carga de los impuestos indirectos en los hogares*

más pobres en donde las mujeres son receptoras de renta se sugiere una serie de medidas de política. Por ejemplo, la reducción del IVA sobre una canasta de alimentos seleccionados (que incluya también transporte público y prendas de vestir para niños) y el incremento de los impuestos sobre los artículos de lujo aumentarían los efectos de equidad de los impuestos indirectos. En el caso de los impuestos directos, la ampliación de la base imponible del impuesto sobre la renta de las personas físicas (es decir, la tributación de las ganancias de capital, que se concentran principalmente en los hogares encabezados por hombres, también mejoraría la equidad de género.”

Otras reformas tributarias tuvieron que incorporar a las para parejas convivientes, más allá de su condición de casadas ya sea que se traten de igual o distinto sexo. Se establecieron beneficios fiscales para personas del colectivo LGTB, entre muchos otros. Se realizaron modificaciones en las cargas sociales que, como dijimos, son fruto de este cambio social.

Otra de las modificaciones imperiosas que ha sido señalada por la Dra. Agustina O'Donnell es el tema referido al secreto fiscal y la necesidad de que el fisco colabore con la información en casos de violencia económica contra las mujeres. Allí haciendo referencia al tema del secreto fiscal y la violencia económica con cita de distintos fallos expresa: “Véase que el citado artículo 101, si bien contempla como una excepción a la regla del secreto fiscal el caso en que quien solicita la información sea el propio interesado, en tanto aquella sea requerida en juicios en que sea parte el fisco nacional, provincial o municipal, deja supeditada tal posibilidad a la circunstancia de que 'la información no revele datos referentes a terceros' que, se insiste, es lo que se verifica en la especie. Por lo tanto, aun cuando se insista en la vinculación del accionado con la sociedad dada su alegada calidad de socio, tal circunstancia no impide advertir que dichos entes tienen personalidad propia que no se confunde con la de sus miembros.

Adicionalmente, la magistrada interviniente se ocupó de tutelar especialmente la cuestión a través de las medidas cautelares referidas a la presunta participación societaria del demandado y a la designación de un interventor informante”(2). Y en tal sentido concluye: “Podría encontrarse allí, inclusive, un supuesto de violencia indirecta, al mantenerse vigente una disposición, y también una práctica judicial, que coloca a la mujer en la imposibilidad de contar en los tribunales con la información sobre la totalidad de bienes a los que tiene derecho, durante y luego de la convivencia, inclusive a efectos del cálculo de la compensación económica que prevé el art. 441 del Código Civil y Comercial, a partir de la principal base de datos que es, aquí y en el resto del mundo, la Administración Tributaria, en particular luego de sucesivas leyes de regímenes de exteriorización de activos (bienes) sin declarar, algunos de los cuales, inclusive, permitieron la adjudicación de bienes de terceros o testafierros. Puede Implicar también negar la forma en que legalmente muchas personas organizan, por diferentes razones, inclusive razones de índole fiscal, sus patrimonios, pero que a efectos de juicios de familia no dejan de ser patrimonios personales, sujetos a las reglas de la legislación civil.”<sup>3</sup> Hasta la fecha no se ha realizado ninguna reforma a la ley 11.683, lo requiere una drástica reforma urgente en tal sentido. Cabe señalar que por suerte ya existe jurisprudencia en distintos fueros reconociendo la cuestión de género, y hasta en los procesos concursales donde se ha dicho: “Por otro lado se encuentra el crédito de la Sra. Rosana Gabriela Lagayoli (Nº 3) resultante del incumplimiento de la liquidación de la sociedad conyugal que motivó la presente presentación concursal lo que impone, incluso en materia concursal, la necesidad de juzgar con perspectiva de género los casos que son traídos a juzgamiento

<sup>3</sup> O'DONNELL, Agustina, “Violencia económica y patrimonial y la cuestión tributaria. La importancia de tener un protocolo para juzgar con perspectiva de género: el caso de México” [www.saij.gob.ar](http://www.saij.gob.ar) 17 de Junio de 2020, ID SAIJ: DACF200125

*tratando de evitar situaciones que se vislumbren como desiguales o discriminatorias especialmente para las mujeres cuando pueden quedar al margen de los negocios en las empresas familiares. Este análisis oficioso, lejos de configurar una extralimitación por parte del Tribunal, mirada, se impone como una obligación constitucional y convencional a fin de garantizar el acceso a la justicia y remediar, en cada caso concreto, situaciones de asimetría de poder en base al género. Así tiene dicho el más alto tribunal de la Pcia, que “Implica el necesario reconocimiento de una situación de desigualdad, resultado de una construcción sociocultural que reclama de todos los poderes del Estado y, en general, de todos los actores sociales, acciones positivas dirigidas a restablecer la paridad” (TSJ Auto n. ° 164 del 22/9/2020)... “Resaltó que el camino hacia la igualdad real contiene múltiples barreras que deben ser visibilizadas en tanto esta desigual relación de poder, promueve la generación de conductas violentas, tales como la restricción al acceso y control de los recursos económicos, perjudicando a las mujeres principalmente ante una ruptura de pareja, situación que surge de los presentes. Por tanto y dentro del contexto del art. 19 de la LCQ, a fin de determinar la participación de dicha acreedora en el cómputo de las mayorías, en procura de prevenir la “violencia económica” que constituye disminuir su poder de negociación si se aceptara la cotización oficial del dólar a quien, conforme la legislación concursal carece de privilegio en el reconocimiento de su crédito, considero que debe establecerse una cotización más próxima a la realidad en el actual contexto económico de nuestro país”<sup>4</sup>.*

c) El área laboral: El área laboral es, tal vez para quienes somos mujeres, el área más difícil. Nuestras abuelas directamente debían estudiar solo arte y confección, costura en caso de querer estudiar, mientras que nuestras madres en el

interior del país luchaban para poder ser maestras y luego acceder a alguna carrera. Por suerte hubo abogadas, médicas, ingenieras, escritoras y muchas otras profesiones; también mujeres dedicadas a las fuerzas de seguridad y políticas. Pero el acceso a el título universitario no siempre se correspondió con la inserción laboral correspondiente. Nuestra generación, quienes tenemos más de 40 años, ha podido (perteneciendo a una clase media o alta) acceder a estudios universitarios y posiblemente nuestras hijas puedan acceder a cualquier carrera universitaria y a obtener igual remuneración por igual trabajo sin importar el género. Hoy, para quienes no lo sepan, se han tenido que dictar normas para que exista igualdad de oportunidad en cargos, tal es el caso de la ley 27.412 de Paridad de Género en los ámbitos de representación política, o las Resoluciones generales 34/2020 y 35/2020 dictadas por la Inspección General de Justicia (IGJ) que exige la conformación de los órganos de administración y fiscalización con paridad de género.

Otro dato, no menos importante, son los estudios realizados por la Oficina de la Mujer (OM) fue creada en 2009 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en especial con la Directiva de la Dra. Elena Highthon de Nolasco con el objetivo de impulsar, en la esfera del Poder Judicial, un proceso de incorporación de la perspectiva de género en la planificación institucional y en los procesos internos, a fin de alcanzar la equidad de género, tanto para quienes utilizan el sistema de justicia como para quienes trabajan en él. Desde ahí muchísimos trabajos y estudios se han realizado. Por ejemplo: muestran la diferencia de cargos en la justicia o de alta jerarquía de mujeres, y que decir en el ámbito judicial, donde los juzgados con injerencia en derecho tributario y/o penal económico, somos menos del 30%. Lo mismo se reproduce en los cargos públicos, en las universidades, en las cátedras y en todos los ámbitos laborales de las esferas de poder. A eso debe sumársele el acoso y el machismo aún imperante. En la Décima Conferencia de la

<sup>4</sup> J.1A INST.C.C.FAM.3A-SEC.5 - RÍO CUARTO, “LARRARTE, Ariel Lino s/ PEQUEÑO CONCURSO PREVENTIVO”, Expte. 9911433, SENTENCIA NÚMERO: 7, 24/02/2022.

CEPAL se estableció que el objetivo es “*alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye la meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres*”<sup>5</sup>.

d) El aspecto público: El aspecto público es analizado teniendo en cuenta la relación del Estado y cómo éste ha actuado ante la desigualdad de género que existe en nuestro país.

Desde el ámbito normativo sabemos que nuestra Constitución Nacional, en el capítulo cuarto, artículo 75, inciso 22, establece que los Tratados de Derechos Humanos tienen jerarquía constitucional. Entre ellos se encuentra la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que fue ratificada por Ley Nº 23.179 en el año 1985. Es decir, que desde el año 1985 y a partir de la reforma constitucional del año 1994 que da jerarquía constitucional a estos tratados el Estado argentino asumió la obligación de condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas comprometiéndose a modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la CEDAW en las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina, destacó la necesidad de contar con legislaciones relativas a la paridad de género en la representación de los tres poderes del Estado.

Otro de los documentos más importantes firmados por nuestro país es la Convención de Belém do Pará (1996), aprobada mediante Ley Nº 24.632 en el año 1996, que determinó que el Estado debe garantizar el acceso igualitario de las mujeres a las funciones públicas, especialmente a aquellas que implican toma de

decisiones, -artículo 4 inc. j-, y a su vez, que las decisiones de quienes ocupen esos cargos, deben garantizar la protección de los derechos de las mujeres contra toda forma de violencia, en todos los planos de su vida -artículo 4 inc. a, b, c, d, e, f, g, h, i-.

Tal como lo analiza el Informe de Mapa de Género 2020 de la CSJN, el 25 de septiembre de 2015 tuvo lugar el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en donde se propició el seguimiento y examen de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El objetivo final de las metas de los ODS es conseguir la igualdad de género y disminuir los mecanismos sociales que promocionan las condiciones de desigualdad. “*La Argentina realizó un proceso de adaptación e implementación de la Agenda 2030 y los ODS en el territorio nacional y ratificó su compromiso para cumplir las metas. En su adaptación al contexto nacional, se incluyeron los 17 ODS y se seleccionaron las metas considerando indicadores que midan las distintas condiciones (formales e informales) que colaboran con la permanencia de esta desigualdad. Para el presente informe, resulta de particular relevancia el ODS que busca “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, siendo sus metas más específicas: 5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo. 5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país. 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública. Esta última meta se vincula con el concepto de autonomía que refiere a la “capacidad de las personas de tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, que les permitan actuar según sus propias aspiraciones y deseos en un contexto histórico*”

<sup>5</sup> Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007.

*propicio*”. Este concepto se operacionaliza en tres dimensiones, a saber: autonomía física (la libertad de tomar decisiones acerca de su sexualidad, reproducción y el derecho a vivir una vida libre de violencia); autonomía económica (derecho a trabajar y ganar su propio ingreso, distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre mujeres y hombres); y autonomía en la adopción de decisiones (participación de las mujeres en todos los poderes del gobierno, firma del protocolo facultativo de la CEDAW, establecimiento del aparato nacional para el adelanto de la mujer) . El presente informe de Mapa de Género de la Justicia Argentina se focaliza en la última dimensión, ya que analiza la distribución de cargos entre mujeres y varones en cada organismo del sistema de justicia, dando cuenta de la brecha en la autoridad en la toma de decisiones. El Grupo de Alto Nivel sobre Justicia para las Mujeres (2019:34) indica que “la participación profesional de las mujeres en el sector de la justicia es tanto un derecho humano como un componente crucial de la buena gobernanza”. Por lo tanto, en sus recomendaciones para impulsar la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones, advierte que “puede ser necesario adoptar medidas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, para garantizar que las mujeres estén representadas en pie de igualdad en la judicatura y como magistrados, jueces, fiscales, defensores públicos, abogados, mediadores y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como en los foros tradicionales de toma de decisiones”<sup>6</sup> Sin embargo para el 2021 estos ODS se mostraron en retroceso.

Por eso como dijimos ut supra, la Oficina de la Mujer (OM) creada en el ámbito de la CSJN, con el objetivo de impulsar, en dicho poder, un proceso de incorporación de la perspectiva de género en la planificación institucional y en los procesos internos, a fin de alcanzar la equidad de género, tanto para quienes utilizan el sistema

de justicia como para quienes trabajan en él. “En virtud de ello, desde el año 2010 se elabora el Mapa de Género de la Justicia Argentina, que permite observar la distribución entre varones y mujeres de los cargos del Sistema de Justicia de la República Argentina. A partir de este análisis, se busca identificar si persiste el llamado “techo de cristal” en el sistema de justicia argentino, esto es, si debido a las barreras/obstáculos invisibles, tanto internos como externos, se impide a las mujeres alcanzar los máximos puestos de responsabilidad, con mayor poder de decisión y mejores niveles de ingresos en cada uno de los organismos en los que trabajan. Este proceso de segregación vertical es multicausal, operando en él diversos mecanismos en las distintas fases de la escala judicial. En el año 2020, el plantel de la justicia nacional y federal estuvo compuesto mayoritariamente por mujeres (54%). Sin embargo, sólo el 25% de quienes ocuparon el cargo de camaristas eran mujeres, es decir, sólo 1 de cada 4 camaristas era mujer. Si se analiza la magistratura en su totalidad, es decir, se contempla tanto a camaristas como a quienes se desempeñaban en otros cargos de magistratura, este porcentaje fue de sólo el 30%. Sin embargo, las mujeres constituyeron la mayoría del funcionariado y del personal administrativo (57% y 58%, respectivamente). Nuevamente, el personal de servicio fue mayoritariamente masculino (69%). A modo de ejercicio, se observa que en el año 2020 en la Justicia Nacional y Federal, los funcionarios varones tuvieron 3 veces más de chances relativas de ser magistrados y 4 veces más de ser camaristas que sus pares mujeres, aunque cabe recordar que no es requisito ser funcionario/a del poder judicial para estos nombramientos”<sup>7</sup>.

Otra de las políticas públicas que están relacionadas con la cuestión de género fue el dictado de la Resolución General AFIP N° 5007/2021 que con fundamento en Ley N° 26.743 que reconoce el derecho a la identidad

<sup>6</sup> Mapa de Género de la justicia 2020. Elaborado por la oficina de la mujer de la CSJN.

<sup>7</sup> Mapa de Género de la justicia 2020. Elaborado por la oficina de la mujer de la CSJN.

de género de las personas, entendida como la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la sienta, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Establecer en su artículo N°1 que el prefijo utilizado para la asignación de los números del Código Único de Identificación Laboral (CUIL), Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT), Clave de Identificación (CDI), Clave de Inversores del Exterior (CIE) y Clave de Identificación Especial, de las personas humanas -sea 20, 23, 24 o 27 o los que en el futuro se determinen-, por parte de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL y de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, respectivamente, se asignará de forma aleatoria siendo el mismo de carácter genérico y no binario en términos de sexo/género.

#### **E. Los cambios en las finanzas públicas, el derecho tributario y la cuestión de género como parte del nuevo orden mundial**

Tal como ha quedado reseñado en los puntos anteriores, estamos en presencia de un proceso global a escala mundial que se va extendiendo día a día en cada una de las esferas de poder. Si bien en su mayoría se corresponden al mudo occidental vemos algunos movimientos femeninos en otros países donde el sistema cultural resulta muy diferente y requiere ser respetado en base al principio de autodeterminación de los pueblos. Desde nuestro país son muchísimos los cambios sociales, políticos y culturales en materia de género. Es tal vez el cambio en el modo de producir o en nuestra relación con los bienes materiales el que finalmente determine el cambio de paradigma, como así también la era digital y los derechos humanos de cuarta generación. Las finanzas públicas y el derecho tributario no pueden sino acompañar este proceso. El sistema tributario tal como sostiene

ROSSIGNOLO, Darío<sup>8</sup>: “En las últimas dos décadas, el sistema tributario argentino ha sido objeto de considerables y frecuentes cambios, que no formaban parte de una reforma integral y, por el contrario, estaban diseñados como medidas provisionales, con miras a generar recursos para cubrir déficits presupuestarios. Muy pocas de esas reformas tenían el objetivo de incrementar la equidad.” Y hoy sigue igual. Para poder hablar de una verdadera igualdad de género en materia tributaria, si bien se ha avanzado muchísimo gracias a la creación del Observatorio de Género dependiente del Ministerio de economía es necesaria una política económica general, un sistema de presupuesto y finanzas públicas encaminado para un propósito común, que no caiga solamente en el “relato” sino en la efectividad de sus objetivos.

<sup>8</sup> ROSSIGNOLO, Darío. “Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar” Revista de la CEPAL N° 124 , 4/2018, pág 218 y ss.

# DERECHO TRIBUTARIO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

---

## EQUIDAD DE GÉNERO EN LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS CON APLICACIONES AL CASO ARGENTINO

Darío Rossignolo

### A. Introducción

Una de las características principales requeridas para el diseño de la política tributaria es el conocimiento sobre cómo se distribuye el monto de los impuestos pagados entre los diferentes niveles de ingresos. Un sistema tributario satisface al valor "equidad" cuando los sectores de mayor capacidad contributiva (los de mayor ingreso) pagan una cuota de impuesto más elevada relativamente a los demás sectores.

La equidad horizontal significa que similares unidades pagadoras de impuestos deban abonar similares cantidades del gravamen (es decir, que individuos similares sean objeto de tratamiento similar), para lo cual es menester determinar las unidades y el criterio de similitud. Una vez definidos ambos, el principio rector de la equidad horizontal hace que aquellos individuos con idéntica capacidad de pago deban pagar una magnitud similar del impuesto, o soportar una carga tributaria similar. La equidad vertical, entretanto, determina que exista un tratamiento distinto para distintos contribuyentes, es decir, que los individuos de mayores ingresos deban soportar una carga tributaria mayor que los de menores ingresos, simplemente por tener una mayor capacidad de pago.

El procedimiento comienza por definir cuál será considerado el indicador de bienestar relevante. Una vez definido, se debe luego asignar la recaudación generada por los distintos impuestos, a cada uno de los rangos en que se divide a la población, basándose en determinados supuestos de traslación e incidencia aplicables a cada gravamen. En el caso de los impuestos llamados directos, la percusión y la incidencia pueden recaer sobre la misma persona, operando la traslación sólo en algunos casos. Para los llamados indirectos, la traslación es la norma, estando

determinada su extensión por la estructura del mercado y la forma de inserción de productores y consumidores dentro del mismo.

Los estudios que analizan el impacto de los impuestos en la distribución del ingreso se llevan a cabo con el objetivo de evaluar si el gobierno utiliza esta herramienta con el propósito de reducir la desigualdad o, por el contrario, ayuda a agravarla, aunque de una manera indirecta. Con el objeto de arribar a esta conclusión debe conocerse la incidencia efectiva, no la legal, dado que la carga de los impuestos puede trasladarse.

El conocimiento de las normas tributarias permite una apreciación inmediata sobre quiénes son los responsables "de jure" de cada impuesto y cuál es el monto de sus obligaciones tributarias. Pero la acción de los mecanismos de percusión, traslación e incidencia de los impuestos determina que entre los conceptos de "obligación legal" e "incidencia efectiva" se produzcan diferencias esenciales.

La "percusión legal" (es decir, quien paga materialmente el impuesto) puede resultar indicativa para algunos fines, más el conocimiento de la "incidencia efectiva" (quién soporta en última instancia la carga tributaria y qué parte toma ésta de sus ingresos) es lo que interesa en forma primordial.

Los sistemas tributarios por su parte también tienen implicancias importantes para la equidad de clase y género, de acuerdo con Huber<sup>1</sup>. El punto de partida para este argumento es que una recaudación tributaria efectiva es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la atenuación de los sesgos de género en la determinación de los niveles de

<sup>1</sup> HUBER, Evelyne. "Majority Implications of Tax Reform in Latin America: Argentine, Chile, Costa Rica, and Jamaica", UNRISD Project on Gender and Social Policy, 2005.

pobreza y desigualdad. Una baja recaudación tributaria tiene implicancias en la equidad de género porque previene el establecimiento de programas que contrarrestan la distribución de ingresos de mercado, en la cual las mujeres están generalmente en desventaja. Dicha desventaja en el ingreso de mercado ocurre porque las mujeres proporcionan la mayor parte del trabajo no remunerado, porque el trabajo remunerado de las mujeres tiene lugar en el sector informal en una proporción mayor que la participación de los hombres en dicho sector y porque, de trabajar en el sector formal, tienden a estar empleadas en emprendimientos de menor envergadura y percibir ingresos menores a los de los hombres.

El análisis de género estudia el impacto de los impuestos y de las políticas tributarias en el bienestar al interior de los hogares. Es importante entonces definir cuál es el indicador de bienestar relevante para llevar a cabo este análisis. Es también importante extender el análisis distributivo usual al interior de los hogares.

El objetivo del trabajo es puntualizar algunas características metodológicas y consideraciones sobre la disponibilidad de información que son relevantes para el análisis del impacto de los impuestos sobre la desigualdad de género.

El presente artículo se estructura como sigue: la sección 2 presenta el contexto de género que puede afectar el impacto de los impuestos, como las desigualdades iniciales que aparecen como punto de partida (ingresos, consumos, poderes de negociación relativos, entre otros), a lo que se suma la sección 3, en donde se exponen los efectos de la pandemia del COVID en las brechas de género.

El apartado 4 presenta las consideraciones necesarias para analizar el impacto de la tributación en la equidad de género, mientras que la 5 señala cuestiones de eficiencia en el efecto de la tributación sobre la equidad de género. Por último, la sección 6. introduce una discusión sobre la disponibilidad de información y sintetiza brevemente algunos resultados puntuales para el caso de Argentina.

## B. El contexto de género que puede afectar el impacto de los impuestos

Es importante desde un principio clarificar el uso del concepto "género" en oposición al de "sexo". De acuerdo con Grown, las diferencias promedio observadas en la vida económica, social y política entre hombres y mujeres no surgen como resultado biológico, sino que provienen de relaciones sociales vinculadas con los diferentes roles, derechos, responsabilidades y obligaciones entre hombres y mujeres<sup>2</sup>.

El análisis de género involucra examinar las inequidades entre hombres y mujeres que surgen de relaciones de poder social en hogares, mercados y organizaciones. El análisis del impacto distributivo de los sistemas tributarios debe incluir la dimensión de género para tener en cuenta las inequidades que provienen de dichas relaciones.

Barnett y Grown notan cuatro "hechos estilizados" sobre las diferencias de género en la actividad económica que deben ser utilizados para entender el impacto de los impuestos diferenciados entre hombres y mujeres<sup>3</sup>. Estos son los siguientes:

(a) las diferencias por género en el empleo remunerado, incluyendo empleo formal/informal, salarios y segregación ocupacional;

(b) el trabajo de las mujeres en la economía de cuidado no remunerado;

(c) las diferencias por género en el gasto en bienes de consumo, y

(d) las diferencias por género en los derechos de propiedad y propiedad de activos

Las consecuencias de los perfiles de empleo de las mujeres, debido a la discontinuidad del

<sup>2</sup> GROWN, Caren, "Taxation and Gender Equality", en GROWN, Caren; VALODIA, Imraan, *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*, Routledge International Studies in Money and Banking, 2010.

<sup>3</sup> BARNETT, K. y GROWN, Caren. "Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation", London: Commonwealth Secretariat, 2004.

empleo, más bajos ingresos relativos, y predominancia en el empleo informal, las hace soportar una mayor proporción de la carga tributaria de los impuestos directos y carecer de acceso a los beneficios que reciben los empleados formales a través del sistema tributario<sup>4</sup>.

De acuerdo con el primer punto, las mujeres entran y salen de la fuerza laboral con mayor frecuencia que los hombres, lo que implica que su participación es más discontinua que la de los hombres, y de esa manera son más propensas que los hombres para estar involucradas en trabajos a tiempo parcial y estacional, mientras que los hombres concentran una mayor proporción de los trabajos a tiempo completo<sup>5</sup>.

En Argentina las estadísticas oficiales muestran que la tasa de actividad masculina es más alta y más estable que la de las mujeres. Esta situación no es, sin embargo, homogénea a través de diferentes niveles de ingreso; de acuerdo con Rodríguez Enríquez et. al, la tasa de actividad para mujeres de menores ingresos es sustancialmente más baja que la correspondiente a las mujeres de ingresos elevados, implicando que la brecha de género se amplía considerando ingresos más bajos<sup>6</sup>. La presencia de hijos pequeños en el hogar continúa siendo uno de los principales factores que previenen el ingreso de las mujeres en el mercado laboral, lo que se exacerba considerando ingresos bajos.

En segunda instancia, el ingreso de las mujeres es inferior que el de los hombres. Aunque las estadísticas oficiales muestran que la brecha se redujo en algunos períodos, el ingreso laboral de las mujeres es menos del 60% que el de los hombres; considerando los ingresos de todas las fuentes, el porcentaje

aumenta a alrededor del 70 -75%<sup>7</sup>. Esto demuestra el hecho de que los ingresos de los hombres están más concentrados en los empleos formales que las mujeres.

El relativamente más bajo nivel de ingresos de las mujeres en comparación con los hombres puede ser explicado por el mayor nivel de desempleo, el empleo más inestable y la mayor concentración de las mujeres en los empleos menos formales.

En tercer lugar, y de acuerdo con lo que Grown menciona para el caso de los países en desarrollo, las mujeres trabajan predominantemente en el empleo informal, lo que las excluye de la red de formalidad del impuesto sobre la Renta<sup>8</sup>. El empleo informal incluye ocupaciones orientadas al mercado en pequeños emprendimientos, negocios familiares, ocupaciones contratadas o subcontratadas en el hogar, y trabajo doméstico para otros empleadores.

En Argentina, de acuerdo con Rodríguez Enríquez et. al, las mujeres no sólo abarcan menores trabajos disponibles que los hombres, sino que continúan estando más concentradas en trabajos de baja calidad<sup>9</sup>. Las mujeres están sobrerrepresentadas en: i) trabajo a tiempo parcial ii) trabajo informal; iii) trabajos que requieren baja calificación iv) empleo temporario o por períodos preestablecidos; y v) empleo doméstico.

Mientras alrededor del 37% de los hombres perceptores de salarios estaban ocupados en el sector informal, esa proporción asciende al 43% en el caso de las mujeres (Rossignolo, 2018). En relación con los trabajos de menor calificación, la segregación en ocupaciones específicas persiste. El porcentaje de mujeres en servicios sociales es del 44%, mientras que los hombres tienen mayor predominancia en la construcción y en el sector manufacturero. Además, el servicio doméstico continuó siendo la mayor fuente de empleo femenino. En Argentina, este sector representa alrededor

<sup>4</sup> GROWN, Caren, Op cit.

<sup>5</sup> Op. cit.

<sup>6</sup> RODRIGUEZ ENRIQUEZ, Corina; GHERARDI, Natalia; ROSSIGNOLO Darío, "Gender Equality and Taxation: The Argentine Case", en GROWN, Caren; VALODIA, Imraan, *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*, Routledge International Studies in Money and Banking, 2010.

<sup>7</sup> ROSSIGNOLO, Darío, "Gender Equity of the Tax System in Argentina: an Estimation of the Tax Burden Disaggregated by Household Type". *CEPAL Review* 124, 2018.

<sup>8</sup> GROWN, Caren, Op. cit.

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina y otros, Op. cit.

del 17% de las mujeres activas y el 23% de asalariadas<sup>10</sup>.

Las razones descritas explican la brecha de ingresos para el trabajo remunerado mencionado previamente. La brecha es el resultado de la combinación de diferentes tipos de discriminación expuesta previamente (baja participación en el mercado laboral, mayor desocupación y subocupación, segregación horizontal y vertical) adicional al hecho de que las mujeres trabajan menos horas que los hombres debido a factores restrictivos, como la presencia de niños pequeños en el hogar.

El hecho de que las mujeres encuentran más difícil que los hombres alcanzar la participación plena en el mercado laboral les transfiere mayor vulnerabilidad en términos de ingresos. Esto se vuelve aún más importante considerando que las mujeres están sobre representadas en los tipos de hogares que tienen más altos niveles de precarización, por ejemplo, hogares monoparentales. En estos tipos de hogares, los ingresos de los hogares con jefatura masculina es aproximadamente 30% más alto que el de las mujeres en esa condición. Todo esto se traslada en una menor capacidad contributiva entre hombres y mujeres, lo que hace que la estructura tributaria impacte de manera diferenciada.

En relación con la participación femenina en el trabajo no remunerado, cabe consignar que el trabajo reproductivo en el hogar como actividades de cuidado y trabajo doméstico han sido considerados tradicionalmente como "trabajos femeninos" y de un menor valor que un trabajo productivo en el dominio público que es considerado "trabajo masculino". El trabajo reproductivo no es considerado como de valor económico en el mercado. Los impuestos podrían ser utilizados como herramienta para asegurar que el empleo reproductivo sea reconocido y remunerado instrumentando medidas de rebajas impositivas, exenciones o deducciones.

Sin embargo, las deducciones y exenciones no llegan a las mujeres y hogares pobres en hogares que quedan fuera de la red

impositiva. En esas instancias es mejor direccionar la provisión de servicios de cuidado a través del lado del gasto público en el presupuesto.

Las mujeres tienden a gastar dinero bajo su control en bienes que contribuyen al trabajo reproductivo en la familia o comunidad incluyendo cuidado de niños, cuidado de la salud o de las personas mayores. Los cambios de precios en estos bienes debidos a cambios en las políticas tributarias pueden llevar a disminuciones en el consumo de estos bienes, consumir bienes de menor calidad incrementando la incidencia sobre quienes realizan actividades no remuneradas.

Sobre las diferencias en las estructuras de consumo, si bien se mencionará más adelante, las características de la composición de los ingresos tributarios pueden determinar sesgos implícitos de género. Si los impuestos se focalizan en los bienes que son consumidos en mayor medida por hombres o mujeres. Bienes que son utilizados para el trabajo reproductivo en el hogar y en la comunidad como aceite vegetal tienen un sesgo implícito contra las mujeres mientras que impuestos sobre otros bienes como alcohol o cigarrillos tienen un sesgo implícito en contra de los hombres (sobre este tema se profundizará más adelante).

En consecuencia, los déficit fiscales son muchas veces contrarrestados por aumentos en la recaudación del IVA, que es un tributo generalizado, fácil de recaudar y difícil de evadir en relación con otros tributos. Las grandes empresas y las élites afluentes deberían ser gravadas con mayores impuestos para generar recursos que financien sectores con predominancia femenina como salud y educación. Si estos sectores no están suficientemente financiados, las mujeres que cumplen el doble rol de proveer cuidado y generar ingresos terminan cubriendo esa brecha mediante trabajo no remunerado o con baja remuneración. Cuando los hogares deben pagar por salud y educación, las mujeres y las niñas utilizan estos servicios en menor medida.

Las mujeres están privadas de sus derechos en lo que respecta al control de la propiedad, lo que permanece siendo prerrogativa

<sup>10</sup> ROSSIGNOLO, Darío y otros. *Op cit.*

masculina en determinadas sociedades, especialmente en países en desarrollo. Las mujeres por consiguiente tienen menor probabilidad de recibir beneficios tributarios otorgados a propietarios de inmuebles. Las exenciones a las propiedades cuyas titulares son mujeres las empodera para ser titulares de mayor cantidad de propiedades.

### **C. Los efectos de la pandemia del COVID en las brechas de género**

La crisis económica resultante de la pandemia del COVID-19 ha generado un efecto profundamente perjudicial en la mayoría de los hogares a lo largo de los distintos países. Sin embargo, la crisis ha afectado a hombres y mujeres de manera diferenciada, dado que hombres y mujeres difieren en distintos aspectos.

Las características de los empleos en los cuales las mujeres tienen mayor preponderancia las hacen más susceptibles de sufrir las consecuencias de la pandemia del COVID-19. La pandemia ha incrementado las brechas de género en la participación en la fuerza laboral entre hombres y mujeres, poniendo en riesgo décadas de progreso en aras de alcanzar una mayor paridad para las mujeres con empleos formales o emprendedoras. A medida que los costos en términos de vidas humanas aumentan, el desafío para las autoridades gubernamentales de los países es cada vez mayor sobre todo cuando los efectos se evalúan en términos de paridad de género.

En América Latina y el Caribe, datos recabados por el Observatorio Laboral COVID-19 del BID indican que se llegaron a perder más de 30 millones de empleos durante la pandemia y que, al igual que en los EEUU, las mujeres han perdido más empleos que los hombres y están tardando más tiempo en recuperarlos. A nivel internacional, los empleos femeninos son 1,8 veces más vulnerables a esta crisis que los empleos de los hombres: según datos de McKinsey, aunque las mujeres solo representan el 39% del empleo, el 54% de la pérdida total de empleos han sido empleos femeninos.

La participación de las mujeres en la fuerza laboral es proporcionalmente mayor en algunos de los rubros más afectados por la pandemia como alimentación, hospitalidad y turismo, lo que significa que el impacto económico de la pandemia es soportado en mayor medida por las mujeres, especialmente las de menores ingresos, lo que exacerba las inequidades de género.

Es interesante ver la evolución del mercado laboral para mujeres y hombres durante los meses más críticos de la pandemia. En el caso de Paraguay, por ejemplo, entre junio y agosto de 2020 las mujeres habían perdido un 10% de empleo comparado con febrero de 2020, mientras que la pérdida para los hombres había sido de solo un 3%. En Chile, el porcentaje de pérdida de empleo masculino había sido de 20%, mientras que las mujeres habían perdido 25%. En el caso de Lima Metropolitana las caídas en el empleo fueron igualmente perjudiciales para hombres y mujeres en el periodo febrero-junio 2020 (casi un 60% de empleos perdidos para los dos grupos), pero las mujeres han recuperado su empleo a un ritmo más lento: en diciembre de 2020, y comparando nuevamente con febrero de ese año, la pérdida había sido de 11% para hombres y 15% para mujeres.

Adicionalmente a lo comentado, en muchos casos las medidas de control de la pandemia adoptadas por los gobiernos, como los confinamientos obligatorios, si bien morigeraron el impacto en el sistema sanitario, tuvieron efectos perjudiciales sobre la paridad de género. Son significativos los ejemplos del impacto desproporcionado de las políticas de confinamiento en las mujeres y las niñas: implicando que importantes cantidades de mujeres abandonarían el mercado laboral cuando estalló la pandemia, en tanto que la participación del hombre en la fuerza laboral cambió mucho menos.

Las mujeres ya tenían antes de la pandemia una menor participación en el mercado de trabajo en relación con los hombres, dado que tienen mayor vulnerabilidad en la inserción laboral: como trabajadoras independientes, en el sector informal (sin acceso a prestaciones de salud, pensiones, seguro de desempleo o licencias por maternidad), a tiempo parcial, en

trabajos domésticos o servicios de cuidado) y con peores salarios en comparación a los hombres para iguales puestos de trabajo. Esto último hace que las mujeres sean las que reducen sus horas de trabajo o dejen de trabajar en forma temporal o permanente ante una crisis.

Por otro lado, la carga desproporcionada de responsabilidades que recaen sobre las mujeres ante esta crisis está estrechamente vinculada a las mayores tareas domésticas y de cuidado no remuneradas que tienen tradicionalmente las mujeres en relación con los hombres. Debido al cierre de escuelas y al confinamiento aumentaron las tareas domésticas del hogar como las labores de la cocina, la limpieza del hogar, hacer o planificar las compras o las responsabilidades de cuidado de hijos menores (cuyos desafíos varían según la edad de los menores del hogar), personas con discapacidad en el hogar o adultos mayores. A ello se le suma las responsabilidades de gestionar la educación de los niños en el hogar que para muchos aún es remota o totalmente en casa por falta de conectividad o equipamiento informático.

Estos fenómenos tienen impactos no solo en el bienestar material de las mujeres sino también en el bienestar físico y psicológico. Ante la incertidumbre respecto al futuro muchas mujeres siguen considerando retirarse de la fuerza laboral o reducir sus horas de trabajo. En general las mujeres profesionales suelen tener una mejor inserción en el mercado de trabajo por su mayor nivel educativo. Entre las que tienen la opción del teletrabajo, las mujeres de la región hacen menos uso productivo de la tecnología e internet. Sin embargo, están teniendo dificultades para hacer su trabajo sin interrupciones, especialmente aquellas que tienen niños muy pequeños y sin una red de soporte familiar.

Los cierres globales y la clausura de las escuelas han volcado el trabajo remunerado al cuidado no remunerado, en donde las mujeres ya estaban desarrollando alrededor de un 76% del total de horas de trabajo de cuidado no remunerado previo a las cuarentenas. Las inequidades de género preexistentes llevan a que las mujeres dejen sus trabajos

remunerados o actividades educativas por no poder manejar la carga de esfuerzo adicional relacionada con la necesidad del cuidado de los niños en el hogar.

El año 2020 y la pandemia de COVID-19 han evidenciado la importancia de una educación y capacitación equitativas. Si bien muchos países han logrado avances significativos en el mejoramiento del capital humano en los últimos años, la pandemia pone en peligro la reducción de las brechas entre niñas y niños. La transición al aprendizaje a distancia debido al cierre de las escuelas causado por el COVID-19 representa desafíos para la conectividad y el acceso a la enseñanza. Como las niñas suelen tener menos habilidades técnicas y menor acceso a Internet, esto puede impedirles adquirir las habilidades y los conocimientos necesarios para el mercado laboral.

Las brechas de género en la educación y capacitación se traducen en menos mujeres que hombres en la fuerza laboral, y esta desigualdad ha existido durante décadas tanto a nivel mundial como regional. En el mundo, de cada tres hombres que trabajan, solo hay dos mujeres, pero estas proporciones varían significativamente entre las regiones. De cada 100 hombres en la fuerza laboral hay: 30 mujeres en Asia meridional y Oriente Medio y Norte de África, 76 mujeres en Asia oriental y el Pacífico y Europa y Asia central, y 85 mujeres en África al sur del Sahara (más cerca de la paridad de género).

Las evidencias de crisis anteriores apuntan a aumentos de la deserción escolar, la violencia de género, los embarazos adolescentes, el tiempo dedicado al cuidado del hogar, la inseguridad alimentaria y la pobreza. Dichos efectos adversos conducen a una "pérdida de aprendizajes" provocada por la interrupción de la escolarización y la capacitación, la reducción de los futuros ingresos a lo largo de la vida y los cambios en los perfiles laborales que dejarán a las niñas y mujeres menos preparadas para ser proveedoras del hogar en igualdad de condiciones. Esto genera tasas más altas de pérdida de empleo para las mujeres que para los hombres y menores ventas y acceso al crédito para las empresas de propiedad de mujeres.

La etapa de recuperación económica que está experimentando la región, no alcanza a revertir los principales rasgos de inequidad económica de género, expresados principalmente en el mercado laboral. Las mujeres presentan mayores dificultades que los varones para una plena inserción laboral, lo que se traduce a su tiempo en una situación de ingresos más vulnerable. Esto cobra importancia adicional, cuando se recuerda que las mujeres están sobrerrepresentadas en los tipos de hogares, que por sus propias características, concentran mayores rasgos de precariedad, como es el caso de los hogares monoparentales.

Adicionalmente, pueden mencionarse otras razones para este fenómeno. En primer lugar, las mujeres están sobrerrepresentadas en los sectores de servicios que requieren alta proximidad física. En segundo lugar, las mujeres en la región dedican diariamente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados el triple del tiempo que dedican los hombres a las mismas tareas. Con anterioridad a la crisis sanitaria del COVID-19, en los países de la región sobre los que se dispone de datos, las mujeres destinaban a las actividades de trabajo doméstico y de cuidados entre 22 y 42 horas semanales (CEPAL, 2020). En tercer lugar, las mujeres enfrentan mayores brechas en habilidades digitales y uso de la tecnología, ambas condiciones críticas para recuperar y mejorar la calidad del empleo.

El último informe del Observatorio Laboral COVID-19 del BID muestra que el empleo total (formal e informal) de las mujeres registra una mayor caída y una recuperación más lenta en Bolivia, Chile, Colombia, México, Perú (Lima Metropolitana) y Paraguay. En el caso particular de Bolivia y Paraguay, el empleo masculino ha vuelto al nivel precrisis, pero el empleo femenino aún no ha retornado a sus niveles anteriores. Sin embargo, en relación con el empleo formal, el empleo femenino cayó menos que el masculino en el caso de tres países donde hay datos disponibles (El Salvador, México y República Dominicana).

A pesar de una tendencia de recuperación, la pérdida de empleo total se encontró alrededor

de 16 millones al cierre de 2020. Durante junio de 2020, la región alcanzó la mayor caída del empleo registrada tras el comienzo de la pandemia, superando el 14% del empleo (más de 31 millones). Sin embargo, durante la segunda mitad de 2020 se observó una recuperación gradual del empleo, cerrando el año con una pérdida del 7% con respecto al nivel previo a la pandemia. Esto muestra una debilidad en la recuperación en comparación con otras regiones.

#### **D. Equidad de género en la tributación**

Existen diferentes maneras en las que las unidades tributarias pueden ser definidas en el impuesto a la Renta personal. Cada individuo puede ser gravado separadamente, independientemente de su estado civil, o las parejas pueden ser gravadas en su renta conjunta con o sin la opción de ser gravados individual o separadamente; con lo cual la determinación sobre la unidad tributaria no es trivial.

De acuerdo con Stotsky, hay en principio cuatro características diferenciadas que determinan la gravabilidad en el impuesto a la renta personal<sup>11</sup>. Son las siguientes:

- La elección de la unidad tributaria gravada
- Las fuentes de ingreso sujetas al impuesto
- Deducciones tributarias y tratamientos especiales del impuesto
- La estructura de tramos y tasas marginales

Sin embargo, aún las más cuidadosas definiciones de bases imponibles para el impuesto a la Renta personal no son útiles para decidir quién debe ser gravado con el impuesto a, es decir, si una persona debe ser gravada individualmente de acuerdo con su ingreso o si el impuesto debe recaer en el hogar tomando como referencia el ingreso familiar.

Resulta de utilidad considerar los tres principios siguientes::

<sup>11</sup> STOTSKY, J. 'The Choice of Taxable Unit', en Shome, P. "Tax Policy Handbook" Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995.

- El impuesto Personal a la Renta debe establecer tasas marginales crecientes
- Familias con el mismo nivel de ingreso deben tributar el mismo monto de impuesto
- La carga tributaria no debe cambiar con el matrimonio; el sistema debe ser neutral al matrimonio

Estas características son generalmente aceptadas como deseables para cualquier sistema tributario. Sin embargo, es un hecho conocido que en general es prácticamente imposible llevar a la práctica los tres principios de manera simultánea.

Considérese por ejemplo el siguiente ejercicio. A tiene un ingreso de \$1.000 y B de \$29.000. Los ingresos de C y D son de \$15.000 respectivamente. Cada unidad tributaria tiene que pagar un impuesto del 10% en sus primeros \$5.000 de ingreso, y una tasa marginal incremental del 50% en el ingreso remanente. En un impuesto individual, B paga una mayor carga que los demás (\$12.100 contra \$100 de A, y \$5.100 de C y D respectivamente). Si se supone que A y B contraen matrimonio, lo mismo que C y D, A y B pagan más impuesto que C y D (\$12.200 contra \$10.200), sumando sus impuestos individuales. Sin embargo, si las tasas aplican al ingreso familiar, el impuesto conjunto es el mismo (\$12.600), implicando que el matrimonio ha alterado la carga impositiva para los individuos<sup>12</sup>.

La elección de la unidad tributaria tiene importantes implicancias para la equidad horizontal, que implicaba que aquellos con el mismo ingreso deben pagar los mismos impuestos, no es claro a cuál definición de unidad tributaria debe aplicarse este concepto; como muestra el ejemplo, la equidad implicaría una situación diferente dependiendo de la unidad tributaria.

La definición no es directa; si la capacidad de pago se define basada en la renta del hogar en lugar de la individual, la medida de equidad horizontal debe basarse en la renta del hogar. Pero, a partir de las diferencias en los ingresos al interior de cada hogar, es arbitrario definir el alcance de un hogar, con lo

cual probablemente en estos casos el ingreso individual debería ser considerado como una mejor unidad tributaria.

Sin embargo, el juicio de valor sobre el concepto de equidad podría cambiar si la renta del hogar es definida incluyendo el ingreso de actividades no remuneradas realizadas al interior del hogar<sup>13</sup>. De no hacerlo, podría haber un tratamiento inequitativo para los hogares en los cuales ambos cónyuges realizan trabajos remunerados en comparación con aquellos en donde hay un esposo con trabajo formal remunerado y su cónyuge realizando actividades de cuidado sin recibir retribución.

De acuerdo con Elson, el razonamiento expuesto podría implicar la idea de que el valor del trabajo no remunerado debería ser cuantificado o valorizado en el mercado e incluirlo en la estimación del ingreso del hogar con propósito tributario<sup>14</sup>. El razonamiento subyacente para promover hogares con un receptor de ingreso formal de tiempo completo y alguien que trabaja en el hogar se lleva a cabo frecuentemente con la idea de analizar la mejor manera de cuidar a los hijos, con los beneficios económicos y sociales que ello conlleva. La problemática aquí implicada es la definición de qué es lo que se considera igual tratamiento en términos de la incidencia del impuesto a la Renta en los ingresos de los hogares.

Una justificación para gravar a las familias en lugar de las personas estriba en el hecho de que permite un mejor tratamiento de los ingresos no laborales. Existe el peligro de que, bajo tributación individual, esposos que perciban ingresos elevados pudieran transferir activos a sus esposas para reducir su carga tributaria. El razonamiento subyacente es el hecho de que la asignación de activos al interior del hogar es irrelevante. Los valores sociales, en consecuencia, influyen para la elección de la unidad tributaria más equitativa.

<sup>12</sup> ROSEN, Harvey, *Public Finance*, Fifth edition, Mc. Graw Hill, 2002.

<sup>13</sup> ELSON, D. "Vertical equity, horizontal equity and gender equality in taxation" Draft Note for Methodology Meeting of Gender and Taxation Project Durban, documento inédito, 2007.

<sup>14</sup> ELSON, D. Op. cit.

Como resultado de estas cuestiones, el diseño del impuesto a la renta puede incluir sesgos explícitos o implícitos<sup>15</sup>. El primero, más sencillo de identificar dado que emerge de la normativa tributaria, puede aparecer en la asignación de los ingresos no laborales, exenciones, deducciones y el diseño de las alícuotas y la incidencia legal. El segundo resulta de las tasas marginales, porque una tasa más alta para los perceptores secundarios de ingresos puede desincentivar la oferta laboral a través del efecto sustitución. Estos temas serán analizados en las secciones posteriores.

Un sesgo explícito de género puede encontrarse en muchos sistemas tributarios porque depende del lenguaje utilizado en el código tributario o en regulaciones impositivas. El sesgo explícito, por otra parte, es más difícil de identificar dado que depende de las diferentes implicancias que dichas provisiones legales y regulaciones determinan para hombres y mujeres dado que dependen de juicios de valor relacionados con comportamientos sociales y económicos. Aunque los sistemas de tributación individuales pueden ser más equitativos en términos de género que la tributación conjunta, aún pueden contener sesgos explícitos e implícitos<sup>16</sup>.

De acuerdo con Grown, una manifestación de sesgo explícito es la asignación de deducciones, exenciones y otras preferencias tributarias basadas en el sexo del contribuyente<sup>17</sup>. Por ejemplo, las deducciones pueden ser diferentes si el receptor de ingreso está en el sector formal o si es trabajador independiente. Como es más probable que los hombres estén trabajando en el sector formal y menos probable que sean quienes estén a cargo de las familias en hogares monoparentales que las mujeres, es

más probable en consecuencia que los hombres enfrenten una menor carga por el impuesto a la Renta que las mujeres. Estas provisiones de la ley constituyen sesgos implícitos contra las mujeres, que son quienes predominan entre los trabajadores independientes a cargo de los hogares.

Adicionalmente, es importante puntualizar que la normativa tributaria provee exenciones para percepciones de intereses y dividendos. Considerando que los hombres concentran probablemente mayor proporción de activos financieros y acciones que las mujeres, esto constituye otro sesgo de género.

Otro sesgo de género explícito se produce en el gasto tributario aplicable al impuesto sobre la renta de las personas físicas cuando se reduce el monto del impuesto a pagar por deducciones de gastos relacionados con la gestión del cuidado o por los individuos económicamente dependientes, personas mayores o con algún grado de discapacidad que conforman el hogar<sup>18</sup>.

Además de lo comentado, existen diferencias en los patrones de gastos en bienes de consumo entre los hogares. Las mujeres, en comparación con los hombres, tienden a gastar una mayor proporción de los ingresos bajo su control en bienes como alimentos, educación y cuidado de la salud, que acrecientan el bienestar y las capacidades de los hijos; estos comportamientos afectan la incidencia tributaria.

En la discusión sobre impuestos indirectos también debe considerarse consecuentemente un factor no incluido en la discusión sobre el impuesto a la Renta: los diferentes patrones de consumo en términos de género. Podría ser, por ejemplo, que la incidencia del total de los impuestos indirectos es en realidad más baja en los hogares con predominancia femenina porque las mujeres tienden a comprar menos bienes que están gravados a las tasas más elevadas (alcohol o tabaco, por ejemplo).

<sup>15</sup> Ver: STOTSKY, Janet, 'Gender Bias in Tax Systems', IMF Working Paper 96/99, 1996.

<sup>16</sup> Ver: STOTSKY, Janet, Op cit., 1996 y STOTSKY Janet, "Sesgos de género en los sistemas tributarios" en PAZOS MORÁN, María: *Política fiscal y género*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2005, disponible en: [Sesgos de género en los sistemas tributarios](#) pág. 8.

<sup>17</sup> GROWN, Caren. Op. cit.

<sup>18</sup> ALMEIDA SÁNCHEZ, M. D.: "La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 217 (LC/TS.2021/105), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021

Stotsky argumenta que el sistema de impuestos indirectos en los que impuestos sobre el alcohol o tabaco son más altos que en otros bienes de consumo está sesgado en contra de los hombres<sup>19</sup>. Se basa en el hecho de que un sistema insesgado requiere que bienes y servicios que son consumidos en forma proporcionalmente más elevada por hombres no deberían ser gravados a una tasa diferente que los bienes que son consumidos de manera proporcionalmente mayor por mujeres. De manera similar, tasas más bajas de IVA que la general en cuidados médicos podrían estar sesgados implícitamente en contra de las mujeres por consumir estos bienes o servicios de manera proporcionalmente mayor que los hombres.

Este argumento proviene del hecho de que el sesgo proviene de tratar a mujeres y hombres de manera diferente cuando deben ser tratados de la misma manera, violando el principio de la equidad horizontal. Pero esto implicaría que consumir alcohol y tabaco y atención médica son comportamientos que la sociedad valora de manera idéntica<sup>20</sup>.

Sin embargo, es generalmente aceptado como justificable gravar bienes meritorios y de primera necesidad a una tasa más baja que los bienes demeritorios y bienes de lujo. Consecuentemente, tener tasas más altas para bienes consumidos en forma proporcionalmente más alta por los hombres, y tasas más bajas para los bienes consumidos de manera proporcionalmente mayor por las mujeres, si los bienes consumidos por las mujeres son meritorios o necesidades básicas, y los consumidos por los hombres son demeritorios o bienes de lujo, la fijación de alícuotas diferenciales no violaría los principios de equidad entre hombres y mujeres. El principio relevante aquí es el de la equidad vertical, que permite tratar a personas diferentes de manera apropiadamente diferenciada.

Con el propósito de analizar el impacto potencial de ambos impuestos en el comportamiento de hombres y mujeres, y la posibilidad de los segundos de trasladar la

incidencia de los impuestos al alcohol hacia otros miembros del hogar, este tema debe considerarse con atención.

Típicamente, consumidores de alcohol no reducen la compra del mismo demasiado si el precio aumenta. Existe el riesgo de que los hombres respondan ante el aumento de precio reduciendo el gasto en otros bienes que benefician a los miembros restantes del hogar. De manera similar, si aumenta la tasa del IVA en bienes de primera necesidad (jabón, sal, kerosene) que las mujeres tienen la responsabilidad de adquirir, existe evidencia que sugiere que cuando el precio de los bienes básicos del hogar aumentan, las mujeres tienden a reducir su propio consumo e invertir más tiempo en producir bienes sustitutos en el hogar.

De acuerdo con Elson, hay evidencia de que el poder de negociación relativo de las mujeres al interior del hogar tiende a ser menor que el de los hombres<sup>21</sup>. Una hipótesis plausible sugiere que los hombres tienen mayor capacidad para trasladar la carga de los impuestos indirectos como los selectivos sobre bienes o el IVA a otros miembros del hogar que las mujeres. Si este fuera el caso, los impuestos indirectos sobre los consumos tendrán un impacto sustancialmente diferente en hombres y mujeres, con una mayor incidencia sobre las segundas.

Otro sesgo de género implícito ocurre por el impacto en el empleo de un sector económico, dado que los impuestos directos o indirectos afectan positiva o negativamente a determinadas ramas de actividad económica que generan empleo de manera diferenciada para hombres y mujeres<sup>22</sup>.

De acuerdo con Rossignolo, en la Argentina el régimen de tributación, si bien es individual, en la práctica termina siendo un régimen híbrido<sup>23</sup>. Existen disposiciones en virtud de las cuales los cónyuges están sometidos a un tipo de tributación conjunta debido a que varias exenciones asignan al esposo determinadas fuentes de ingresos comunes, como los beneficios relacionados con bienes

<sup>19</sup> STOTSKY, Janet. *Op cit.* 1996.

<sup>20</sup> ELSON, D. *Op. cit.*

<sup>21</sup> ELSON, D. *Op. cit.*

<sup>22</sup> ALMEIDA SÁNCHEZ M. D., *Op. cit.*

<sup>23</sup> ROSSIGNOLO, D. *Op. cit.*

gananciales. Además, presenta otros sesgos relacionados con el tipo de contribuyentes y el tratamiento diferenciado que tienen respecto de umbrales y deducciones. Los contribuyentes que obtienen sus ingresos de su trabajo personal deben pagar el impuesto sobre la renta siempre que sus ingresos superen el umbral, en tanto que las personas que obtienen ganancias financieras, que por lo general son hombres de altos ingresos, no deben hacerlo. Igualmente, los hogares donde hay niños soportan la mayor carga fiscal directa, sobre todo aquellos que tienen jefatura masculina y perceptores duales.

Previo a la modificación del Código Civil en 2015, los activos de un matrimonio eran atribuidos al esposo, con algunas excepciones (Artículo 18, Decreto 281/97 de la Administración Pública Nacional), que hacían a la mujer invisible como contribuyentes con respecto a estos activos. Por otro lado, Argentina implementó medidas con sesgos explícitos para compensar estas distorsiones, incluyendo promover la inclusión de mujeres en el economía formal en ciertas regiones, implementar deducciones para los gastos de cuidado y jardines para padres de niños menores de tres años, y por cargas de familia para parejas cohabitantes (en lugar de sólo matrimonios)<sup>24</sup>.

Argentina eliminó la mencionada provisión para el impuesto a la renta personal, donde la propiedad ganancial conjunta era atribuida al esposo a menos que la misma hubiera sido adquirida por la mujer previa al matrimonio. Este sesgo de género fue eliminado en 2017 cuando se hizo explícito que ambos integrantes debían ser gravados individualmente en sus activos y en el 50% de sus bienes gananciales.

Adicionalmente, en el caso de la seguridad social, los empleadores recibieron una reducción en las cargas patronales para incentivar la contratación de mujeres y personas con discapacidades

Durante la pandemia del COVID, Argentina implementó medidas específicamente diseñadas para proteger a mujeres y grupos vulnerables. Como parte de las medidas para promover los servicios basados en el conocimiento, una más alta deducción de impuestos fue permitida para los aportes de empleadores relacionados con mujeres, trabajadores con discapacidades o trabajadores con largo tiempo en desocupación (80% comparado con 70% para otros trabajadores; más altas deducciones fueron introducidas para los directores de sociedades mujeres como medida para aportar un sesgo de género al impuesto a la Renta de sociedades)<sup>25</sup>

En Argentina también puede existir un sesgo de género en el IVA dado que hogares de menores ingresos o individuos tienden a pagar una proporción mayor de IVA como porcentaje del ingreso. El IVA, que es el impuesto de mayor recaudación, recae con mayor fuerza relativa en las mujeres, que están sobre representadas en los tramos inferiores de ingreso, lo que introduce un componente de regresividad en la distribución de la carga tributaria.

#### **E. La eficiencia en la tributación y el género**

El hecho de que los impuestos afectan la decisión de ingresar al mercado laboral implica que la eficiencia debe ser también considerada. Uno de los principios básicos de la tributación óptima es que el gobierno debe gravar en menor medida los bienes que tienen una oferta más elástica en relación con los impuestos (regla de la inversa de la elasticidad)

Debido al hecho de que la oferta laboral de las mujeres es más elástica que la de los hombres considerando salarios netos de impuestos, la teoría de la imposición óptima implica que las tasas impositivas sobre los ingresos laborales deberían ser más bajas para las mujeres que para los hombres, lo que es confirmado a través del análisis de la

<sup>24</sup> Ver: OECD. "Tax Policy and Gender Equality. A Stocktake of Country Approaches", Centre for Tax Policy and Administration, Committee On Fiscal Affairs CTPA/CFA/NOE2 13, 2022.

<sup>25</sup> Ver: OECD, Op. Cit.

distribución reportada de ingresos de hombres y mujeres<sup>26</sup>.

Sin embargo, el hecho de que el ingreso del segundo perceptor sea adicionado al primer perceptor por razones tributarias, si las mujeres tienen menos ingreso que los hombres, dicha adición no es neutral en términos de género. En realidad, agregando ambas rentas con una tributación progresiva va en la dirección opuesta a la tributación óptima; el segundo perceptor de ingresos estaría gravado a una tasa marginal más alta, implicando sesgo implícito de género.

La elección de la unidad tributaria tiene también implicancias en la eficiencia dado que la tasa marginal más alta afecta la oferta de trabajo y la composición de los hogares<sup>27</sup>. Consecuentemente, uno de los efectos más directos en la eficiencia, refiere al impacto de la tributación conjunta en la oferta de trabajo. La teoría de la tributación óptima prescribe que el gobierno debe gravar en menor medida a los bienes con oferta más inelástica, como la oferta de trabajo femenina.

En Argentina se destaca el impacto en detrimento de la equidad de género a través del efecto de las tasas marginales en los segundos perceptores de renta de los hogares y el consecuente efecto negativo en la oferta de trabajo femenina. Esto puede resultar en altas tasas marginales en los segundos perceptores que buscan entrar a la oferta de trabajo o moverse de trabajo *part time* a *full time*<sup>28</sup>.

La optimalidad de esta política estriba en las diferentes elasticidades de la oferta de trabajo entre hombres y mujeres. Si la elasticidad de la oferta de trabajo fuera tomada como un parámetro exógeno que difiere por género, entonces el argumento es directo: esto aumenta el bienestar, hace crecer el producto con ganancias de empleo porque minimiza la pérdida social agregada que surge de distorsiones en el mercado laboral<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Ver: ALESINA, A, e ICHINO, A. "Gender Based Taxation", mimeo Harvard University and University of Bologna, 2007.

<sup>27</sup> Ver: STOTSKY, Op. cit. 1995.

<sup>28</sup> Ver: OECD. Op. cit, 2022.

<sup>29</sup> Ver: ALESINA, A; ICHINO, A. y KARABARBOUNIS, L. "Gender Based Taxation and

Estos resultados están confirmados por simulaciones numéricas y son robustos ante perturbaciones en el marco conceptual de los modelos, y a extensiones que consideran elasticidades cruzadas, hogares heterogéneos y producción por parte de los hogares. Aunque el argumento es bien conocido en la literatura académica, no es sin embargo tomado en cuenta seriamente como recomendación de política<sup>30</sup>.

## F. Cuestiones relevantes para analizar el impacto de los impuestos sobre la equidad de género

Los gobiernos deben lidiar con el problema de generar suficientes recursos para reducir la pobreza y financiar la provisión de bienes públicos esenciales. La política fiscal en general, y la tributaria en particular, juega un rol fundamental en el debate sobre cuáles servicios deben ser provistos por los gobiernos y quiénes deben pagar por los mismos, incluyendo la porción pagada por hombres y mujeres como consumidores, trabajadores y empleadores.

Las mujeres en todo tipo de economías han soportado una carga alta de las crisis económicas en general, y en particular el caso de la pandemia, en consecuencia es muy importante resaltar la necesidad de construir sistemas tributarios eficientes y equitativos que permitan sostener un flujo estable de bienes públicos.

Los mecanismos de recolección de datos están en el centro de una política tributaria que pudiera alcanzar estos objetivos. En particular, tres mecanismos de recolección de información son importantes para analizar el impacto de los sistemas tributarios en la desigualdad de género: encuestas de hogares, registros administrativos y experimentos de campo.

Primero, en relación con las encuestas de hogares que recolectan información sobre

the Organization of the Family" mimeo Harvard University and University of Bologna, 2007.

<sup>30</sup> Ver: ALESINA, A, ICHINO, A. y KARABARBOUNIS, L. Op. cit. 2007.

ingresos y gastos en bienes de consumo, varias alternativas han sido consideradas para establecer la manera más apropiada para medir el bienestar al interior de los hogares. Las estimaciones iniciales apuntan al ingreso familiar como representativo de la función de bienestar; subsecuentes estimaciones establecen que el bienestar está más asociado con el ingreso per cápita y finalmente otros enfatizan la importancia de establecer algunos ajustes, como el ingreso ajustado por adulto equivalente y economías de escala al interior de los hogares,

Sin embargo, ni el ingreso per cápita ni los métodos de equivalencia de escala son ideales desde un punto de vista de equidad de género. La regla per cápita ignora los diferenciales de poder basados en el género que demuestra una desigual asignación de recursos subyacente al interior del hogar. Y el uso de las escalas de equivalencia no es tampoco mejor porque se refiere a las necesidades de recursos y no al control del presupuesto del hogar.

Con el objeto de llevar a cabo el análisis de género, la clasificación está orientada a identificar los patrones de comportamiento relacionado con el gasto de bienes de consumo para una composición específica de hogares en términos de género. El paso siguiente en el análisis involucra clasificar los hogares en categorías basadas en las relaciones de género, como características demográficas (como un proxy de las relaciones de género subyacentes que produce patrones de consumo "masculinos" o "femeninos"), características ocupacionales de los miembros del hogar (utilizando la condición de ocupación como un proxy del poder negociador sobre el control del presupuesto al interior del hogar porque es probable que el empleo permite a los miembros del hogar ocupados ejercer un mayor control sobre los gastos en bienes de consumo del hogar, resultando nuevamente en diferentes patrones de consumo) o una categoría adicional que considera cuánto ingreso es generado por miembros masculinos y femeninos para aproximar nuevamente al poder de negociación relativo.

Para el caso argentino, los hogares sin menores de edad afrontan una mayor carga de los impuestos, siendo los hogares con predominancia femenina los que soportan la mayor porción de los impuestos indirectos<sup>31</sup>.

Los hogares con menores soportan la mayor carga relacionada con los impuestos directos, principalmente el caso de los hogares con hombres perceptores de ingresos u hogares con doble perceptor, masculino y femenino. Los hogares con predominancia femenina soportan una carga tributaria mayor que aquellos con predominancia masculina. El impacto reducido del impuesto a la Renta personal, como es pagado por aproximadamente el 30% de los hogares con más altos ingresos de la población ordenada por su ingreso per cápita, reduce el alcance de este tributo para llevar a cabo políticas favorables a la equidad<sup>32</sup>.

Sin embargo, obtener datos de gastos en bienes de consumo de manera individual tiene dos desventajas principales. La primera reside en el hecho de que los estudios tradicionales de incidencia se basan en hogares como el indicador de bienestar, asumiendo que al interior del hogar existen bienes públicos cuyo consumo, como se encuentra compartido por todos los individuos del hogar, sería difícil de asignar a cada individuo en particular.

La segunda desventaja estriba en el hecho de que sería difícil efectivizar una asignación de ingresos a gastos, es decir, qué individuo del hogar realizó el gasto en bienes de consumo utilizando un ingreso propio. Podría darse el caso en el cual los bienes de consumo utilizados por los hombres pudieran ser adquiridos por mujeres o viceversa; o inclusive, al tener en cuenta a bienes durables cuyo uso es compartido por varios miembros del hogar surge la cuestión relevante de quién realizó la compra o qué ingreso fue utilizado para dicha adquisición.

En segunda instancia, ha existido recientemente un marcado interés en el estudio de la distribución de los ingresos más elevados utilizando datos del impuesto a la

<sup>31</sup> ROSSIGNOLO, Darío, Op. cit.

<sup>32</sup> Op. cit.

Renta personal, Aunque la información desagregada sobre el impuesto a la renta y los impuestos sobre activos podrían ser útiles para estimar diferencias en la condición financiera entre mujeres y hombres dado que constituyen tributos cuyas declaraciones juradas son completadas individualmente, esa información se encuentra solamente disponible en forma tabulada en Argentina en oposición a otros países (Uruguay) en donde los microdatos del impuesto a la Renta personal pueden estar disponibles a pedido del investigador.

En Argentina, por ejemplo, el porcentaje del ingreso total que concentra el top 1% más rico de la población es de alrededor del 12%. Sin embargo, la información tabulada no permite estimar las concentraciones de ingresos para mujeres y hombres por separado.

En tercer lugar, considerando experimentos de campo controlados en economía del comportamiento, existe evidencia a nivel local, desarrollados mediante la metodología de Diferencias en Diferencias. Los tratamientos están diseñados para testear los determinantes principales del cumplimiento tributario de acuerdo con la literatura y las razones por las cuales la población en América Latina determina para no cumplir con sus obligaciones tributarias: disuasión, equidad y justicia. Estos estudios han encontrado que los contribuyentes tienden a pagar más impuestos a través de la inclusión de mensajes en sus boletas tributarias. Si bien la información no se encuentra disponible públicamente, sería interesante analizar si efectivamente existe una diferencia en el cumplimiento tributario entre hombres y mujeres.

## LA BRECHA TRIBUTARIA COMO INDICADOR DE LA BRECHA DE GÉNERO

Lucía López Parga

### A. Introducción

Al recibir la invitación por parte de las Dras. Fabiana Schafrik y Gladys Vidal para participar de esta edición de la Revista Debates, en el marco de la Comisión de Género y Derecho Financiero de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en primer término me sentí sumamente honrada y agradecida en tanto ambas han sido docentes mías y les tengo profunda admiración.

Luego, comencé a explorar sobre qué aspecto podía desarrollarlo. Como especialista en derecho tributario, y mujer, se podría considerar que en principio parecería una tarea sencilla. Sin embargo, conforme lo vengo profundizando desde hace un tiempo, la perspectiva de género en tanto visión con la que mirar cualquier fenómeno de la realidad - en general - y el derecho - en particular-, es necesario aprenderla, adquirirla y desarrollarla. Es decir, más allá que algunas inequidades de género se adviertan ostensibles, lo cierto es que para lograr mirar con esta perspectiva, es importante trabajar en ello, replanteándose múltiples situaciones y cuestiones que se tienen en ocasiones, naturalizadas.

En cuanto al derecho en particular, Alda Facio<sup>1</sup> señala que la metodología para el análisis de género del fenómeno legal consiste en seis pasos: 1) Tomar conciencia de la subordinación del sexo femenino en forma personal, 2) Identificar en el texto las distintas formas en que se manifiesta el sexismo tales

como el androcentrismo, el dicotomismo sexual, la insensibilidad al género, entre otros, 3) Identificar cuál es la mujer que está presente o invisibilizada en el texto y sus efectos, 4) Identificar cuál es el estereotipo de mujer que sirve de sustento en el texto, 5) Analizar el texto tomando en cuenta la influencia de, los efectos en, los otros componentes del fenómeno legal y 6) Ampliar y profundizar la toma de conciencia de lo que es el sexismo y colectivizarla; es decir trabajar en “la concientización en género” la cuál señala la autora como primer y último paso de la metodología que propone, sin la cual, afirma, la eliminación del sexismo es imposible.

A los fines del presente análisis, partiré de la consideración que las normas no son neutrales en términos de género, es decir, que están creadas en un determinado momento y bajo determinada perspectiva - androcentrismo -, lo que lleva a desplazar la teoría de que la sola aplicación de la norma sin distinción, garantiza la igualdad de género. En este sentido, como no viene dado, invito a cuestionarse e interpelarse ante las distintas situaciones en las que deben subsumirse las disposiciones legales, para verificar, si el encuadramiento resulta acorde con la visión que se propone.

Es decir, la perspectiva de género aplicada al ámbito jurídico, requiere partir de que existe una situación de base desequilibrada, y normas construidas sobre estereotipos. Por ello, los operadores deben propender a deconstruir la norma jurídica y cuestionar su pretendida neutralidad, intentando detectar e identificar en éstas, la vulneración al principio de igualdad y no discriminación.

Es menester poner de relieve que el aplicar la perspectiva de género es un imperativo, no una elección, ello encuentra su fundamento y respaldo en el derecho a la igualdad y a la no discriminación reconocidos en nuestra Constitución Nacional y en los tratados

<sup>1</sup> El desarrollo completo de cada uno de los pasos ver en FACIO, Alda, “Metodología para el análisis de género del fenómeno legal” en FACIO, Alda Facio y FRÍES, Lorena (Editoras), en *Género y Derecho*, Santiago de Chile, Ediciones LOM, 1999, pp. 99-136. Síntesis que efectúa de su libro “*Cuando el género suena, cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*”. ILANUD, 1991.

internacionales de derechos humanos que el Estado Argentino ha suscripto e incorporado al ordenamiento mediante el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional (art. 16 CN; art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y arts. 1.1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos); así como también específicamente la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (OEA-1994) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU-1979).

Ahora bien, lo explicitado requiere un replanteo permanente y cotidiano, en tanto coincido con que *“...repensar el derecho y su función social, es un desafío que va más allá de contar con “buenas leyes” o con “buenas resoluciones judiciales” para las mujeres. Significa hacer de esta disciplina un instrumento transformador que desplace los actuales modelos sexuales, sociales, económicos y políticos hacia una convivencia humana basada en la aceptación de la otra persona como una legítima otra y en la colaboración como resultante de dicho respeto a la diversidad.”*<sup>2</sup>

Partiendo de estas premisas, en la búsqueda de la temática a desarrollar, distinguí dos grandes enfoques de estudio respecto del vínculo entre el derecho financiero o tributario y la perspectiva de género, dentro de los cuáles se engloban diversos puntos de análisis. Por un lado, la aplicación del prisma de la perspectiva de género para rever o revisar cuestiones de derecho financiero a los fines de una mayor equidad dentro del sistema fiscal y, por el otro, las formas en las que el derecho financiero o tributario puede incidir y constituirse en herramienta para achicar las brechas de género.

Así, observé valiosos aportes en materia de análisis de presupuestos estatales con perspectiva de género, otros respecto a la diferenciada incidencia tributaria, estudios sobre los sesgos de género en los sistemas

tributarios y propuestas en miras de la equidad, entre otros; temas a los que sin ser objeto del presente, haré algunas referencias.

En particular, determinadas publicaciones sobre el alcance de la imposición por género, a las que me remitiré en el próximo título, fueron el punto de partida. De este modo, como veremos, se observa una marcada diferencia entre hombres y mujeres que resultan alcanzados por determinados tributos, lo que se advierte como lo visible, pero que en definitiva, es producto de una desigualdad de género más profunda, en materia productiva, financiera y económica. Claro que a esta altura nadie desconoce dicha desigualdad, pero considero que el plasmarla y explicitarla, partiendo de la divergencia en la tributación, colabora en el proceso al visibilizar y dejar de manifiesto la brecha de género, lo que invita a repensar y reflexionar. Así, en el presente me detendré en la brecha tributaria como indicador o representación de la desigualdad de género en términos económicos, haciendo la comparación entre hombres y mujeres.

Como último ítem en esta introducción pero de forma previa a comenzar el análisis, deseo exponer qué se entiende por género conforme ONU – Mujeres *“El género se refiere a los roles, comportamientos, actividades, y atributos que una sociedad determinada en una época determinada considera apropiados para hombres y mujeres. Además de los atributos sociales y las oportunidades asociadas con la condición de ser hombre y mujer, y las relaciones entre mujeres y hombres, y niñas y niños, el género también se refiere a las relaciones entre mujeres y las relaciones entre hombres. Estos atributos, oportunidades y relaciones son construidos socialmente y aprendidos a través del proceso de socialización. Son específicas al contexto/época y son cambiantes. El género determina qué se espera, qué se permite y qué se valora en una mujer o en un hombre en un contexto determinado. En la mayoría de las sociedades hay diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres en cuanto a las responsabilidades asignadas, las actividades realizadas, el acceso y el control de los recursos, así como las oportunidades de*

<sup>2</sup> FACIO, Alda y FRIES, Lorena, “Feminismo, género y patriarcado”, en *Género y Derecho*, La Morada, Santiago de Chile, Corporación de Desarrollo de la Mujer, 1999, Pág. 7.

adopción de decisiones. El género es parte de un contexto sociocultural más amplio, como lo son otros criterios importantes de análisis sociocultural, incluida la clase, raza, nivel de pobreza, grupo étnico, orientación sexual, edad, etc.”<sup>3</sup>

## B. La brecha tributaria: lo que se ve

Comenzaré por referirme a las publicaciones a las que hice mención previamente. La primera titulada la “Masculinización de la riqueza: el caso del Aporte Solidario y Extraordinario”<sup>4</sup>. En ésta se hace referencia a quienes quedaron alcanzados por el Aporte Solidario previsto por la Ley 27.605, el cual, en términos generales y en lo pertinente para el presente análisis, prevé su aplicación para las personas cuyo valor de sus bienes exceda de los \$200.000.000 inclusive.<sup>5</sup> Así, se

<sup>3</sup> ONU-Mujeres, Glosario de igualdad de género en línea. 2/7/2022.

<https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=G&sortkey=&sortorder=asc>

<sup>4</sup> Observatorio de tributación y género. Política Tributaria. Ministerio de economía. “Masculinización de la riqueza: el caso del Aporte Solidario y Extraordinario”. [Masculinización de la riqueza: el caso del Aporte Solidario y Extraordinario | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/observatorio-tributacion-y-genero/politica-tributaria/masculinizacion-de-la-riqueza-el-caso-del-aporte-solidario-y-extraordinario)

<sup>5</sup> Ley 27.605 prevé en su Artículo 1º.- “Créase, con carácter de emergencia y por única vez, un aporte extraordinario, obligatorio, que recaerá sobre las personas mencionadas en el artículo 2º según sus bienes existentes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, determinados de acuerdo con las disposiciones de la presente ley.” Artículo 2º.- “Se encuentran alcanzadas por el presente aporte: a) Las personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el país, por la totalidad de sus bienes en el país y en el exterior...; b) Las personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el exterior, excepto las mencionadas en el segundo párrafo del inciso anterior...Quedan exentas de este aporte las personas mencionadas en el artículo 2º cuando el valor de la totalidad de sus bienes no exceda de los doscientos millones de pesos (\$ 200.000.000), inclusive. Cuando se supere la mencionada cifra, quedará alcanzada por el aporte de la totalidad de los bienes, debiendo ingresarlo de conformidad a lo dispuesto en los artículos 4º y 5º...”.

plasma en la nota en cuestión, que de los 10 mil aportantes el 26% son mujeres y el 74% hombres.

Por otro lado, el trabajo publicado por el Centro de Economía Política Argentina (CEPA) “Economía con perspectiva de género: de la brecha salarial a la patrimonial. Un abordaje en base a la información de Bienes Personales y Seguridad Social.”<sup>6</sup> efectúa un análisis de la disímil recaudación tributaria de los aportes y contribuciones de la Seguridad Social y del Impuesto a los Bienes Personales, atento la brecha salarial e inequitativa distribución patrimonial entre géneros.

Así, se plasma que en el ejercicio fiscal 2018 del Impuesto a los bienes personales<sup>7</sup>, del total de las personas alcanzadas por el mismo, el 34% corresponde a las mujeres y el 66% a los hombres. Advierte que desde el 2009 cuya participación de las mujeres era del 25, 6% se ha ido incrementando, aunque no resulta equitativa respecto a los hombres.

<sup>6</sup> STRADA, Julia y LETCHER, Hernán, “Economía con perspectiva de género: de la brecha salarial a la patrimonial. Un abordaje en base a la información de Bienes Personales y Seguridad Social”, Centro de Economía Política Argentina (CEPA), 30/09/2020.

<sup>7</sup> Gravamen de emergencia previsto en la Ley 23.966 actualmente en vigencia por Ley 27.432 hasta el 31/12/2022 que determina que “Son sujetos pasivos del impuesto: a) Las personas físicas domiciliadas en el país y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo, por los bienes situados en el país y en el exterior. b) Las personas físicas domiciliadas en el exterior y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo, por los bienes situados en el país. Las sucesiones indivisas son contribuyentes de este gravamen por los bienes que posean al 31 de diciembre de cada año en tanto dicha fecha quede comprendida en el lapso transcurrido entre el fallecimiento del causante y la declaratoria de herederos o aquella en que se haya declarado válido el testamento que cumpla la misma finalidad...”. Se trata de un tributo patrimonial que alcanza todo tipo de bienes a saber, inmuebles, derechos reales, naves y aeronaves, automotores, determinados bienes muebles, dinero y depósitos en dinero, títulos, acciones, cuotas o participaciones sociales y otros títulos, créditos, derechos, entre otros; cuando superen determinado mínimo exento, en el período al que refiere la nota, 2018, de \$1.050.000.

Agregan que la diferencia se acentúa si se examina el valor de los bienes, en tanto al año 2018 del total de los bienes declarados el 72% correspondía a hombres y el 28% a mujeres. Y que luego de ver la evolución en el tiempo de este aspecto, “...no solamente las mujeres son un tercio de los titulares del impuesto a los Bienes Personales, sino que además el valor de sus bienes es aún más bajo que ese tercio que representa su titularidad. En otras palabras, los bienes de las mujeres en promedio valen menos que los de los varones. Adentro del segmento de la riqueza que paga impuestos patrimoniales en Argentina, las mujeres son menos ricas que los varones.”<sup>8</sup>

De lo expuesto se evidencia una marcada diferencia en cuanto a quienes quedan alcanzados por este tipo de tributos patrimoniales, lo que demuestra una clara distribución asimétrica en la titularidad de la riqueza y los patrimonios según género.

Por su parte, en cuanto al Impuesto a las Ganancias persona física tenemos que “...solo el 30% de quienes tributan Impuesto a las Ganancias son mujeres. Esto es así porque no están representadas entre los trabajadores mejor pagos de la economía: en el decil de mayores ingresos, por ejemplo, el 63% son varones y sólo el 37% son mujeres.”<sup>9</sup> Y “Según la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC para el tercer trimestre de 2020, de las 300 mil personas que entran dentro del nuevo mínimo de ingresos para tributar el Impuesto a las Ganancias, las mujeres solo representan el 17,4%, es decir aproximadamente 52 mil mujeres.”<sup>10</sup>

La exteriorización de esta brecha de género entre quienes resultan obligados al pago de

estos tributos o aportes que gravan las principales manifestaciones de capacidad contributiva, nos permite ver que, además de las reformas o modificaciones que se deben realizar y se vienen realizando al sistema tributario orientadas a reducir las desigualdades entre los que contribuyen, lo cierto es que es muy marcada la inequidad en el acceso a los mayores ingresos y/o patrimonios, lo que determina de por sí el bajo porcentaje de las mujeres alcanzadas en este tipo de tributos.

Consideración aparte y que excede el objeto del presente trabajo, es el caso de los tributos indirectos como el IVA en los cuáles la incidencia es mayor en los sectores de menores recursos y más aún en mujeres, atento su regresividad; o el monotributo, régimen sobre el que se puede cuestionar en materia de igualdad de género, la imposibilidad de efectuar ciertas deducciones personales.

Así, representando esta diferencia por género entre los que resultan alcanzados por los citados tributos como la punta del iceberg, o en otras palabras, lo que se puede ver, en el próximo título haré un repaso de los motivos o lo que hay debajo, es decir, el origen de estos sesgos de género, a los fines de visibilizar tales desigualdades.

### C. La brecha económica: la causa

Como se plantea, existe una marcada diferencia por género en el acceso a la riqueza, lo que se traduce en que los hombres tienen más posibilidad de formar parte de los sectores de mayores ingresos y acceso a mayores activos económicos. Me refiero a “posibilidad”, porque justamente lo manifestado no significa que todas las mujeres no acceden y todos los hombres sí, sino que los varones tienen más chance y las mujeres tienen más dificultades para lograrlo. Esta inequidad responde entre diversos factores a un mercado laboral caracterizado por la división sexual del trabajo, así como un reparto socialmente asignado de roles y tareas de cuidados desigual, lo que impacta directamente en la carrera laboral y

<sup>8</sup> STRADA, Julia y LETCHER, Hernán. Ob. Cit. Pág. 8

<sup>9</sup> Observatorio de tributación y género. Secretaría de Política Tributaria. Ministerio de economía. “Impuesto a las Ganancias con Perspectiva de Género”. [Observatorio de Tributación y Género | Argentina.gob.ar](https://observatorio.tributacion.gob.ar/). Pág. 2/3.

<sup>10</sup> Observatorio de tributación y género. Secretaría de Política Tributaria. Ministerio de economía. “Impuesto a las Ganancias con Perspectiva de Género”. [Observatorio de Tributación y Género | Argentina.gob.ar](https://observatorio.tributacion.gob.ar/). Pág. 6.

profesional de las mujeres y por ende en el acceso a puestos jerárquicos.

La división sexual del trabajo es entendida como la “...expresión material de las relaciones sociales de género y se da especial importancia al concepto de modo de producción doméstico...”<sup>11</sup> agregando que “...se trata de concebir al división sexual del trabajo en el plano de las prácticas, como una base observable de lo que serían estas relaciones sociales entre sexo, ya que es allí donde se visibilizan jerarquías, injusticias, segregaciones, etc. Es más, como señala D’Argemir, la ideología de la diferencia sexual construye la desigualdad en la medida en que la división del trabajo expresa la jerarquización de tareas, pero también la jerarquización de personas, así como las ideas y representaciones sobre tales actividades y relaciones.”<sup>12</sup>

Sobre el particular, me detendré en algunos aspectos del trabajo del autor Darío Rossignolo quién efectúa un análisis con un enfoque contable respecto de la incidencia tributaria conforme la dimensión de género. Parte de considerar los sesgos explícitos e implícitos de género en los impuestos en Argentina, para luego efectuar una descripción del contexto en el país.

Explicita Rossignolo que “...al tener en cuenta la dimensión de género, el desempleo es mayor para las mujeres adultas (15-64 años) que para los hombres (el 6,9% y el 4,5%, respectivamente, en 2013), mientras que entre los jóvenes (15-24 años), el desempleo aumenta al 24% de la fuerza de trabajo entre las mujeres y al 18% entre los hombres.”<sup>13</sup> Que de conformidad a los datos analizados, “...las mujeres entran y salen de la

fuerza de trabajo con mayor frecuencia que los hombres, de manera que su participación es más discontinua y tienen más probabilidades de realizar trabajos a tiempo parcial y de temporada que los hombres, que se concentran en los puestos a tiempo completo.”

Y agrega “La presencia de niños pequeños en el hogar continúa siendo una de las principales barreras a la entrada de las mujeres en el mercado de trabajo, situación que se acentúa a medida que disminuye el nivel de ingresos del hogar.” Asimismo, advierte que los ingresos individuales de las mujeres son menores que los de los hombres y que “...las mujeres trabajan predominantemente en empleos informales de manera que resultan excluidas de la red del impuesto sobre la renta (Grown, 2010). El perfil de empleo de las mujeres (trabajo discontinuo, ingresos relativos menores y predominancia en el empleo informal) determinan su falta de acceso a los beneficios otorgados a los empleados formales mediante el sistema tributario.”<sup>14</sup>

Sobre la base de la información de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC para el período del Primer Trimestre 2021<sup>15</sup>, se informa que en cuanto a la inserción en el mercado laboral, las mujeres se enfrentaron a una tasa de ocupación menor (43% frente al 63,8% de los varones), tasas de actividad más bajas (49% contra 69,7%) y tasas de desempleo mayores (12,3% frente al 8,5% de los varones).

Cabe agregar en cuanto a la diferencia por género de quienes se encuentran alcanzados por el impuesto a las ganancias, que se observa segregación horizontal (paredes de cristal) y vertical (techos de cristal) de las mujeres, es decir limitaciones en la participación en determinados empleos y para

<sup>11</sup> GARCÉS AMAYA, Diana Paola, “Contribuciones teóricas feministas a la comprensión de la división sexual del trabajo. De los feminismos marxistas materialistas a los feminismos decoloniales”, en *Revista Clepsydra*, Universidad de Granada, 18 de Noviembre de 2019, Pág. 34

<sup>12</sup> GARCÉS AMAYA, Diana Paola, Ob. Cit., Pág. 41/42.

<sup>13</sup> ROSSIGNOLO, Darío, “Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar”, en *Revista de la CEPAL*, Nº 124, Abril 2018, Pág. 198.

<sup>14</sup> ROSSIGNOLO, Darío, “Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar”, Ob. Cit., Pág. 200.

<sup>15</sup> Observatorio de tributación y género. Secretaría de Política Tributaria. Ministerio de economía. “*Perspectiva de Género en la modificación del Impuesto a las Ganancias Sociedades*”. [Perspectiva de Género en la modificación del Impuesto a las Ganancias Sociedades | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/economia/politica-tributaria/perspectiva-genero). Pág. 2.

el acceso a puestos jerárquicos. Los varones constituyen el 57% del total de los ocupados. De ellos, el 8,5% de los varones tienen puestos de jefatura o dirección, mientras que este porcentaje en mujeres es del 4,7%. A ello hay que agregarle que la brecha de ingresos totales entre varones y mujeres es del 29,0%<sup>16</sup>

Ratifica lo expuesto, las conclusiones a las que se arriban en el informe *“Una olimpiada desigual. La equidad de género en las empresas latinoamericanas y del Caribe”* en el marco del BID, el que se focalizó en las brechas de género en las firmas latinoamericanas y del Caribe. Así, entre otras cuestiones, se explicita: 1) La ausencia de mujeres en altos puestos. Solo el 14% de las firmas son de propiedad femenina; los directorios de la región cuentan con un 15% de participación femenina; y tan solo en el 11% de las empresas el puesto de gerente principal está ocupado por una mujer; 2) Segregación horizontal. La presencia femenina predomina fuertemente en las áreas consideradas “blandas”; 3) La baja presencia femenina observada en los puestos de decisión muestra también la existencia de segregación vertical; 4) Apenas un 15% de las firmas analiza la existencia de brechas salariales dentro de su organización.<sup>17</sup>

Sobre el particular, en lo que hace a esta desigualdad en la remuneración o el acceso a puestos jerárquicos, entiendo oportuno referenciar un precedente de la Suprema

Corte de Justicia de Mendoza<sup>18</sup> en el que en el marco de un despido y el reclamo de su indemnización, se expuso que la abogada cumplía funciones de gerenta de legales en una empresa y percibía una remuneración muy inferior a la del resto de los gerentes varones. Que no se le abonaban los aumentos, tenía reducciones y pagos seccionados, sin justificación alguna, todo lo cual fue acreditado según la pericia contable. Finalmente, el Tribunal condenó a pagar las indemnizaciones emergentes del despido de acuerdo a la misma remuneración que percibían los gerentes, fundado en el derecho de la mujer trabajadora a que sean respetadas sus garantías constitucionales y convencionales, en pie de igualdad con el hombre, en virtud de la aplicación del principio de no discriminación con apoyo en numerosos instrumentos internacionales, así como también haciendo especial hincapié en que la brecha salarial en nuestro país entre hombres y mujeres ronda el 27%.

Así las cosas, comienzan a exteriorizarse los motivos de la diferencia por género entre los aportantes de los tributos mencionados en el título anterior, en tanto las mujeres tienen menor acceso al empleo formal y principalmente a trabajos calificados y puestos de jerarquía, así como a los mayores patrimonios; ello conlleva a una amplia desigualdad en los ingresos y por ende en quienes resultan alcanzados por este tipo de gravámenes. A su vez, esa desigualdad en el acceso responde - en gran medida - a la desigual distribución de las tareas de cuidado en el hogar, lo cual a su vez tiene origen en patrones socioculturales.

Razona Rossignolo en el trabajo mencionado, que esta desigualdad en la participación plena en el mercado laboral y por ende en la brecha de los ingresos, sumado a la sobrerrepresentación de las mujeres en los núcleos familiares más vulnerables “...se traduce, a su vez, en una capacidad contributiva diferenciada entre hombres y

<sup>16</sup> Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Ministerio de economía. *“Las brechas de género en la Argentina Estado de situación y desafíos”*, [Las brechas de género en la Argentina](#). Pág. 9 y 10.

<sup>17</sup> BARAFANI Magdalena, BARRAL VERNA Ángeles, BASCO Ana Inés, MONJE Andrea, OUEDA CRUZ Stephanie, TORRES Natalia Sant Anna, *“Una olimpiada desigual La equidad de género en las empresas latinoamericanas y del Caribe”*, en *Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe División de Género y Diversidad* (BID-Invest. Nota técnica del BID; 2255). Agosto 2021. Pág. 8 y 9. [Una olimpiada desigual: la equidad de género en las empresas latinoamericanas y del Caribe](#)

<sup>18</sup> Suprema Corte de Justicia de Mendoza. Sala segunda. *“M.T.D.c/ T SA Y OTS P/ DESPIDO P/ P/ RECURSO EXTRAORDINARIO PROVINCIAL P/ EXTRAORDINARIO PROVINCIAL”*. 13/03/2020.

*mujeres que, en consecuencia, incide en la estructura tributaria actual de diferentes maneras.”*<sup>19</sup>

Esta diferente capacidad contributiva a la que hace referencia el autor, deja en evidencia lo manifestado en la introducción en cuanto a que la sola aplicación de la norma a todos por igual, no garantiza la igualdad ante situaciones de inequidad de origen, si ésta no ha sido considerada al formular la legislación. O a la inversa, la disímil situación de base debe estar considerada en la estructura de la norma, para que su aplicación a todos en general, respete la garantía de igualdad.

Continuando con el análisis, se advierte que la desigual asignación de los roles en el hogar, es uno de los principales aspectos que hacen la diferencia. A tal punto cobra relevancia, que la economista Corina Rodríguez Enríquez<sup>20</sup>, señala – al referirse al gasto público - que para evaluar políticas públicas con perspectiva de género, resulta esencial analizar de qué forma esa decisión incide en el desigual reparto entre hombres y mujeres del trabajo de cuidado no remunerado, en tanto ello impacta de manera directa en otros ámbitos como el mercado laboral o el acceso a recursos económicos.

Agrega la citada autora que uno de los elementos de medición del impacto del gasto público es el examen diferenciado por sexo de la identificación del uso del “tiempo” de las personas, intentando vincular el presupuesto público y el uso del tiempo en el núcleo familiar, en tanto “...busca identificar la contribución del trabajo de cuidado no remunerado al funcionamiento del sistema económico, y la medida en que la propia provisión de las políticas públicas cuenta con una dotación importante (y no explícitamente reconocida) de este tipo de trabajo.”<sup>21</sup>

<sup>19</sup> ROSSIGNOLO, Darío, Ob. Cit., Pág. 201.

<sup>20</sup> RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina, “Gastos, tributos y equidad de género Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género”, en *Ciepp CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, ISSN 1668-5245, Noviembre 2008, Pág. 11.

<sup>21</sup> RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina, Ob. Cit., Pág. 11.

En cuanto a este punto, surge del informe “*Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado al Producto Interno Bruto*” del Ministerio de Economía<sup>22</sup> que en cuanto al “Trabajo Doméstico y de Cuidados No Remunerado (TDCNR)” la distribución es estructuralmente desigual: 9 de cada 10 mujeres realizan estas tareas, que significan en promedio 6,4 horas diarias. Ellas dedican tres veces más tiempo que los varones. Agregando que conforme la encuesta llevada a cabo, las mujeres realizan más del 75% de las tareas domésticas no remuneradas. El 88,9% de las mujeres participan de estas tareas y les dedican en promedio 6,4 horas diarias. Mientras tanto, sólo el 57,9% de los varones participa en estos trabajos, a los que les dedican un promedio de 3,4 horas diarias.

Particularmente en lo que hace a este aspecto, estimo mencionar algunos precedentes judiciales que consideran la situación inequitativa antes expuesta.

En primer término, lo resuelto por la Sala I de la Cámara Civil en autos “M. L., N. E. C/ D. B., E. A. S/ FIJACION DE COMPENSACION (ARTS. 524, 525 CCCN)”<sup>23</sup>. En dicho proceso, la actora demandó a su ex cónyuge una compensación económica, en razón del desequilibrio patrimonial que le produjo el matrimonio y posterior divorcio. En primera instancia se hizo lugar a dicha compensación y la Alzada lo confirmó. Así, consideró que no lograron ser refutadas las conclusiones sobre la contribución de la mujer que se tradujo en la crianza de los hijos y en la dedicación a las tareas domésticas, evaluando desde la perspectiva de género la conformación de una

<sup>22</sup> Dirección Nacional de Economía Igualdad y Género. Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía. “*Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado al Producto Interno Bruto*”. 18/08/2020. [Los cuidados, un sector económico estratégico | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdad-y-genero/los-cuidados-un-sector-economico-estrategico). Pág. 3

<sup>23</sup> Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil. Sala I. “M. L., N. E. C/ D. B., E. A. S/ FIJACION DE COMPENSACION (ARTS. 524, 525 CCCN)”. 31/05/2019.

pareja que sostuvo un proyecto familiar sobre la base de una división de roles tradicional, por la cual el hombre trabajaba y la mujer se dedicaba a las tareas de hogar y el cuidado de los niños, a más del aporte de la actora de ciertos bienes al servicio de la dinámica familiar.

Por su parte, la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Quinta Nominación de Córdoba, en autos “A. E. J. Y OTRO C/ PROVINCIA DE CÓRDOBA Y OTRO - ORDINARIO- DAÑOS Y PERJUICIOS - ACCIDENTES DE TRÁNSITO- Expte. N° XXXX”<sup>24</sup> se expidió ante un caso de indemnización por lucro cesante, revocando un fallo de primera instancia que había modificado el tope de la edad jubilatoria de la fórmula Marshall por considerar que la damnificada al desempeñarse como ama de casa, los trabajos domésticos decrecen con el paso del tiempo. La Cámara, invocando el marco constitucional y convencional protectorio, señaló que se trató de un criterio economicista y de una generalización improcedente, y que la argumentación vertida por juez de primera instancia, traduce en definitiva un trato discriminatorio respecto a la mujer que desempeña tareas del hogar, limitando la indemnización a acordar por su incapacidad a los 60 años con fundamento en la reducción de las tareas del hogar con el paso del tiempo.

De ambos precedentes se advierte de los Tribunales una valoración en términos económicos de de las tareas de cuidado, considerándolas “una contribución” en el primer caso, y en el segundo cuestionando que no se aplique el tope general de edad jubilatoria. Destaco tales posiciones, en tanto, es este criterio el que en definitiva va a permitir avanzar hacia la equidad de género en términos patrimoniales o económicos.

Continuando con el análisis, estimo del caso mencionar lo señalado por la autora Agustina O’Donnell luego de hacer referencia a un

<sup>24</sup> Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Quinta Nominación de Córdoba. “A. E. J. Y OTRO C/ PROVINCIA DE CÓRDOBA Y OTRO - ORDINARIO- DAÑOS Y PERJUICIOS - ACCIDENTES DE TRÁNSITO- Expte. N° XXXX”. Sentencia 79. 24/07/2019.

precedente judicial de México en el que se analizó un caso de violencia económica hacia una mujer, que “*En definitiva, en Argentina, al igual que en México y en la mayoría de los países de la Región, la dependencia económica de las mujeres, por no trabajar, por trabajar menos horas para dedicarse a otras tareas, en general al cuidado familiar y del hogar, por trabajar en empleos precarios y/o informales que generan menos ingresos, es una de las formas de subordinación. Cuando se divorcian, muchas deben necesariamente litigar para ser alimentadas, al menos hasta lograr su autonomía económica y es en ese período de tiempo en el que, según los informes de la OVD, se producen los mayores índices de esta clase de violencia que, allí también se dice, va acompañada de otras de las allí tipificadas.*”<sup>25</sup> Agrega, en cuanto a la relación entre el secreto fiscal previsto en el art. 101 de la Ley 11.683 y la violencia económica, que ante procesos judiciales de familia en los que se plantean cuestiones patrimoniales y se requiere información económica o patrimonial, el secreto fiscal en principio no rige, debiendo solicitarse la misma ante la Administración Tributaria y ésta por aplicación de la excepción está obligada a suministrarla.

Como corolario de todo lo expuesto se puede deducir que la brecha tributaria por género explicitada en el primer título, tiene origen en el desigual acceso al mercado laboral y a los principales recursos económicos por parte de las mujeres, es decir, a una desigualdad estructural en materia económica. Ello a su vez se funda en diversos factores, fruto de estereotipos socioculturales, siendo uno de los principales motivos, la asimétrica distribución de roles y tareas de cuidado, lo que además genera vínculos de subordinación.

#### **D. La igualdad económica como un compromiso del Estado**

<sup>25</sup> O’DONNELL, Agustina, “Violencia económica y patrimonial y la cuestión tributaria. La importancia de tener un protocolo para juzgar con perspectiva de género: el caso de México”, [www.saij.gob.ar](http://www.saij.gob.ar). Id SAIJ: DACF200125. 17 de Junio de 2020.

A más de los Pactos suscriptos por el país sobre Derechos Humanos, Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tenemos en particular, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (CEDAW) (1979) establece que los Estados parte tomarán medidas para “asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”. Por otro lado, la Plataforma de Acción de Beijing (1995) demanda a los Estados incorporar una perspectiva de género en las políticas públicas generales.

Sobre el particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina recomendó en lo pertinente “31...a) Aplique el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, junto con una clasificación de puestos de trabajo y métodos de evaluación analíticos y neutros en cuanto al género y estudios periódicos de la remuneración; b) Cree más oportunidades para que las mujeres, incluidas las migrantes, puedan acceder a empleos estructurados, por ejemplo promoviendo el reparto equitativo de las tareas domésticas y familiares entre hombres y mujeres, prestando servicios de guardería suficientes y adecuados y aumentando los incentivos para que los hombres ejerzan su derecho a la licencia parental, y adopte un plan, con plazos establecidos, para aplicar la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) de la Organización Internacional del Trabajo, con miras a facilitar el acceso de la mujer a la economía formal;... d) Recabe información sobre la representación de las mujeres en el sector privado, elabore estrategias para promover a mujeres en puestos de toma de decisiones capacitándolas en aptitudes de gestión, y adopte medidas legislativas y no legislativas para facilitar la conciliación de las responsabilidades laborales y de cuidados de

*personas, por ejemplo, fomentando acuerdos sobre horarios flexibles; ...”.*<sup>26</sup>

Asimismo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) aprobada por los Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015, dentro de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), determina como Objetivo 5 “Lograr la igualdad de géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.”

En cuanto al seguimiento del cumplimiento de ODS en Argentina, surge del Informe de seguimiento 2021<sup>27</sup> la existencia de diversas metas priorizadas, pero en particular en cuanto al tema motivo del presente análisis, tenemos el reconocimiento y valoración del trabajo doméstico no remunerados (Meta 5.4.); el asegurar la participación total y efectiva de las mujeres y LGBTI+ y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de toma de decisiones en los ámbitos político, económico y público (Meta 5.5.); otorgar igualdad de derechos a mujeres y LGBTI+ de acceso a los recursos económicos, a la propiedad, otros tipos de bienes, los servicios financieros, entre otros (Meta 5.a.); mejorar el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de mujeres y LGBTI+ (Meta 5.b.); aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y LGBT (Meta 5.c.). Por su parte, la Disposición 198/2018 de la Auditoría General de la Nación, determina el seguimiento, control y planificación del cumplimiento de los ODS.

Conforme lo manifestado y en atención a los compromisos asumidos, se requiere por parte del Estado la toma y materialización de medidas de acción positiva para lograr una

<sup>26</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina. 25 de noviembre de 2016. Naciones Unidas. CEDAW/C/ARG/CO/7. [CEDAW/C/ARG/CO/7: Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina](https://www.unhcr.org/refugees/cdaw/c/arg/co/7/observaciones-finales-sobre-el-septimo-informe-periodico-de-la-argentina) Pag. 13.

<sup>27</sup> Argentina - Informe de País 2021 Seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS. Pág. 58 a 61. [ODS Argentina | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/ods)

mayor equidad económica en materia de género, y así poder cumplimentar con las metas fijadas.

### **E. Algunas reflexiones sobre el sistema fiscal como herramienta para la equidad de género**

Lo que he expuesto hasta este momento es un diagnóstico, la representación de un cuadro de situación, haciendo referencia principalmente a quienes quedan fuera de la imposición, es decir, en el bajo porcentaje de mujeres que resultan alcanzadas por los tributos que gravan las principales representaciones de capacidad contributiva; ello, como producto de un desigual acceso a los principales recursos económicos y mayores rentas. Ahora bien, el otro enfoque con el que se puede abordar el vínculo entre el derecho financiero o tributario y la perspectiva de género, es la utilización de aquel como instrumento para propender a la igualdad.

Sobre el particular, el art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional, establece que el Congreso debe legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Así las cosas, en primer término entiendo que desde el Derecho Financiero, el presupuesto es una de las principales herramientas para intentar achicar la brecha de género, no sólo a través del direccionamiento del gasto público, sino también con la confección de presupuestos públicos con perspectiva de género y clasificadores que permitan medirlo.<sup>28</sup>

Por otra parte, deseo poner de relieve algunas propuestas y aportes tanto desde el plano de la doctrina como a nivel institucional en relación al sistema tributario y como lograr

que sea más equitativo en función del género, así como también de qué manera puede el sistema fiscal incidir en pos de la igualdad.

Todo partiendo de la premisa que *“La política fiscal no es neutra; tiene un impacto diferenciado en hombres y mujeres, dados los roles, responsabilidades y oportunidades que tradicionalmente se asignan a cada género en la sociedad. La implementación del enfoque de género en los diferentes instrumentos tributarios, el gasto y el financiamiento es clave para redistribuir los recursos, reorganizar el trabajo de reproducción social y cambiar la realidad de los hombres y las mujeres.”*<sup>29</sup>

Surge en el marco del Observatorio de Tributación y Género<sup>30</sup> y la Dirección Nacional de economía, Igualdad y Género<sup>31</sup> en el ámbito del Ministerio de Economía, la publicación de informes, recomendaciones y propuestas que sirven a modo de medición y del estado de situación en cuanto al avance sobre la materia, respecto de las cuales considero la ciudadanía debe tomar conocimiento a los fines de su control y seguimiento.

Por su parte, destaco lo expuesto por María Dolores Almeida Sánchez en el marco del informe de CEPAL, en cuanto a que se elaboraron los siguientes lineamientos con *“objetivo de contribuir a que los países puedan fortalecer la incorporación del enfoque de género en sus políticas fiscales, para así reducir las desigualdades de género”*<sup>32</sup> a saber: 1) Evaluación de los efectos diferenciados en hombres y mujeres del sistema tributario del país. 2) Generación de estadísticas tributarias desagregadas por sexo. 3) Incorporación del enfoque de género

<sup>29</sup> ALMEIDA SÁNCHEZ, María Dolores. “La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*. N° 217 (LC/TS.2021/105). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. Pág. 41

<sup>30</sup> [¿Qué es el Observatorio de Tributación y Género? | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/observatorio-tributacion-y-genero)

<sup>31</sup> [Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/direccion-nacional-de-economia-igualdad-y-genero)

<sup>32</sup> ALMEIDA SÁNCHEZ, María Dolores, Ob Cit. Pág. 42/43, Remito para la caracterización de cada una de las propuestas.

<sup>28</sup> Ver informes de seguimiento del gasto vinculado a políticas de género. [Presupuesto Abierto | Sitio del ciudadano - Informes de Género](https://www.argentina.gob.ar/presupuesto-abierto/sitio-del-ciudadano-informes-de-genero)

en los presupuestos por resultados en todas las etapas del ciclo. 4) Capacitación en materia de presupuestos por resultados de género en las oficinas de presupuesto de los Ministerios de Hacienda o Finanzas. 5) Generación de información sobre el gasto público con incidencia en cuestiones de género. 6) Inclusión del enfoque de género en las compras públicas. 7) Fortalecer las capacidades de las entidades de control para el análisis del presupuesto con enfoque de género. 8) Potenciar el uso de fuentes de financiamiento público innovadoras relacionadas con el cierre de brechas de género. Finalmente, insta, en referencia a la pandemia del Covid – 19 que *“Hoy, más que nunca, se debe avanzar hacia la incorporación del enfoque de género en las diferentes medidas de política fiscal que contribuyan a mitigar los efectos de la crisis en el mercado laboral, de la caída de ingresos y del incremento de la carga del trabajo de cuidado de las mujeres. Por esta razón, es preciso trabajar en el establecimiento de un pacto fiscal y de género que permita implementar medidas de estímulo fiscal para contribuir a una recuperación económica inclusiva que promueva el cierre de las brechas de género.”*<sup>33</sup>

Ahora bien, en relación al objeto de análisis del presente trabajo, se advierte que la desigualdad de fondo respecto de la brecha de acceso a los patrimonios y a la riquezas por parte de las mujeres - lo cual quedó evidenciado por la diferencia por género entre quienes resultan alcanzados por los citados tributos- incide directamente en la recaudación del país. Es decir, la desigualdad de género impacta de forma negativa y directa en las finanzas públicas del Estado. Una política tributaria equitativa en términos de género - lo que implica una igualdad real entre mujeres y varones considerando las desigualdades de base - permitiría al Estado contar con mayores recursos para cumplimentar con los fines constitucionales.

<sup>33</sup> ALMEIDA SÁNCHEZ, María Dolores, “La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina”, Ob Cit., Pág. 44.

Claro que como se pudo ver, lo que se exterioriza como una brecha entre mujeres y varones respecto de resultar alcanzados por los citados tributos, es el resultado de la brecha de acceso en condiciones de igualdad al mercado laboral, económico, financiero, a estabilidad en la trayectoria profesional, en el acceso a puestos jerárquicos; lo que me lleva a concluir que las propuestas de reformas o cambios en el sistema tributario deben orientarse a mejorar y promover la igualdad en el acceso al mercado productivo, financiero y económico de las mujeres, para lograr así una mayor inclusión.

Sobre este punto coincido con la autora Rodríguez Enríquez, Corina en cuanto a que *“...abordar la cuestión de la organización del cuidado es clave cuando se aspira a sociedades más igualitarias. Para ello resulta imprescindible que el tema se incorpore en las agendas de discusión de política pública.”*<sup>34</sup> Es decir, que es imprescindible abordar este aspecto sobre las tareas de cuidado, para buscar la inclusión de las mujeres al sector productivo.

De este modo, la igualdad en términos de género de acceso al mercado laboral, al mercado productivo y financiero, responde a la idea de buscar una sociedad más sostenible y más equitativa, e incluso como se dijo, implicaría una mejora de las finanzas públicas del Estado. Ello requiere de un abordaje conjunto de los diferentes ámbitos del Estado de decisiones y propuestas multisectoriales sobre la materia, así como también del sector privado.

Particularmente, el sistema tributario puede estructurarse de modo de incentivar conductas inclusivas orientadas a incidir en materia de equidad de género, promoviendo la inserción de mujeres a sectores productivos, de empleo o producción, a través de exenciones, desgravaciones, deducciones u otro tipo de estímulos fiscales para aquellos que

<sup>34</sup> RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina, “Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”, en *Revista Nueva Sociedad*, ISSN: 0251-3552, Editorial: Fundación Foro Nueva Sociedad, Conicet, 03/2015, Pág. 43.

participen y cumplan con las metas propuestas.

Asimismo, tales beneficios deben enfocarse en el aspecto financiero o de crédito a los fines de facilitar a las mujeres la autosuficiencia económica o conforme se propone como meta de ODS 5, el empoderamiento económico. Estas medidas deben incluir desde la formación, capacitación, hasta la facilitación de registración tributaria y liquidación de las mujeres que buscan emprender.

Desde ONU Mujeres se parte de la concepción “que el manejo de sus finanzas debe suponer una transformación en cómo las mujeres se perciben con relación al mundo del trabajo y el dinero y cómo son percibidas y, por ende, reconocidas por otras y otros. Esta concepción de la inclusión financiera con perspectiva de género y el ejercicio de finanzas transformadoras se apoya en el convencimiento de que, para generar cambios hacia la inclusión de las mujeres, se requiere trabajar a nivel de ecosistema. Es decir, el éxito no depende de un instrumento financiero en sí, sino de un conjunto de acciones que conviertan a ese instrumento en transformador de dinámicas excluyentes, entendiendo estas no sólo desde la perspectiva del género, sino también desde el enfoque de interseccionalidad.”<sup>35</sup>

Se explicita como uno de los principales puntos las limitaciones en la bancarización, considerando que “En América Latina y el Caribe (ALC) la brecha de género en el uso de productos y servicios financieros (SF) es amplia. Según el Banco Mundial (BM) solo el 49% de las mujeres tiene una cuenta bancaria, el 11% ahorra y el 10% dispone de crédito. Asimismo, en algunos países de la región también hay brechas de género en cuanto a las capacidades financieras, pues se ha evidenciado que las mujeres tienen menos

conocimientos y comportamientos financieros que los hombres (Azar et al., 2018).”<sup>36</sup>

Conforme lo expuesto, entiendo que la política fiscal debe formar parte del conjunto de instrumentos con que cuenta el Estado a los fines de promover la inclusión financiera de las mujeres, partiendo de políticas públicas multisectoriales y acciones privadas que faciliten el acceso a servicios financieros y así ganar autonomía e incentivar a que participen en la economía productiva. Así, podemos advertir que a más de acciones de capacitación, asesoramiento, formación, se requieren un sistema fiscal que favorezca la inclusión y facilite el acceso de las mujeres a servicios financieros, mercados productivos, a los fines de incentivarlas a emprender; así como también estímulos al sector privado a los fines de un equilibrio en el desempeño del trabajo en relación de dependencia.

Desde la Organización Internacional del Trabajo también se plantea imprescindible la búsqueda de la inclusión financiera de las mujeres, si se pretende una agenda con perspectiva de género. Se entiende que “Ya sea que trabajen en el hogar o fuera de él, ya sea que trabajen en empleo formal o por cuenta propia, la inclusión financiera proporciona a las mujeres las herramientas para acumular activos, generar ingresos, gestionar riesgos financieros y participar plenamente en la economía.”<sup>37</sup> Consideran que para ello se requiere educación financiera, provisión de estructuras aptas, mejor acceso a seguros, hacer que las microfinanzas funciones a través de la capacitación, así como determinadas propuestas como “El programa de Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer”, orientado a mejorar las oportunidades económicas para las mujeres emprendedoras.

Es de destacar que en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Productivo de nuestro país, se formuló una propuesta de “Plan de Desarrollo Productivo con enfoque de género”

<sup>35</sup> ONU Mujeres. “Finanzas para todas. Experiencias e iniciativas innovadoras para la inclusión financiera de las mujeres y una recuperación con lentes de género en América Latina. América Latina y el Caribe”. 2021. Pág. 6 [FinanzasParaTodas\\_02-12-21\\_Signed.pdf \(unwomen.org\)](#)

<sup>36</sup> ONU Mujeres. “Finanzas para todas. Experiencias e iniciativas innovadoras para la inclusión financiera de las mujeres y una recuperación con lentes de género en América Latina. América Latina y el Caribe”. 2021. Pág. 10

<sup>37</sup> [Género e inclusión financiera \(ilo.org\)](#)

<sup>38</sup> donde se plantean iniciativas para el desarrollo productivo con enfoque de género. Se establecen los siguientes ejes: 1) Fortalecimiento de entornos laborales igualitarios, 2) Desarrollo profesional de las mujeres e identidades diversas, 3) Erradicación de las violencias por razones de género, 4) Inclusión financiera con perspectiva de género, 5) Acciones integrales para la igualdad en el ámbito productivo, 6) Capacitación para promover la igualdad de oportunidades, 7) Producción de información sobre desarrollo productivo con perspectiva de género.

En particular, haré referencia a algunas iniciativas que utilizan el sistema tributario como herramienta. En cuanto al Eje 2 algunas iniciativas son la Ley de Economía del Conocimiento que prevé entre sus incentivos, la reducción de contribuciones patronales y un incentivo adicional para la contratación de mujeres y géneros disidentes; la “Línea de Aporte No Reembolsable Fortalecer” (Programa de Fortalecimiento de la Economía del Conocimiento para Empresas Regionales), línea dedicada a apoyar a las empresas del sector de la economía del conocimiento de las regiones menos desarrolladas en la materia, para que puedan alcanzar el nivel requerido para el ingreso al régimen de promoción de la ley 27.506; de esta manera se logrará que los beneficios fiscales se distribuyan equilibradamente desde el punto de vista federal.<sup>39</sup>

Respecto al Eje 4 existen iniciativas como el fortalecimiento de instrumentos que facilitan el acceso al financiamiento de las MiPyMEs, el programa global de crédito que fijó como metas que el 20% de las operaciones sean destinadas a MiPyME lideradas o de propiedad de mujeres, como línea de inversión productiva se establece cupo de crédito para mujeres en un mínimo de 20%. El Eje 6 por su

parte, cuenta por ejemplo con la iniciativa reintegro adicional de crédito fiscal por incorporación en plantel de capacitación a mujeres y por aplicar a capacitaciones en género para la empresa.

Así las cosas, vemos como el sistema fiscal puede constituirse en un instrumento valioso para coadyuvar – junto a otras políticas públicas - a promover el empoderamiento económico de las mujeres, en tanto tal como se expuso, el desequilibrio en este aspecto resulta ser sumamente notorio. Ello en virtud que se parte de una situación de inequidad de origen, lo que demanda acciones positivas para propender a la igualdad.

A lo expuesto debo agregar que, este tipo de medidas deben ser minuciosamente monitoreadas y con un seguimiento detallado, a los fines de verificar si efectivamente cumplen su cometido, en tanto puede ocurrir que una medida que originalmente se propone en miras de la búsqueda de equidad de género, termina generando una mayor desigualdad respecto de la mujer, por algún efecto no deseado que no se consideró al plantearla de modo inicial.

## F. Conclusiones

Centré mi análisis en exteriorizar a modo simbólico la diferencia entre mujeres y hombres que resultan alcanzados por los aportes o tributos que gravan las principales representaciones de capacidad contributiva. ¿Ello implica que conforme la perspectiva de género se pretende que más mujeres tributen? Si ello implica un mayor equilibrio según género en la titularidad de las principales rentas y patrimonios del país, la respuesta es que sí.

Tal como sostuvo la autora Agustina O’Donnell “...legislar y también fallar con perspectiva de género no significa darle la razón a la mujer, sino darle los espacios y las herramientas para que ejerza sus derechos en igualdad de condiciones que el resto. Es algo obvio en una democracia y en un Estado de

<sup>38</sup> Ministerio de Desarrollo Productivo. Gabinete de Género. “Hacia una visión compartida sobre la perspectiva de género en las políticas de desarrollo productivo”. Noviembre de 2020. Pág. 26

<sup>39</sup> Ministerio de Desarrollo Productivo. Gabinete de Género. “Hacia una visión compartida sobre la perspectiva de género en las políticas de desarrollo productivo”. Noviembre de 2020. Pág. 23

*derecho, pero lograrlo hace a la calidad democrática del mismo...".*<sup>40</sup>

Haciéndome eco de tal consideración, lo que he querido dejar expuesto a lo largo del presente es que buscar la equidad en términos de género, no sólo nos mejora como sociedad y responde al cumplimiento de fines constitucionales y compromisos internacionales, sino que permite una mejora en las finanzas públicas del Estado.

Promover la equidad de género y el empoderamiento económico de las mujeres, es imprescindible para el desarrollo social y económico de un país; para lo cual, como punto específico, se debe trabajar en una mejor distribución del trabajo no remunerado o tareas de cuidado.

En ese sentido, por un lado el sistema fiscal debe tender a lograr la equidad respecto de las mujeres que quedan alcanzadas por los diferentes tributos; por el otro, considero que la política fiscal y financiera resultan de las principales herramientas con las que cuenta el Estado, para promover la equidad de género en cuanto al acceso de las mujeres a mercados productivos, financiero, a cargos jerárquicos, a participar en áreas técnicas y no sólo llamadas "blandas", es decir en atacar la segregación horizontal y vertical. Ello, a través del incentivo o desincentivo de determinadas conductas.

Así, siempre que haya de parte del Estado un compromiso real con la problemática, se deben tomar y seguir políticas públicas coordinadas entre distintos sectores, orientadas a un mismo objetivo, el de la búsqueda de la mayor equidad en términos de género, en el caso, en materia económica y financiera lo que tendrá su reflejo en el aspecto tributario.

---

<sup>40</sup> O'DONNELL, Agustina, "Violencia económica y patrimonial y la cuestión tributaria. La importancia de tener un protocolo para juzgar con perspectiva de género: el caso de México", en [www.saij.gob.ar](http://www.saij.gob.ar). Id SAIJ: DACF200125, 17 de Junio de 2020.

## HACIA UN NUEVO PARADIGMA EN EL RÉGIMEN TRIBUTARIO ARGENTINO DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

María Carolina Petraglia

### A. Introducción

En el presente artículo analizaremos –a la luz del principio de igualdad– algunas de las últimas reformas legislativas en materia tributaria, en virtud de las cuales se incorporaron, en el régimen tributario nacional, normas que receptan los cambios que –en los últimos años– los movimientos sociales de género vienen produciendo.

### B. Desarrollo

La cuestión relativa al género ha tomado, ahora, aún más estado público y notorio que en anteriores momentos históricos. En el mundo, movimientos sociales tales como el “Me Too” en Estados Unidos, los reclamos de mujeres indígenas en América Latina (por ejemplo el feminismo comunitario de las indígenas en Guatemala y Bolivia) y los planteos de las mujeres de la Europa mediterránea, han puesto en jaque y debate conceptos tales como “patriarcado”, “estereotipos de género”, “roles de hombres y mujeres”, “techo de cristal”, “piso de goma”, etc.

En Argentina, son ejemplos de tales expresiones feministas, entre otros: a) el Primer paro de Mujeres en 2018, realizado el 8 de marzo en conmemoración del día de la Mujer, b) el “Ni una menos”, y c) las denuncias de violencia física y sexual que realizaron diversas actrices y la repercusión que ellas tuvieron en redes sociales a través de –entre otros– el hashtag #miracomonosponemos.

En casi todos los casos, el origen de los mencionados movimientos se encuentra en la reacción generada en contra de la hegemonía social y cultural del mencionado patriarcado y de los estereotipos de roles de hombres y mujeres.

El patriarcado se define como: “una forma de organización social que tiene orígenes

históricos y que se redefine en el tiempo, pero que tiene una base material construida sobre los cuerpos de las mujeres y un fundamento basado en la dominación intergeneracional. Es el control de los cuerpos y las sexualidades de las mujeres lo que les permite al conjunto de varones poder dominar el colectivo de mujeres” (Heidi Hartmann, 1980)<sup>1</sup>. La autora Alicia Puleo (1995) añade que todo sistema patriarcal tiene elementos de coerción y elementos de consentimiento, logrados mediante violencia simbólica.

Por su parte, los estereotipos de género son construcciones que implican un conjunto de ideas, mandatos y expectativas que configuran preconceptos a partir de los cuales, se establece un modelo de lo femenino y de las diversidades de género que se normativiza en un contexto particular, y permite categorizar a estos colectivos otorgando un valor determinado a sus palabras y testimonios, en desventaja con los propios del género masculino.

Las relaciones sociales basadas en las definiciones antes dadas, se traducen en relaciones de poder, en las cuales el hombre se encuentra en un nivel “superior” a la mujer, y en las que se le asigna a cada persona un atributo o función específica según su género.

Estos vínculos se construyen con varios elementos que se interrelacionan, a saber: los símbolos disponibles, la identidad subjetiva de cada persona, los conceptos normativos, y las instituciones sociales y organizaciones<sup>2</sup>. Es en este último punto, en donde aparece de manera predominante el rol del Estado (en todos sus niveles de gobierno), ya que al

<sup>1</sup> ANDRIOLA, Karina “Heteropatriarcado. Crítica a los binarismos”, 2022, Buenos Aires, Curso de Sensibilización de Género, SCBA.

<sup>2</sup> ANDRIOLA, Karina “Heteropatriarcado. Crítica a los binarismos”, 2022, Buenos Aires, Curso de Sensibilización de Género, SCBA.

dictar leyes, o sentencias, puede bien, favorecer al sostenimiento de tales sesgos o estratos, o producir su reversión y revisión. Y así, el derecho (como regulador de relaciones interpersonales e interestadales) se encuentra atravesado por la cuestión de género.

En lo que al derecho tributario se refiere, Janet Stotsky, en un artículo que escribió en 2005, como vicedirectora del Departamento de Política Tributaria del Fondo Monetario Internacional<sup>3</sup>, explicó que el sesgo de género en los sistemas tributarios, puede ser explícito o implícito.

En el primer caso, la omisión se da cuando las normas, de manera expresa distinguen su aplicación a hombres o mujeres (sesgo de género en la responsabilidad por el cumplimiento de las normas fiscales: verbigracia, la legislación en aquellos países que en el impuesto sobre la renta personal, establecen un régimen de declaración jurada conjunta en el caso de la sociedad conyugal y exigen que tales las declaraciones sean presentadas a nombre del marido, de modo que la mujer casada no tiene una existencia autónoma como contribuyente, ej. Arg. art. 30 ley 20.628 de Impuesto a las Ganancias antes de su modificación).

Por otra parte, el segundo supuesto de omisión se configura cuando las diferencias se dan en las consecuencias, es decir en la forma en que el sistema afecta el bienestar de hombres y mujeres (incidencia tributaria).

En el primer caso hay desigualdad en la ley y en el segundo, desigualdad por la ley, y ambos supuestos, la falta legislativa en la consideración de las diferencias de género, acarrea consecuencias constitucionales tributarias, si tenemos en cuenta el principio de igualdad que rige en la materia.

La mentada garantía de igualdad adquirió proyección universal con la Revolución Francesa, hecho histórico en el que se proclamó la igualdad de natural de todos los

hombres y de su capacidad jurídica y la imparcial aplicación del derecho a todos ellos.

Asimismo, tal como lo recuerda el Dr. Spisso<sup>4</sup>, en la cláusula XIII de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, se dispuso: “Siendo necesaria para sostener la fuerza pública y subvenir a los demás gastos del gobierno una contribución común, ésta debe ser distribuida equitativamente entre los miembros de la comunidad de acuerdo con sus facultades”.

En nuestro país, el principio encuentra recepción constitucional en el artículo 16 de la Constitución Nacional que reza que todos los habitantes son iguales ante la ley y que: “...La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”, y su contenido y evolución en materia tributaria ha sido producto de la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>5</sup>.

Así, el Alto Tribunal ha dicho que la igualdad consiste en que: “no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a los otros en iguales circunstancias, de donde se sigue forzosamente, que la verdadera igualdad consiste en aplicar en los casos ocurrentes la ley según las diferencias constitutivas de ellos, y que cualquiera otra inteligencia o acepción a este derecho es contraria a su propia naturaleza e interés social” (Fallos 16:118).

Vinculado con la capacidad tributaria, el principio no alude a la igualdad numérica sino a la igualdad de capacidad contributiva, dejando de lado todo distingo arbitrario contra persona alguna o categoría de personas (en tal sentido Fallos 320:1166 CS, “Cafés La Virginia SA. c/ Dirección General Impositiva s/ demanda de repetición” 1997, y Fallos 341:1625 CS, “González Victorica, Matías y

<sup>3</sup> STOTSKY, Janet, Instituto de Estudios Fiscales del Fondo Monetario Internacional, 2005, Sesgo de Género en los sistemas tributarios, consultado en [Sesgos de género en los sistemas tributarios](#), el 24.05.2022.

<sup>4</sup> SPISSO, Rodolfo R., *Derecho Constitucional Tributario*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 6ª Ed., 2016, págs. 11-13, 361-387.

<sup>5</sup> En tal sentido, Dino Jarach sostenía que se debe buscar en la jurisprudencia el significado que los jueces han atribuido al principio de igualdad”, concluyendo que “los impuestos son iguales cuando las apreciaciones político-sociales del legislador coinciden con las del Poder Judicial y son desiguales cuando no coinciden”.

otros c/ EN - AFIP DGI - dto. 1313/93 s/ proceso de conocimiento”, 2018).

Así, en su interpretación debe tenerse en cuenta que, la garantía de la igualdad tributaria forma parte del Estatuto del Contribuyente, y éste, a su vez, está inserto en el programa constitucional, de manera tal que la igualdad, debe entenderse en relación a otros principios constitucionales tributarios, tales como: el ya mencionado principio de capacidad contributiva, y las garantías de generalidad, razonabilidad, y equidad. Incluso, luego de la Reforma constitucional de 1994, -en la que se incorporaron al texto de la Constitución Nacional los tratados internacionales de derechos humanos (artículo 75 inc. 22) y las medidas de acción positiva en procura de protección de las minorías (artículo 75 inc. 23)-, cabe asociar el privilegio de igualdad tributaria con nuevos principios, como el de vulnerabilidad.

El inc. 23 establece que corresponde al Congreso: *“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.*

*Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia”* (el subrayado es propio).

Esta norma importa el reconocimiento constitucional de los derechos humanos de las mujeres, en virtud de los cuales las mujeres son titulares de derechos humanos generales (universales, inalienables, irrenunciables e interdependientes) por el hecho de ser personas, y a su vez son titulares de derechos propios por el hecho de ser mujeres.

Así en una primera aproximación, puede concluirse entonces que, desde una interpretación dinámica de la Constitución, es necesario que el Estado como regulador de relaciones, en el respeto del texto supremo y en cumplimiento de pactos internacionales

firmados, dicte normas tributarias que reconozcan las diferencias entre hombres y mujeres y las diversas realidades de las diversidades a fin de reducir el brecha de género legal y real.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto que, en materia impositiva, el principio de igualdad exige la creación de categorías tributarias razonables y también prohíbe la posibilidad de unificar las consecuencias tributarias para situaciones que en la realidad son distintas, ya que desde el punto de vista constitucional, hacer prevalecer el principio de igualdad supone reconocer que es tan injusto gravar en distinta forma a quienes tienen iguales medios como imponer la misma contribución a quienes están en desigual situación.

Así, resolvió que el bloque de legalidad aplicable situaciones de vulnerabilidad: *“...resulta transversal a todo el ordenamiento jurídico, proyectándose concretamente a la materia tributaria, ya que no es dable postular que el Estado actúe con una mirada humanista en ámbitos carentes de contenido económico inmediato (libertades de expresión, ambulatoria o tránsito, etc.) y sea insensible al momento de definir su política fiscal”. Así, expresamente sostuvo que: “... en definitiva, el sistema tributario no puede desentenderse del resto del ordenamiento jurídico y operar como un compartimento estanco, destinado a ser autosuficiente “a cualquier precio”, pues ello lo dejaría al margen de las mandas constitucionales”* (Fallos 342:411, CS, “García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, 2019).

En el mismo sentido, en el ya citado Fallos 341:1625, el Alto Tribunal expuso que *“...esta Corte ha señalado que un principio de justicia que goza de amplio consenso es aquel que manda desarrollar las libertades y los derechos individuales hasta el nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponde al grupo de los menos favorecidos, principios que ha recibido nuestra Constitución Nacional, al establecer la regla de la igualdad (art. 16) y*

*justificar la distribución diferenciada a través de medidas de acción positiva destinadas a garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce de los derechos reconocidos por la Carta Magna y los tratados internacionales sobre derechos humanos, en particular, en lo que aquí interesa, respecto de los niños y las personas con discapacidad”.*

En coherencia con esta línea de razonamiento, señalaremos a continuación algunos de los cambios producidos en materia de género en la legislación tributaria en los últimos dos años.

### **B. 1. Ley de Economía del Conocimiento**

La ley 27.506 creó el “Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento”, mediante el cual se promocionan actividades económicas que apliquen el uso del conocimiento y la digitalización de la información, para la obtención de bienes, prestación de servicios y/o mejoras de procesos. El mismo rige a partir del 1/1/2020 para las empresas adherentes a la ley de software, y desde el 26/10/2020 para las nuevas empresas, con vigencia hasta el 31/12/2029. Fue suspendido por reglamentación, y luego modificado con el dictado de la ley 27.570 (BO 07.10.20).

En este sector de empleo, se ofrecen trabajos de calidad y salarios elevados, pero también resulta ser un sector en el cual la brecha de género es bastante marcada. Por ejemplo, según información pública<sup>6</sup> en el subsector “Software y Servicios Informáticos” es el estamento mejor pago y con una brecha del 20%, siendo una de las porciones en las que más se representa el fenómeno de techo de cristal<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Observatorio de Tributación y Género, Ministerio de Economía de la Nación Argentina, Perspectiva de género en la modificación del impuesto a las ganancias sociedades, consultado en [Perspectiva de Género en la modificación del Impuesto a las Ganancias Sociedades | Argentina.gob.ar](#), el 26.06.2022.

<sup>7</sup> Barreras invisibles existentes en las estructuras laborales y organizaciones en general, que no permiten el acceso a las mujeres a puestos de

A raíz de ello, en 2020, con la mencionada 27.570, se incorporó en el régimen la perspectiva de género, estableciendo un beneficio fiscal de promoción de la industria en un porcentaje superior, en caso de que las empresas del sector contraten mujeres y/o disidencias. Si no hay mujeres en la nómina, el bono para pagar impuestos nacionales es equivalente al 70% de las contribuciones patronales del personal dedicado a las actividades que se pretenden promover; si hay mujeres el beneficio se eleva al 80%.

### **B. 2. Régimen de promoción de empleo en el norte grande**

El mismo fue implementado por el decreto 191/21 (B.O. 24.03.21), teniendo como objetivo principal reducir las desigualdades a nivel geográfico en el Norte Grande (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) y dentro de tal zona, las desigualdades para mujeres, población trans, travesti y transgénero.

Conforme surge de los considerandos de la norma, las señaladas provincias conforman un conjunto en el que hay menor desarrollo productivo que en el resto del país, cuentan con una estructura productiva insuficiente, y por ello ha mayores tasas de informalidad, hecho que provoca más pobreza, y que se agrava en el caso de las mencionadas disidencias.

Teniendo en miras dicha realidad, el decreto instrumenta como incentivo fiscal una rebaja gradual y temporaria de las contribuciones patronales para las nuevas relaciones laborales, durante un período de 3 años, escalonados de la siguiente forma:

a. Una reducción del OCHENTA POR CIENTO (80 %) de las contribuciones patronales correspondientes a los primeros DOCE (12) meses contados a partir del mes de inicio de la nueva relación laboral, inclusive, de una persona mujer, travesti, transexual o transgénero.

trabajo de mayor responsabilidad e injerencia en la toma de decisiones.

b. Una reducción del CINCUENTA Y CINCO POR CIENTO (55 %) de las contribuciones patronales correspondientes a los DOCE (12) meses siguientes a la finalización del período mencionado en el inciso anterior, de una persona mujer, travesti, transexual o transgénero.

c. Una reducción del TREINTA POR CIENTO (30 %) de las contribuciones patronales correspondientes a los DOCE (12) meses siguientes a la finalización del período mencionado en el inciso anterior, de una persona mujer, travesti, transexual o transgénero.

d. Una reducción del SETENTA POR CIENTO (70 %) de las contribuciones patronales correspondientes a los primeros DOCE (12) meses contados a partir del mes de inicio de la nueva relación laboral, inclusive, de una persona varón.

e. Una reducción del CUARENTA Y CINCO POR CIENTO (45 %) de las contribuciones patronales correspondientes a los DOCE (12) meses siguientes a la finalización del período mencionado en el inciso anterior, de una persona varón.

f. Una reducción del VEINTE POR CIENTO (20 %) de las contribuciones patronales correspondientes a los DOCE (12) meses siguientes a la finalización del período mencionado en el inciso anterior, de una persona varón.

No es tema de este trabajo analizar el decreto en cuestión desde la perspectiva del principio de reserva de ley, pero no puede dejar de señalarse que es un decreto delegado (art. 76 de la Constitución Nacional) que reduce la cuantía de las contribuciones a aportar, es decir reglamentación que modifica un aspecto esencial de las contribuciones como instituto tributario (principio de reserva de ley estricto de plena aplicación a todos los institutos tributarios, receptado en los arts. 4, 17 y 19 de la Constitución Nacional y consagrado por la inveterada doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación – Fallos 337:388 CS “Camaronera Patagónica S.A. c/ Ministerio de Economía y otros s/amparo”, 2014).

### **B. 3. Ley de impuesto a las ganancias-sociedades**

Las mujeres, en comparación con los hombres, son las que enfrentan mayor dificultad para compatibilizar la vida doméstica y la vida laboral remunerada, siendo por ello, su inserción en el mercado laboral menor y peor.

En este estado de situación se produce el fenómeno del techo de cristal, en razón del cual se reconocen barreras invisibles existentes en las estructuras laborales y organizaciones en general, que no permiten el acceso a las mujeres a puestos de mayor responsabilidad y mayor injerencia en la toma de decisiones.

En este contexto, la modificación del impuesto con perspectiva de género se dio en el impuesto a las ganancias-sociedades en beneficios otorgados para las deducciones por parte de las empresas. Así, la ley 27.630 incrementó las deducciones de la tercera categoría del Impuesto a 40% de las utilidades contables del ejercicio por honorarios de directoras, síndicas y miembros de consejos de vigilancia mujeres, como así también las acordadas a los socios administradores por su desempeño como tales; y a 60% en el caso de personas travestis, transexuales y transgénero, en tales cargos; siendo la deducción general de hasta el 25%, o hasta alcanzar un resultado de \$ 12.500 por cada uno de los perceptores de dichos conceptos, la que resulte mayor.

### **B. 4. Ley de impuesto a las ganancias personas físicas**

Teniendo en cuenta, tal como se dijo en el punto anterior, que las mujeres son quienes tienen mayor carga en la realización de tareas no remuneradas de cuidado de hijos y adultos mayores, y que ello repercute en su inserción y permanencia en el mercado laboral (e incluso las que participan en tal mercado lo hacen –en términos generales– en condiciones más precarias que los varones), en 2021 mediante ley 27.617 se modificó la ley de impuesto a las ganancias-personas físicas y se incluyó, en las deducciones del impuesto los gastos de

guardería y jardines materno-infantiles para padres de niños hasta 3 años.

Asimismo, y en el orden de personalizar el tributo, también se modificó -en las deducciones de carga de familia (art. 30 ley 20.628)- la palabra “cónyuges” por la definición de concubinos/as y convivientes, ampliando así el alcance de los beneficios a todas las relaciones afectivas de las personas, sin distinción de género o sexo.

Vistos los cambios legislativos ocurridos, como segunda aproximación puede decirse que la mayoría de los mismos fueron realizados desde la perspectiva financiera del gasto, y teniendo en cuenta a las empresas como sujeto pasivo de los tributos y menores fueron los cambios con perspectiva de género desde el aspecto financiero de los recursos, para las personas físicas.

No hay una reducción del impuesto para la disidencia propiamente dicha, sino que hay un incentivo fiscal con fin social para empresas o en el mejor de los casos para empleadores y empleadoras (Régimen de Promoción del Norte Grande).

### C. Conclusión

La nueva realidad imperante exige indispensablemente, el dictado de normas que resignifiquen todos y cada uno de los principios, derechos y garantías que integran el estatuto del contribuyente, de manera tal que este mantenga plena y efectiva vigencia.

Así, Rodolfo Spisso ha escrito que: *“La concepción tradicional de los derechos humanos se planteó como un ejercicio intelectual tendiente a destacar los aspectos permanentes y esenciales que definen cada uno de los derechos humanos. Frente a esa concepción se fue abriendo paso a una interpretación dinámica y progresista de las cláusulas constitucionales que proclama que la Constitución impone organizar un orden de convivencia de cara al futuro, por lo cual lejos de quedar en pautas de hermenéuticas inmutables, debe responder a las exigencias de una sociedad en constante evolución”*.

Las modificaciones analizadas en el presente son muy bienvenidas, y reconocidas, dado que en caso de cumplir su fin lograrán la

incorporación de mujeres y minorías al mercado laboral en las mismas condiciones que los hombres. Es un buen inicio, pero siempre debe mantenerse actualizado el régimen tributario con el objetivo de cumplir su finalidad recaudatoria para que el estado pueda cumplir sus fines. Pero ello, sin perder de vista el respeto y cumplimiento de los derechos humanos y los principios de derecho constitucional tributario, para lo cual, -desde la perspectiva de género- queda camino por recorrer.

## DERECHOS HUMANOS: ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

Ingrid Rosas Villarrubia

### A. Introducción

El presente trabajo aborda el problema y las consecuencias existentes por la ausencia de perspectiva de género en la elaboración de normas y políticas tributarias que obedecen principalmente a los sesgos presentes en forma implícita y en menor medida explícita, desde un análisis de las situaciones que conflictúan la posición de los sectores vulnerables y su necesaria protección jurídica y fáctica.

La estructura normativa tributaria se efectúa de manera solapada y repetitiva bajo una concepción económica por medio de parámetros de detección patrimonial basada en la capacidad contributiva, con prescindencia de las circunstancias condicionantes que rodean a las personas y que lo posicionan en una situación de vulnerabilidad respecto de otros.

Es fundamental analizar los problemas que surgen de las normativas tributarias y su generalización, que impactan en modo lineal a los sectores vulnerables, con prescindencia de las situaciones de vulnerabilidad, para avanzar en la incorporación de normas que actúen en coordinación con los derechos humanos y en respuesta a un sistema normativo interno armónico. Esto debe analizarse desde una perspectiva interseccional en franca relación con el principio de razonabilidad y proporcionalidad, como surge de los tratados internacionales en pro de los compromisos asumidos por los Estados para garantizar la efectiva protección de los sectores vulnerables. El trabajo aborda, en específico, la perspectiva de género en atención al colectivo femenino y su relación con el sistema tributario.

### B. El principio de igualdad en materia tributaria y la presencia de discriminaciones inversas a favor de los sectores vulnerables

La incorporación de la perspectiva de género en diversas áreas surge con la finalidad de trabajar en las barreras preexistentes, para disminuir las desigualdades en sectores afectados por condicionantes sociales, culturales e históricos y garantizar la efectiva vigencia del principio de igualdad.

En el ámbito tributario, este principio implica partir desde la igualdad material o fáctica en la búsqueda de un trato igualitario a personas que se encuentran en igualdad de condiciones y circunstancias.

Tal afirmación implica la aplicación uniforme de la regulación normativa tributaria a las personas que se encuentren en paridad de situaciones jurídicas. La diferenciación de la igualdad en materia tributaria supone reconocer la existencia de dos polos que, tal como sostiene Torres, no se contraponen: *“El aspecto más intrincado de la igualdad, ya que en cuanto en los otros valores (justicia, seguridad, libertad) la polaridad significa el momento de su negación (injusticia, inseguridad, falta de libertad), en el caso de la igualdad, su lado opuesto no la niega, sino que muchas veces la afirma. Allí está la gran paradoja del tema de la igualdad. La desigualdad no siempre es contraria a la igualdad”*.<sup>1</sup>

Por ende, sostener la existencia de la desigualdad de trato normativo en atención a las condiciones de los sujetos, responde en general a la presencia de sectores que no disponen de las mismas capacidades contributivas para afrontar las cargas tributarias.

Así lo sostiene también la CSJN en el fallo García, María Isabel c. AFIP: *“El principio de igualdad no sólo exige la creación de categorías tributarias razonables (Fallos*

<sup>1</sup> TORRES, R. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro, Renovar Volumen III. 1999, págs. 325-326.

150:189; 160:247) sino que también prohíbe la posibilidad de unificar las consecuencias tributarias para situaciones que en la realidad son distintas (Fallos 149:417; 154:337; 156:352; 195:270; 184:592; 209:431; 210:322; 234:568). En efecto, desde el punto de vista constitucional, hacer prevalecer el principio de igualdad supone reconocer que es tan injusto gravar en distinta forma a quienes tienen iguales medios como imponer la misma contribución a quienes están en desigual situación”<sup>2</sup>.

Por ello, es fundamental la realización de acciones positivas que favorezcan a los sectores afectados por la presencia de barreras condicionantes o vulnerabilidades para mitigar el impacto de las desigualdades. Así también, la CSJN afirma que: “Para el logro de una tutela efectiva de colectivos de personas en situación de vulnerabilidad, estableciendo “medidas de acción positiva” —traducidas tanto en “discriminaciones inversas” cuanto en la asignación de “cuotas benignas”— en beneficio de ellas. Es que, como se ha dicho, “en determinadas circunstancias, que con suficiencia aprueben el test de razonabilidad, resulta constitucional favorecer a determinadas personas de ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otras, si mediante esa ‘discriminación’ se procura compensar y equilibrar la marginación o el relegamiento desigualitarios que recaen sobre aquellas (...) se denomina precisamente discriminación inversa porque tiende a superar la desigualdad discriminatoria del sector perjudicado”<sup>3</sup>.

En el mismo fallo, la CSJN considera, en relación con la capacidad contributiva, que su análisis se produce desde una perspectiva meramente económica o patrimonial y sostiene que “el análisis integral de la capacidad contributiva implica (...) la equiparación de un jubilado en condiciones de mayor vulnerabilidad con otro que no se encuentra en esa situación, pasa por alto el

hecho evidente de que el mismo ingreso no impactará de igual manera en un caso que en otro, insumiendo más gastos en el primero que en el segundo. Dicho de otro modo: la misma capacidad económica —convertida sin más por el legislador en capacidad contributiva— está destinada a rendir en ambos casos de manera diferente, desiguando en la realidad lo que el legislador igualó. Se advierte entonces que la estructura tipificada por el legislador (hecho imponible, deducciones, base imponible y alícuota) termina por subcategorizar mediante un criterio estrictamente patrimonial (fijando un mínimo no imponible) a un universo de contribuyentes que, de acuerdo con una realidad que la Constitución obliga a considerar, se presenta heterogéneo. La opción legislativa elaborada originariamente en un contexto histórico diferente, con un marco constitucional previo a la última reforma de la Norma Fundamental, y reiterada casi automáticamente a través de los años ha devenido, pues, insuficiente y —en el específico caso bajo examen— contraria al mandato constitucional”<sup>4</sup>.

En relación con el sistema tributario y su vínculo con el ordenamiento jurídico del que forma parte, la CSJN afirma que: “el sistema tributario no puede desentenderse del resto del ordenamiento jurídico y operar como un compartimento estanco, destinado a ser autosuficiente a cualquier precio, pues ello lo dejaría al margen de las mandas constitucionales, es por ello que el legislador debe, a partir de la reforma constitucional de 1994, estipular respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables ..., con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos. Además, el análisis normativo se debe integrar con el análisis de los sesgos de género en materia jurídica, cuya presencia es constante. Por ello, es necesario trabajar sobre la construcción de circunstancias igualitarias en valoración de las diferenciaciones preexistentes en el colectivo

---

<sup>2</sup> Fallos: 342:411, C.S., “García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, 2019.

<sup>3</sup> Fallos: 342:411.

---

<sup>4</sup> Fallos: 342:411.

femenino. A fin de equilibrar la marginación o el relegamiento desigualitario”<sup>5</sup>

Para que el sistema jurídico funcione como un sistema armónico en consonancia con los deberes asumidos por la adhesión a los Tratados Internacionales, debe adoptar todas las medidas necesarias para la protección de sectores vulnerables, y considerar con especial enfoque a los sectores afectados por desigualdades que los posiciona a enfrentar situaciones de discriminación. Esta relación de medidas involucra todo el sistema normativo en general, entre ellos, el sistema tributario.

### C. Los sesgos de género en las normativas tributarias y la perspectiva de género en los sistemas tributarios

La incorporación del análisis en relación con la presencia de sesgos de género en las normativas y políticas tributarias es fundamental para detectar las discriminaciones a fin de lograr la paridad entre géneros con el objeto de eliminar las desigualdades estructurales.

Stotsky sostiene que los sesgos de género en los sistemas tributarios pueden “manifestarse de manera explícita e implícita. El sesgo de género explícito se materializa en diferencias existentes en las leyes o reglamentaciones y su aplicación a hombres y mujeres. El sesgo de género explícito es fácilmente identificable pues normalmente consta por escrito en el código o las reglamentaciones fiscales, aunque también puede reflejarse en prácticas informales, en cuyo caso los hábitos y las costumbres reemplazan al derecho en la práctica, como sucede en algunos países en desarrollo. El sesgo de género implícito se manifiesta a través de diferencias en la forma en que el sistema fiscal afecta el bienestar de hombres y mujeres. El sesgo de género implícito es más difícil de identificar pues para ello es preciso observar las diferentes maneras en que el sistema tributario afecta a hombres y mujeres. El régimen del impuesto sobre la renta personal con declaración conjunta ha dado lugar a un debate de larga data sobre la forma

en que este impuesto trata la renta de los segundos perceptores (generalmente las mujeres) y sobre los incentivos del impuesto sobre la renta en lo que respecta al trabajo, la maternidad y otros comportamientos de la mujer.

La discriminación explícita en razón de género en el caso del impuesto sobre la renta personal puede adoptar diversas formas”<sup>6</sup>.

Asimismo, respecto al impuesto sobre la renta personal y el sesgo de género en su aplicación diferenciada en los sistemas tributarios, afirma que en “algunos códigos se aprecian sesgos explícitos de género en el impuesto sobre la renta personal. La naturaleza personalizada de este impuesto implica que puede establecer una fiscalidad diferencial para las personas físicas en función de su género. Aun en los casos en que el impuesto sobre la renta personal grava conjuntamente a contribuyentes que forman parte de un mismo hogar o unidad familiar, es posible incorporar elementos específicos de cada género en el régimen”<sup>7</sup>.

Por ello, uno de los aspectos pendientes a trabajar en los sistemas tributarios es considerar los sesgos de género en su aplicación positiva en atención a las mujeres y la distribución de los beneficios impositivos en razón del colectivo.

En este sentido, Stotsky menciona que “en algunos países en desarrollo, todavía existe un sesgo de género en la asignación de las desgravaciones fiscales. Una forma de discriminación consiste en permitir una deducción únicamente al esposo. Por ejemplo, en algunos países se reconoce una deducción al hombre trabajador por la esposa que no percibe ingresos, pero no así a la mujer trabajadora cuyo esposo no percibe ingresos; en otros casos, el importe de la deducción puede diferir según se trate de un hombre casado o una mujer casada (por ejemplo, Indonesia). Las exenciones, créditos fiscales y otros tipos de deducciones también pueden diferir en función del género. En el Líbano se

<sup>5</sup> Fallos: 342:411.

<sup>6</sup> STOTSKY, J. *Sesgos de género en los sistemas tributarios*. Madrid, España, Instituto de Estudios Fiscales. 2005, págs. 1-2.

<sup>7</sup> Op. cit. págs. 2-3.

concede una exención por cada hijo varón hasta la edad de 18 años, que puede extenderse hasta los 25 años de edad si cursa estudios universitarios; en cambio, la exención rige para las hijas únicamente hasta que contraen matrimonio, o si enviudan o se divorcian”<sup>8</sup>.

El enfoque de género en el análisis de institutos de carácter económico se incorpora por la marcada presencia de sesgos de género androcéntricos dominantes en su estructura.

Por ello, a la perspectiva económica, las ciencias sociales procuran incorporar el análisis de desigualdades sociales con el fin de superar el enfoque androcéntrico en los saberes científicos.

Esto se hace posible con la aparición de la economía feminista en las postrimerías de los años 70 por la nueva división internacional del trabajo. El enfoque de la economía feminista se centra en la necesidad de eliminar los sesgos de género y desigualdades por medio del surgimiento de teorías macroeconómicas.

Esto puede ser logrado por la creación de un marco sistémico basado en los dos sectores y el desarrollo de variables macroeconómicas con perspectiva de género. Ambas con el respectivo desagregado del género en su construcción.

El documento de la Oxfam Internacional señala que: “En los últimos años, gracias a los estudios e investigaciones desarrollados desde la economía feminista, se ha empezado a evidenciar la falta de neutralidad de la disciplina económica, haciendo visibles los sesgos de género de la misma y las graves consecuencias que ignorar dichos sesgos tiene sobre la consistencia de las políticas económicas y sociales. Esta “ceguera de género” de la teoría económica y las políticas construidas bajo su influencia podría generar:

- Un reparto desigual entre mujeres y hombres de los costos y beneficios del crecimiento económico, así como de las crisis o de los procesos de ajuste.

- La exclusión del análisis de una parte fundamental de las actividades económicas: aquellas que se realizan sin remuneración, pero que son esenciales para el sostenimiento del sistema en su conjunto, y que son desempeñadas de una manera preponderante por las mujeres.

De esta “ceguera de género” no han estado exentos el análisis y la construcción de las políticas fiscales (sistemas tributarios y gasto público”<sup>9</sup>

Asimismo, la Oxfam Internacional afirma que las políticas fiscales modernas contribuyen a esta segmentación, en orientación a un solo género, desde un análisis antropocéntrico:

“Muchas de las políticas fiscales modernas se basan en la idea que existe un hombre ganador del pan en cada hogar, y por ello es el sujeto que interactúa económicamente con el mercado y el Estado. De esta manera, se ignora la contribución que las mujeres hacen a la economía, tanto en la esfera productiva a través del mercado, como en la esfera reproductiva, a través del trabajo de cuidado y sostenimiento de la vida. Además, debido a la distinta posición en la que se encuentran mujeres y hombres, los sistemas fiscales tienen impactos diferentes para unos y para otras, lo cual puede contribuir a ampliar o reducir las desigualdades existentes.

Los impuestos y el gasto público son las herramientas que dotan al Estado de capacidad para garantizar el cumplimiento de los derechos básicos y, así, permiten a la población acceder a bienes y servicios públicos. La estructura tributaria también define, entre otras cosas, sobre quiénes recae la carga de financiar dichos bienes y servicios. En todo esto están involucradas muchas consideraciones en términos de equidad; por lo tanto, es indispensable pensar cómo estas herramientas afectan a mujeres y a hombres y de qué manera pueden contribuir a generar mayor bienestar y reducir las desigualdades”<sup>10</sup>.

Los sistemas fiscales se organizan y estructuran en razón de los elementos

---

<sup>8</sup> Oxfam Internacional. *Ajustar la lente: Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis*. Oxford, Reino Unido, Oxfam GB para Oxfam Internacional, 2014, pág. 6.

---

<sup>9</sup> Op. cit. pág. 8.

<sup>10</sup> Op. cit. pág. 4.

recaudatorios y el gasto público. Una parte del gasto público se destina al sostenimiento de determinadas políticas públicas llevadas a cabo por un gobierno.

La política fiscal, como estrategia por parte de un Estado, determina la orientación de las actividades estatales en relación con el grupo que impacta y al grupo al que destina determinadas políticas públicas. En consecuencia, la direccionalidad de esa política puede ser con énfasis en el ámbito económico o social, en consideración de los grupos y su intervención en la economía.

La orientación de las políticas fiscales es fundamental dentro de los sistemas signados por las desigualdades, debido a que individualiza a quiénes van a contribuir y a quiénes las políticas fiscales van a favorecer a través de incentivos, beneficios o exenciones.

Asimismo, la redistribución de los ingresos a los sectores o regiones más afectadas, se conforma como una herramienta para mitigar las desigualdades sociales y económicas. Esta redistribución tiene una íntima relación con la conformación de un sistema tributario, que puede ser progresivo o regresivo dependiendo del enfoque, sobre quien recaiga la carga fiscal y la relación con los sectores vulnerables.

Los sistemas tributarios progresivos consideran también en su desarrollo el impacto que tienen los impuestos en las mujeres en contraste con los hombres, a fin de favorecer a los sectores con menos ingresos y afectados por la presencia de barreras de género que conforman las desigualdades culturales y sociales en la mujer, y permitir el progreso a los sectores relegados históricamente y culturalmente.

Es indudable la presencia de sesgos de género en los sistemas tributarios actuales, en aspectos tales como: el tipo de gravamen; la asignación de beneficios fiscales y los casos de asignación de ingresos, generalmente al hombre en razón de los condicionamientos sociales y culturales que favorecen a posicionarlo en situación de ventaja (cuando el determinante de la asignación se efectúa a la persona de mayor ingreso).

También podemos mencionar los involucrados en el cumplimiento de las

responsabilidades emergentes de la normativa. La Oxfam Internacional sostiene que: *“Estos sesgos se producen cuando la responsabilidad de cumplir con la normativa (por ejemplo, la responsabilidad por la presentación de las declaraciones o la responsabilidad de pagar el impuesto) es exigida a uno de los dos cónyuges (normalmente el varón) en nombre de los dos. En ese caso, el otro cónyuge (normalmente la mujer) no tiene una personalidad separada como contribuyente.*

*Esto puede implicar que uno de los cónyuges (normalmente la mujer) acabe teniendo que asumir consecuencias por hechos sobre los cuales no tuvo poder de decisión. Por ejemplo, puede acabar teniendo que pagar multas o asumir causas penales por una declaración de impuestos que ni siquiera firmó”<sup>11</sup>.*

Tal como lo hemos desarrollado, las consecuencias en la ausencia de una perspectiva de género en los sistemas tributarios, afectan a las mujeres en su incorporación a la vida económica como sujeto de tributación autónoma en comparación a la tributación del hombre. Todo ello responde a la estructura de las políticas fiscales y normas tributarias construidas sobre la base del hombre como cabeza de familia.

Por ende, las políticas fiscales tienden a contribuir al fortalecimiento de la desigualdad entre hombres y mujeres, al posicionar al hombre como persona principal en la relación tributaria con los Estados y en la relación económica con los mercados.

#### **D. Perspectiva de género y derechos humanos en el sistema tributario argentino**

El análisis desde la perspectiva de género en protección al colectivo femenino en Argentina dentro de los sistemas tributarios, todavía no se desarrolló con suma profundidad. En esta etapa, su desarrollo está enfocado en el análisis sobre los grupos vulnerables en general y tiene su tratamiento en el ámbito de la doctrina de la CSJN. Esto surge de la construcción de sectores de la doctrina que trabajan en los problemas de los sectores

<sup>11</sup> Op. cit. pág. 12.

vulnerables respecto de la tributación, tales como Rossignolo.

O'Donnell sostiene: *“la doctrina judicial de la vulnerabilidad construida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en particular en los últimos años no es para nada ajena a la materia tributaria. por el contrario, es la principal herramienta para la solución de un problema que no es solo de nuestro país sino de todos y, en particular, de aquellos con desigualdades sociales acentuadas e históricas”*<sup>12</sup>.

La Constitución Nacional Argentina, con la reforma del año 1994, incorpora los Tratados de Derechos Humanos y le otorga jerarquía constitucional. La adhesión a los Tratados Internacionales conlleva también la obligación de hacer efectivos los derechos y garantías reconocidos en ella, entre ellos, la protección a los sectores afectados por desigualdades por medio de la adopción de acciones positivas que colaboren a mitigar el impacto de estas desigualdades.

En este sentido O'Donnell sostiene: *“el Estado argentino se obligó a través de sus tres poderes constituidos a cumplirlos -art. 75, inc. 22- y, de ser necesario, a dictar las normas necesarias y a promover medidas de acción positiva que garanticen su ejercicio, en particular, los derechos de la niñez, de las mujeres, de los y las ancianos y de las personas con discapacidad -art. 75, inc. 23, es decir, los sectores poblacionales a los que luego la Corte Suprema de Justicia de la Nación denomina en sus sentencias como los colectivos de personas que requieren de una tutela especial”*<sup>13</sup>.

Gherardi y Rodríguez Enríquez sostienen respecto al sistema tributario argentino que:

*“El principio de tributación individual constituye un valor positivo del sistema desde*

*el punto de vista de la equidad de género, ya que a priori no desincentiva la generación de ingresos por parte de las mujeres, lo que sí podría suceder si la tributación fuese conjunta, ya que probablemente esta situación elevaría la tasa de contribución marginal del impuesto.*

*Un rasgo importante del sistema de tributación a las ganancias personales en Argentina es su segmentación en tres modalidades de tributación diferentes: la de las personas asalariadas, la de los trabajadores y trabajadoras independientes o autónomos, y la de los monotributistas (trabajadores independientes de bajos ingresos)”*<sup>14</sup>.

Respecto al grupo de monotributistas de bajos ingresos, sostienen las autoras que:

*“Se encuentra discriminado ya que no cuenta con los mismos beneficios fiscales a disposición de los trabajadores asalariados y autónomos. La sobre-representación de las mujeres entre las contribuyentes monotributistas (con respecto al porcentaje de mujeres asalariadas e independientes que tributan ganancias) torna particularmente relevante el hecho de que en esta categoría no se permita la suspensión del pago del tributo ante la ausencia de ingresos, ni se permitan deducciones ni desgravaciones de ningún tipo, ni siquiera las vinculadas con las cargas de familia.*

*Las deducciones permitidas por cargas de familia son de particular interés para un análisis de género. Aun cuando las normas no son claras respecto de la justificación de la existencia de tales deducciones”*<sup>15</sup>.

En Argentina el debate se posiciona en materia de política fiscal con relación a los presupuestos y la necesidad de incorporar en su desarrollo la perspectiva de género. En este sentido, Larragaña afirma:

---

<sup>12</sup> O'DONNELL, A. *Fallar con la perspectiva de género y de tutela especial de los más vulnerables de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: uno de los próximos desafíos del Tribunal Fiscal de la Nación*, Diario DPI, 29/08/2019. Consultado en: <https://dpicuatico.com/sitio/wp-content/uploads/2019/08/Doctrina-O%C2%B4Donnell-en-pdf.pdf> el 06/04/22.

<sup>13</sup> Op. cit.

---

<sup>14</sup> GHERARDI, N. & RODRÍGUEZ ENRIQUEZ, C. “La política tributaria como herramienta para la equidad de género: el caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina” en CIEPP, Documento de Trabajo núm. 67, Argentina, 2008, pág. 26.

<sup>15</sup> Op. cit.

*“El análisis del presupuesto desde la perspectiva de género es importante, toda vez que por definición el presupuesto público es ciego al género, es decir, no considera el status diferenciado y sobre todo el rol socialmente asignado a hombres y mujeres al momento de efectuar la distribución de recursos y la fijación de gastos.*

*La ceguera de género es sin duda una de las herencias que el presupuesto público recibe de la economía, materia a la que se encuentra inexorablemente vinculado y que tiene un impacto concreto en relación con la eficiencia del gasto público y la prestación de bienes públicos que realiza el Estado partiendo precisamente de la falacia de la igualdad entre hombres y mujeres.*

*En los hechos, tanto la política fiscal, integrada por recursos y gastos públicos, como las políticas públicas son ciegas al género, es decir, parten de la idea errónea de considerar que hombres y mujeres se encuentran económica, institucional y socialmente posicionados de idéntica forma, moviéndose por los mismos intereses y las mismas necesidades, sin que exista en relación con ellos diferencias que puedan alterar esta situación de equilibrio social y sobre todo económica. Esta "irrealidad" —que aún hoy guía a la mayoría de los países en la elaboración del presupuesto público— contribuye a la perpetuación de la desigualdad y a la ineficiencia en la utilización de los recursos públicos, y en muchos casos profundiza las inequidades existentes”<sup>16</sup>.*

*Asimismo, la CEDAW, en la Recomendación Nº 28, postula que: “la política deberá estar orientada a la acción y los resultados, en el sentido de que deberá establecer metas, indicadores y plazos, asegurar que todos los actores pertinentes cuenten con los recursos adecuados y puedan desempeñar el papel que les corresponde para alcanzar las metas y los objetivos convenidos. Para ello, la política debe estar vinculada a los procesos generales de presupuestación gubernamentales con el*

*fin de garantizar que todos los aspectos de la política están adecuadamente financiados”<sup>17</sup>.*

*La incorporación a los tratados internacionales con la reforma constitucional del año 1994, implica asumir las obligaciones de garantizar los derechos consagrados en ella, por la adhesión. Tal como sostiene la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su art. 1.1 regula las obligaciones asumidas por los Estados al ratificar la Convención. La convención americana establece que “los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza; color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”<sup>18</sup>.*

*La equidad de género y la protección de los derechos humanos en pro de los compromisos asumidos por los Estados, se encuentran contenidos también en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros.*

*En coincidencia con lo anterior, se encuentran los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU (2015), que postulan metas para lograr el fortalecimiento de las instituciones, la efectiva vigencia de los derechos, el progreso de las sociedades, y su desarrollo sostenible. En especial se vincula con el objetivo número 5 “Equidad de género”.*

*Es fundamental incorporar desde una mirada transversal, los enfoques de género en todas las áreas jurídicas, para lograr armonizar los esfuerzos por los avances en materia de género y en consonancia con los principios de “no discriminación”, sobre el que se estructuran todos los sistemas jurídicos y que*

<sup>16</sup> LARRAÑAGA, K., (2019). “Presupuesto público y perspectiva de género. Algunos apuntes para su discusión jurídica y de política pública” en *LA LEY AR/DOC/2936/2019*, Buenos Aires, 2019, pág. 5

<sup>17</sup> Comité CEDAW (2016). Recomendación General 28, relativa a su art. 2º CEDAW/C/GC/28. Consultado en: [Recomendaciones generales CEDAW](#)- Corte Suprema de Justicia, 28/03/2022.

<sup>18</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1978. Art 1.1

dan fundamento a la vigencia efectiva de un Estado de derecho.

## **F. Conclusión**

Los sistemas tributarios y financieros estatales requieren incorporar la perspectiva de género en sus normas tributarias y políticas tributarias a fin de disminuir las discriminaciones interseccionales que experimentan las mujeres, producto del choque de sus identidades y lograr así la paridad de género.

En materia de imposición tributaria, tal como sostiene la CSJN, es esencial coordinar el sistema jurídico interno con las normativas tributarias para la adecuada protección de los sectores vulnerables y su aplicación conforme al principio de proporcionalidad, con el objetivo de prever respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables.

Todo ello se hace posible mediante la detección de sesgos de género en materia tributaria y el acompañamiento del Estado como garante de las obligaciones asumidas por la adhesión a los tratados internacionales, por medio de acciones positivas, para erradicar las desigualdades estructurales de género.

## SESGOS DE GÉNERO EN EL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

Rosa Edith Jáuregui

### A. Introducción

Los sistemas tributarios tratan de forma distinta a hombres y mujeres, dijo Janet Stotsky en el título del artículo que va a definir el concepto de sesgo de género, hacia 1996<sup>1</sup>. Puede decirse que ella partía de un reconocimiento de la inequidad estructural y sistémica que afecta negativamente a las mujeres. La autora entendía que los sistemas tributarios son producto de una acumulación de actitudes sociales, por ende, replican concepciones de la sociedad en la que se sitúan. Las principales consecuencias que se pueden ponderar son la incidencia en las decisiones sobre si trabajar o no, cuánto tiempo hacerlo, hábitos de consumo personal y obligaciones fiscales.

Analizando el sistema tributario colombiano desde una perspectiva de género, González Becerra buscó determinar si ciertas condiciones cuantificables que muestran diferencias entre hombres y mujeres crean consecuencias tributarias que no hayan sido tenidas en cuenta al momento de la creación del tributo<sup>2</sup>.

Es el objetivo del presente ensayo definir y analizar el concepto de sesgos de género en el sistema tributario, que surge de la doctrina internacional y nacional, e identificar cuáles son las consecuencias tributarias que estos provocan. Además, se busca identificar sesgos de género en las deducciones del Impuesto a las Ganancias, abordando cuestiones estructurales

como las desigualdades de género en el desarrollo laboral y profesional mediante conceptos claves como brecha salarial, techo de cristal e impuestos rosas<sup>3</sup>.

### B. Marco normativo y principios del Derecho Tributario

La Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres, sancionada en el marco de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país mediante la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”, son el origen de la responsabilidad del Estado Nacional de generar políticas públicas que consideren la perspectiva de género, tanto en su diseño, como en su implementación y evaluación.

Dicha ley, en su art. 4 define como violencia hacia las mujeres “*toda conducta, acción u omisión que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal...*”; y el art. 5 establece los distintos tipos de violencia contra la mujer: física, psicológica, sexual, económica, patrimonial y simbólica.

Otra normativa relevante es la Resolución 704/20 que crea la Mesa Federal para la Construcción de Políticas Económicas con Perspectiva de Género, impulsada por la

<sup>1</sup> STOTSKY, Janet G., “Cómo los sistemas tributarios tratan de forma distinta a hombres y mujeres”, *FMI*, Washington, 1996, p. 1-4.

<sup>2</sup> GONZÁLEZ BECERRA, Liliana P., “La capacidad económica en el impuesto de renta. Análisis con enfoque de género y ponderación de principios relacionados”, *Revista de Derecho Fiscal*, Nº 15, Bogotá, 2019, pp. 104-113.

<sup>3</sup> El presente se trata de un ensayo presentado como trabajo final de la materia Derecho Financiero y Género de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, dictada por Agustina O’Donnell.

Dirección Nacional de Economía y Género dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

Los siguientes principios son límites rectores del ejercicio tributario:

- **Principio de capacidad contributiva.** Hace a la capacidad económica que tiene una persona para asumir la carga de un tributo o contribución. Se consideran como indicadores, el patrimonio, la renta (ingreso) y el consumo (gasto). Es el punto de partida de las obligaciones tributarias progresivas.
- **Principio de progresividad.** Cuanta más capacidad económica tenga un sujeto, contribuirá al sostenimiento de los gastos públicos en mayor proporción. Va ligado al principio de redistribución de la riqueza y de igualdad, correspondiendo la obligación tributaria a la realidad del contribuyente.
- **Principio de generalidad.** Surge implícitamente de los arts. 4 y 16 de la Constitución Nacional (CN). No se admiten distinciones injustificadas entre los habitantes frente a la obligación general de contribuir al sostenimiento del estado.
- **Principio de igualdad.** Consagrado en el art. 16 CN, por el que “*la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas*”. Respecto a este principio constitucional, Coronello (2019) señala que resulta imprescindible la revisión y resignificación del principio de igualdad, así como el compromiso estatal para tomar las acciones legislativas tendientes a lograrla<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> CORONELLO, Silvina, “Resignificación del principio de igualdad en materia tributaria desde una perspectiva de género”, *Revista Impuestos*, N° 57, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2019, pp. 24-29.

## C. Desigualdades de género

A los fines de este ensayo, corresponde esclarecer ciertas realidades, por las que las mujeres no se encuentran en igualdad de condiciones frente a los contribuyentes hombres.

### C. I. Brecha laboral. Economía de cuidado

A pesar de ser mayoría poblacional, la participación de las mujeres en el mercado laboral es menor, presentando una **mayor tasa de desocupación** (6,1% para los hombres, 7,8% para las mujeres)<sup>5</sup>. Asimismo, la **pobreza extrema afecta más a las mujeres**, jefas de hogar, principalmente jóvenes, de bajo nivel educativo y con problemas de inserción laboral o de inserción laboral adecuada (desempleados y trabajadores informales)<sup>6</sup>. Sumado a ello, al realizar un análisis de la distribución del ingreso, las mujeres perciben un ingreso promedio menor, existiendo una **brecha salarial** de hasta el 28%<sup>7</sup>.

González Becerra (2019) identifica las siguientes causales de la brecha salarial:

- Las mujeres presentan una mayor dedicación horaria a tareas de cuidado no remuneradas y menor dedicación a trabajos remunerados, lo cual responde al fenómeno de la Economía de Cuidado.
- Los hombres presentan una mayor participación laboral en sectores de alta productividad, mientras que las mujeres tienden a dedicarse a actividades que generan menor rentabilidad.

<sup>5</sup> INDEC, “Encuesta Permanente de Hogares”, 2022.

<sup>6</sup> UNICEF, “La pobreza monetaria en la niñez y la adolescencia en Argentina”, 2017, p. 14, disponible en [La pobreza monetaria en la niñez y la adolescencia en Argentina](#)

<sup>7</sup> DNElyG, Ministerio de Economía, “Las Brechas de Género en las Provincias Argentinas” de la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género, 2021.

## C. II. Techo de cristal y suelo pegajoso

La mencionada autora los define como “*los obstáculos invisibles que la sociedad, a través de sus creencias culturales, ha estructurado sobre lo femenino y masculino, y estas se tornan un limitante para el desarrollo profesional de las mujeres basado en roles de género*”. El techo de cristal es entendido como las barreras implícitas o imperceptibles a primera vista, que dificultan el acceso de las mujeres a puestos de alta jerarquía, como aquellos con poder en la toma de decisiones y capacidad de mando. Particularmente, el concepto de suelo pegajoso hace referencia a que la responsabilidad por los roles de madre, hija y esposa asignados por la sociedad, le impiden la búsqueda de mejores condiciones laborales y desarrollar su formación profesional. Ambos conceptos surgen por la mayor vinculación de las mujeres con el sector informal de la economía y una mayor dificultad de ascenso, o condiciones laborales inferiores.

## C. III. Patrones de consumo diferenciados. Impuesto Rosa

Las mujeres, como personas menstruantes, incurrir en un gasto fijo indispensable en productos higiénicos como toallitas y tampones, que incide en su economía. Para lograr la igualdad real se plantea la eliminación de los denominados “impuestos rosas”, aquellos impuestos a los consumos (impuesto al valor agregado e impuestos internos) que gravan con alícuotas generales los productos higiénicos femeninos y los medicamentos para aliviar dolores menstruales, todos de uso indispensable para la participación en la sociedad de las mujeres, y que en consecuencia deberían encontrarse exentos<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Ver Corte Constitucional colombiana, *Roja Salinas Eylen*, sentencia C-383/19 dictada el 21/08/2019, donde se declaró inconstitucional el IVA del 5% sobre los productos de higiene menstrual y los declaró exentos por considerar que dicha imposición resulta injustificada y afecta los principios de igualdad y equidad tributaria frente a las mujeres, así como resulta contrario a tratados internacionales firmados

Asimismo, las mujeres tienden a gastar una mayor proporción de sus ingresos en bienes como alimentos, educación y salud de las personas a su cuidado. En contraposición, Rossignolo (2019) afirma que los hombres tienen una mayor capacidad de trasladar la carga de los impuestos indirectos al consumo a otros miembros del hogar, repercutiendo en menor medida en ellos<sup>9</sup>.

Una investigación de la CEPAL<sup>10</sup> mostró el rol que ocupan las mujeres no solo en la realización de las tareas de cuidado sino también en la gestión monetaria de los hogares. En ese mismo sentido, evidenció el lugar que ocupan en la gestión de las deudas, las cuales portan un claro sesgo de género, tanto por su monto y su destino, como por el tiempo que debe destinarse a su gestión, incluyendo la carga subjetiva.

En síntesis, la brecha salarial y laboral que afecta a las mujeres encuentra su causa en una participación inequitativa en la economía de cuidado y en su vinculación a actividades económicas de menor rentabilidad, así como a la incidencia diferenciada de ciertos impuestos al consumo; representando estos factores, una incidencia negativa en sus ingresos.

## D. Sesgos de género los sistemas tributarios

Señala Stotsky (1996) que “*el sesgo de género puede adoptar formas tanto explícitas como implícitas. Las primeras son las disposiciones*

por Colombia, como la CEDAW y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>9</sup> ROSSIGNOLO, Darío, “Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal

desglosada por tipo de hogar”, *Revista de la CEPAL*, Nº 124, 2018, p. 195.

<sup>10</sup> FOURNIER, Marisa y CASCARDO, Florencia, “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las organizaciones comunitarias y los espacios asociativos de cuidado en la Argentina”, CEPAL, 2022, disponible en [Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las organizaciones comunitarias y los espacios asociativos de cuidado en la Argentina](#)

*específicas de la ley o de la reglamentación que dan a hombres y mujeres una categorización y un tratamiento diferentes. (...) Las formas implícitas son disposiciones de la ley y de la reglamentación que, debido a las convenciones sociales y al comportamiento económico de carácter típico, tienden a tener consecuencias diferentes para los hombres en comparación con las mujeres”.*

Los sesgos de género son un trato diferente entre hombres y mujeres, pudiendo ser explícitos, implícitos o ambos, y evidenciarse en impuestos sobre la renta personal o los que recaen sobre el consumo y aranceles a la importación. Respecto de los primeros, las disposiciones expresamente discriminatorias hacia la mujer fueron eliminadas en la mayoría de los países occidentales, principalmente las referidas al impuesto sobre la renta personal; mientras que las implícitas son las más difíciles de identificar, ya que se originan en normas sociales y en comportamientos económicos que tienden a producir efectos diferenciados, perjudicando más a las mujeres.

La concepción de que cierta disposición sea discriminatoria o no, dependerá de la sociedad de la que se trate, y cuáles sean los comportamientos sociales perseguidos; pudiendo existir sesgos de género explícitos aceptados manifiestamente. Los sesgos de género se evidencian en las normas que rigen la asignación de la renta compartida (como la renta no laboral y la derivada de una empresa o negocio familiar), la asignación de exenciones, deducciones y otras preferencias impositivas, así como en las tasas del impuesto, la responsabilidad por la presentación de las declaraciones y la responsabilidad de pagar el impuesto.

Es importante diferenciar los regímenes de presentaciones, que pueden ser individuales o conjuntas. En las declaraciones conjuntas, se atribuye la renta de la mujer casada a su cónyuge; mientras que el régimen independiente se plantea como el medio más conveniente para lograr un tratamiento igualitario, al permitir tributar por separado. Si bien la declaración

individual representa un avance en términos de género, siendo más equitativa que la declaración conjunta, esto no quita que puedan persistir sesgos de género explícitos e implícitos.

Así, en un régimen tributario individual es posible encontrar sesgos de género en: la asignación de los ingresos no laborales, las exenciones y el estado civil del contribuyente. De acuerdo con Grown (2010), la asignación de deducciones, exenciones y otros privilegios fiscales sobre la base del sexo es un ejemplo de sesgo de género explícito. Las deducciones dependen de si el perceptor de ingresos pertenece al sector formal, o es un trabajador independiente. Debido a que los hombres tienen más posibilidades de ser empleados y menos probabilidades de estar a cargo de un hogar monoparental que las mujeres, resulta verosímil suponer que estos se encuentren en hogares con una carga menor de impuesto sobre la renta de las personas físicas, por lo que *“estas disposiciones legales constituyen sesgos implícitos contra las mujeres, que predominan entre los trabajadores por cuenta propia al frente de hogares monoparentales”*<sup>11</sup>.

## **E. Impuesto a las Ganancias**

La Ley 20.628 de Impuesto a las Ganancias (texto ordenado por Decreto 824/2019) grava todas las ganancias obtenidas por personas humanas y jurídicas, y en su artículo 2 define ganancia como los rendimientos, rentas o enriquecimientos producidos por una fuente permanente; por las sociedades comerciales y empresas unipersonales; por la venta de bienes muebles amortizables e inmuebles y por la transferencia de derechos sobre inmuebles; y los resultados obtenidos por la venta de acciones, valores representativos, certificados de depósito de acciones, cuotas y participaciones sociales,

<sup>11</sup> GROWN, C., *“Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries”*, Nueva York, Routledge, 2010.

monedas digitales, títulos, bonos y demás valores.

Existen cuatro categorías de ganancias según la fuente de ellas: la primera aplica a las generadas por el usufructo de los inmuebles urbanos y rurales; la segunda a los ingresos obtenidos por acciones, intereses y dividendos; la tercera a las ganancias de las sociedades y empresas unipersonales; y la cuarta a las ganancias obtenidas por el trabajo personal. Sigue una lógica de progresividad, ya que los contribuyentes de mayor capacidad contributiva tributan una mayor proporción, por lo que las alícuotas van del 5% al 35% para personas físicas.

Hasta el año 2010, seguía vigente un sesgo explícito en la Ley de Impuesto a las Ganancias, ya que, en su art. 30 y el art. 51 del decreto reglamentario, se atribuía totalmente, salvo ciertas excepciones, los beneficios de bienes gananciales al “marido”. Dicho artículo se tornó discriminatorio con la sanción de las leyes 26.485 de Protección Integral a las Mujeres y 26.618 de Matrimonio Igualitario.

O'Donnell (2020) señala que, si bien el sistema tributario argentino evidencia ciertos avances, *“sigue construido sobre el modelo del hombre proveedor y esposa dependiente a cargo del cuidado y atención del grupo familiar, que es lo que explica, por ejemplo, que aún en el año 2019 a la deducción personal se la siga denominando por cónyuge carga de familia”*<sup>12</sup>. Continúa la autora diciendo que denominar “carga” al cónyuge que se ocupe de las tareas de cuidado o perciba un ingreso mínimo, no refleja el valor económico de estas tareas.

Entre las últimas reformas del Impuesto a las Ganancias vinculadas a la igualdad de género se encuentran: el aumento de la base mínima para la retención; la deducción de gastos de guardería; la deducción de hijos con discapacidad; los beneficios diferenciales en la

<sup>12</sup> O'DONNELL, Agustina, “Discriminar para igualar en materia tributaria: medidas afirmativas con perspectiva de género y calidad democrática”, *Doctrina Tributaria*, Nº XL, Errepar, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020.

Ley de Economía del Conocimiento y el Régimen de Promoción de Empleo en el Norte Grande; mayor porcentaje de deducción de honorarios por directorios integrados por mujeres o personas trans en la Ley de Ganancias Sociedades y la incorporación de *persona conviviente* a las deducciones del impuesto, indistintamente del género de los miembros de la pareja y de su condición marital.

### E. 1. Primer Diagnóstico de Equidad de Género de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) 2022

Al analizar las declaraciones juradas presentadas por personas humanas en el Impuesto a las Ganancias del período fiscal 2020, AFIP concluyó que *“el 92% de las personas que computan la deducción de cargas de familia por cónyuge a cargo del art. 30 de la ley del impuesto son hombres que deducen a mujeres”*.

A partir de todas las problemáticas desarrolladas anteriormente y haciendo una lectura en clave de género, podemos comprender que tal porcentaje de deducción de hombres respecto a mujeres solo demuestra **que aquellas no se encuentran entre los trabajadores mejor pagos de la economía o que directamente carecen de un ingreso fijo que supere la renta mínima gravada**. Así, queda en evidencia la invisibilización del valor económico de las tareas de cuidado no remuneradas, a pesar de que estas representen un aporte de hasta el 15,9% al PBI, siendo fundamentales para la economía nacional<sup>13</sup> y el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

### F. Hogares monomarentales

Marisa Herrera, refiriéndose a las distintas formas de organización familiar, distingue entre familia monoparental originaria, es decir aquella que surge de una adopción o técnica de reproducción asistida llevada a cabo por una

<sup>13</sup> Informe de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2021.

sola persona; o familia monoparental derivada, que engloba todos los casos en los que una familia queda encabezada por un solo adulto responsable, ya sea por la ruptura de una unión (sea convivencial o matrimonial) o ante el fallecimiento de uno de los progenitores<sup>14</sup>.

Un diagnóstico de la situación de los hogares antes y después de la pandemia de COVID-19, efectuado por el Ministerio de Economía y UNICEF señala que la pandemia ha profundizado una crisis previamente existente: la crisis de los cuidados. *“La mayor carga de tareas domésticas y de cuidados fue absorbida en mayor medida por las mujeres, lo que genera efectos en sus posibilidades de inserción laboral y generación de ingresos, en su salud mental y en el bienestar de niñas, niños y adolescentes. Estos impactos se observan incluso en mayor medida en el caso de los hogares monomarentales: hogares con niñas y niños a cargo de mujeres sin otro adulto de referencia”*<sup>15</sup>.

En los sectores populares, cuidados y endeudamiento se encuentran íntimamente ligados y dicha articulación se realiza por el trabajo de gestión monetaria y no monetaria que realizan las mujeres. En un estudio de la CEPAL<sup>16</sup>, se detectaron numerosas situaciones de mujeres jefas de hogar, con cargas de familia, inscriptas en el Veraz a causa de deudas originadas por el uso de tarjetas de crédito por parte de exparejas con quienes ya no convivían. La monomarentalidad se conjuga con el incumplimiento de los progenitores masculinos, respecto de las responsabilidades parentales (en tiempo de cuidado y en dinero para cuidar) y la perpetuación e incremento de la deuda

contraída en una situación conyugal, potenciando la vulnerabilidad preexistente de estas mujeres. Sugieren las autoras que *“una política con perspectiva de género debiera considerar y abordar estas situaciones particulares de hogares monomarentales que se encuentran en situación de alta criticidad financiera y emocional”*.

Las diversas formas de organización familiar tienen expresa protección constitucional en el art. 14 bis, que se refiere a la protección integral de la familia. **La deducción del art. 30 por cónyuge a cargo, afecta la equidad respecto a hogares monoparentales que carecen de esta posibilidad; siendo estos, en porcentaje, más vulnerables económica y socialmente.** Dicho artículo **vulnera el principio de igualdad** ante la ley, al otorgar un beneficio impositivo a quienes siguen el modelo de familia de dos personas unidas en matrimonio; sin otorgar una ventaja análoga o similar para otros tipos de organización familiar. Sería interesante contemplar, como una forma de valorar económicamente las tareas de cuidado, la deducción de otros vínculos de primer y segundo orden que pueden estar bajo cuidado a cargo del contribuyente; como sus propios progenitores, abuelos o hermanos, así como parientes por afinidad.

## G. Acciones positivas

Es parte de las obligaciones asumidas por el Estado Nacional, tomar medidas de acción positiva en pos de la igualdad. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1985 de la ONU, en su objetivo estratégico F.1. busca *“promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos”*; y, entre las medidas que han de procurarse para lograrlo, el inc. o) indica *“promulgar y hacer cumplir leyes que garanticen la igualdad de oportunidades, adoptar medidas positivas y asegurar su cumplimiento en los sectores público y privado por distintos medios”*.

<sup>14</sup> HERRERA, Marisa, *Manual de derecho de las familias*, 2ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2019, pp. 36-37.

<sup>15</sup> Ministerio de Economía y UNICEF, “Desafíos de las políticas públicas frente a las crisis de los cuidados. El impacto de la pandemia en los hogares con niñas, niños y adolescentes a cargo de mujeres”, 2021, disponible en: [Desafíos de las políticas públicas frente a la crisis de los cuidados | UNICEF](#)

<sup>16</sup> FOURNIER, Marisa y CASCARDO, Florencia, op. cit.

O'Donnell (2020) afirma que se debe “discriminar para igualar”, encontrando fundamento en el art. 4 de la CEDAW, por el que *“la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”*.

Luego de la reforma de 1994, el art 75 inc. 23 CN consagra, en nuestra Carta Magna, las medidas de acción positiva para los grupos más vulnerables, correspondiendo al Congreso *“legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”*.

## H. Conclusiones

Es un compromiso asumido por el Estado Nacional transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas con el objetivo de alcanzar una sociedad más justa e igualitaria. Esto se evidencia en avances como la institucionalización del enfoque de género en el diseño presupuestario; y herramientas como el etiquetamiento del gasto público. Así como el presupuesto no es neutral al género, tampoco pueden serlo los tributos.

A pesar de la igualdad ante la ley, de orden jurídico, son innegables las desigualdades naturales como la menstruación y capacidad de gestar, y las culturales como la división sexual del trabajo que asigna a las mujeres las tareas de cuidado no remunerado. Respecto a las naturales, surge la necesidad de comprar productos higiénicos a los que se les aplica los “impuestos rosas”; mientras que las

desigualdades socioculturales provocan una distribución de las horas de cuidado completamente inequitativa entre hombres y mujeres, repercutiendo negativamente en la posibilidad de desarrollo profesional y laboral de estas últimas.

A partir del análisis llevado a cabo, puede afirmarse que **la capacidad económica de los hombres y las mujeres es desigual**, ya que aquellos poseen más patrimonio declarado, más ingresos y sus tendencias de consumo -con destino a la familia- son inferiores respecto a las de las mujeres. Además, las consecuencias de los impuestos directos los afectan de manera distinta, incidiendo en la progresividad. González Becerra (2019) entiende que, si la capacidad económica entre hombres y mujeres es desigual, no resulta equitativo tratarlos tributariamente en condiciones igualitarias y homogéneas, que no se verifican en la realidad. Aplicar en igualdad de condiciones los tributos, cuando se parte de condiciones de desarrollo y existencia desiguales para cada género, representa una lesión al principio de capacidad contributiva. Por ello, **las políticas fiscales deben ser sensibles al género, realizando tratamientos tributarios diferenciados a grupos diferentes, si es que se quiere cumplir el fin redistributivo de la riqueza y alcanzar la equidad social**.

Las acciones positivas que pueden tomarse, a fin de combatir las desigualdades de género, pueden ser:

- Introducir políticas públicas específicas para cerrar la brecha salarial de género
- Brindar incentivos financieros para que los hombres compartan las tareas de cuidado en forma más equitativa; por ejemplo, mediante licencias de paternidad y maternidad similares, que puedan tomarse los progenitores de manera alternada, posibilitando un desarrollo profesional en condiciones equitativas.
- Promover el equilibrio de género en los consejos de administración y en puestos de alta dirección; así como la

incorporación de mujeres a actividades en los sectores de mayor productividad y rentabilidad.

- Incorporar, tal como sugiere Coronello (2019) al referirse a la Ley de Impuesto a las Ganancias, deducciones relativas a los gastos indispensables que hacen las mujeres para poder cumplir sus roles domésticos y de cuidado, siendo que estos disminuyen su capacidad contributiva. Ello a fin de que la mujer pueda obtener, mantener y conservar la renta gravada. Asimismo, considera que debería contemplarse la deducción de los gastos proporcionales del hogar cuando las mujeres realicen su trabajo total o parcialmente desde sus casas.

# COMPOSICIÓN DE LOS DIRECTORIOS DE EMPRESAS PRIVADAS

---

## LA POLÍTICA DE GÉNERO EN EL GOBIERNO CORPORATIVO

Gabriela Grigioni

### A. Introducción

El presente artículo tiene por objetivo analizar el impacto de la política de género en las regulaciones que pautan el Gobierno Corporativo, y la modificación que en los últimos años se ha experimentado en la conformación de los directorios de sociedades.

El objetivo es señalar cómo estas políticas van modificando la normativa aplicable de debido cumplimiento para las empresas.

### B. Normativa local

El Código de Gobierno Societario, un emblema del Gobierno Corporativo, es considerado como un instrumento de protección de los derechos de los inversores, de los acreedores y del público en general, y funciona también como una herramienta orientada a incentivar una cultura de buena gobernanza dentro de las emisoras que participan en el régimen de oferta pública.

El Código instruye a las empresas sobre el beneficio y la importancia de adoptar prácticas de buen Gobierno Corporativo, las orienta, permite que comprendan la lógica detrás de las recomendaciones y que éstas sean recibidas como una oportunidad para mejorar su gobernanza y cultura empresarial, con beneficios operativos, reputacionales y estratégicos<sup>1</sup>.

Se ha considerado que desde la perspectiva de los accionistas, el objetivo del Gobierno Corporativo ("GC") es maximizar el valor de la empresa alineando los incentivos entre estos últimos y los directivos en un contexto de información asimétrica. Asimismo, desde la perspectiva de los *stakeholders* el GC extiende el objetivo de la empresa considerando los efectos sobre las distintas

partes interesadas (acreedores, trabajadores, Estado, clientes, sociedad).<sup>2</sup>

La RG 797/2019 de la CNV establece, al regular el Código de Gobierno Corporativo, que "el Directorio deberá contar con niveles adecuados de independencia y diversidad que le permitan tomar decisiones en pos del mejor interés de la compañía, evitando el pensamiento de grupo y la toma de decisiones por individuos o grupos dominantes dentro del Directorio..."<sup>3</sup>.

*"El Directorio deberá activamente propiciar la conformación de un Directorio diverso, teniendo en consideración la diversidad de género, origen geográfico, edad, perfil étnico y experiencia profesional. La diversidad revela particularidades críticas que muchas veces faltan en grupos homogéneos donde generalmente existe el "pensamiento de grupo", por ejemplo, la habilidad de liderar cambios, de utilizar diferentes inteligencias emocionales, o la voluntad de aprender sobre nuevas tendencias."*

*"En cuanto a diversidad de género, resulta de especial relevancia que la Compañía no solo considere la composición del Directorio sino la equidad en la remuneración de sus miembros y también la posibilidad de que mujeres tengan acceso a puestos de liderazgo en el Directorio, tales como la Presidencia del órgano o algunos de sus comités. La transparencia y divulgación en materia de diversidad en el Directorio es un elemento importante para los inversores y muestra la profesionalización del órgano. La diversidad*

<sup>2</sup> BRIOZZO, Anahi E.; BARCO Eliana; ALBANESE Diana, "Evolución de los Códigos de Gobierno Societario en la Argentina" Ciencias Administrativas, núm. 19, pp. 1-16, 2022, Universidad Nacional de La Plata, consultado en [\[Vista de Evolución de los Códigos de Gobierno Societario en la Argentina | Ciencias Administrativas\]](#) el 14/04/2022.

<sup>3</sup> Modifica las Res. CNV 516/07 y CNV 606/12.

<sup>1</sup> Conf. Resolución Gral. CNV 797/19.

*de género en el Directorio expande la base de talentos disponibles para poder mantener actualizado y profesionalizado su funcionamiento”.*

Asimismo, la norma considera expresamente los beneficios de la diversidad y una cultura de inclusión, entendiendo que potencian el análisis, discusión y procesos de toma de decisiones (frente a cuestionamientos y propuestas heterogéneas), atrae talentos, permite desarrollar estrategias, el gobierno del riesgo y la supervisión de la gerencia.

Finalmente, expresa que el Directorio deberá garantizar que las decisiones en materia de remuneraciones sean tomadas de forma objetiva, independiente y considerando la equidad de género.

Para las sociedades cerradas, que no están en el régimen de oferta pública, la Resolución 34/2020 de la Inspección General de Justicia (“IGJ”) al regular sobre la equidad de género, impone la obligatoriedad de designar igual cantidad de miembros femeninos y masculinos en los órganos de administración y fiscalización, citando como precedente la mencionada normativa de CNV, pero además se sustenta en antecedentes internacionales y constitucionales.<sup>4</sup>

En efecto, dispone que *“A partir de la entrada en vigencia de esta resolución las asociaciones civiles en proceso de constitución; las simples asociaciones que soliciten su inscripción en el registro voluntario; las sociedades anónimas que se*

*constituyan, en cuanto estuvieren o quedaren comprendidas en el artículo 299, de la Ley N° 19.550, excepto las abarcadas por los incisos 1°, 2° y 7°, las fundaciones con un consejo de administración de integración temporaria y electiva y las Sociedades del Estado (Ley N° 20.705) deberán incluir en su órgano de administración, y en su caso en el órgano de fiscalización, una composición que respete la diversidad de género, estableciendo una composición de los órganos referidos que esté integrado por la misma cantidad de miembros femeninos que de miembros masculinos. Cuando la cantidad de miembros a cubrir fuera de número impar, el órgano deberá integrarse de forma mixta, con un mínimo de un tercio de miembros femeninos...”.*

Es interesante destacar que frente al antecedente del regulador de mercado de capitales que requiere a los administradores de entidades en la oferta pública que se propicie la equidad de género, en esta norma de la IGJ se impone la obligación de hacerlo.

Podemos destacar que la misma está orientada a aquellas entidades en las cuales prevalece el interés público, ya que la norma aplica a las asociaciones civiles, las simples asociaciones que soliciten su inscripción en el registro de voluntarios, las sociedades anónimas incluidas en el régimen de fiscalización estatal permanente del artículo 299 de la Ley General de Sociedades (exceptuando a las siguientes: (i) que hagan oferta pública de sus acciones u otros valores; (ii) que tengan un capital superior a \$50.000.000 y (iii) las que sean sociedades anónimas unipersonales), las fundaciones con un consejo de administración de integración temporaria y electiva, y las sociedades del estado.

Conforme a ello quedan sujetas a tal obligación las asociaciones, las sociedades anónimas que: i) sean de economía mixta o se encuentren comprendidas en la Sección VI de la Ley General de Sociedades; ii) realicen operaciones de capitalización, ahorro o en cualquier forma requieran dinero o valores al público con promesas de prestaciones o beneficios futuros; iii) exploten concesiones o servicios públicos; y iv) se trate de sociedad controlante de o controlada por otra sujeta a

<sup>4</sup> Conf. artículos 37 y 75 de la Constitución Nacional, Carta de las Naciones Unidas y diversos textos internacionales sobre Derechos Humanos, entre los que destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969 aprobada mediante Ley N° 23.054 en 1984; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos firmados el 19 de diciembre de 1966 y aprobados por la República Argentina por Ley N° 23.313 del año 1986; y, realizados, por la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, suscripta por la República Argentina el 17 de julio de 1980 y ratificada mediante Ley N° 23.179 del año 1985.

fiscalización, conforme a uno de los incisos anteriores; las fundaciones con un consejo de administración de integración temporaria y electiva, y las sociedades del estado.

En los considerandos de dicha resolución el regulador societario entiende que debe dar cumplimiento a las disposiciones de tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional<sup>5</sup> y justifica sus facultades reglamentarias al respecto basado en un antecedente propio, al disponer que “...en tal sentido, esta INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA, en ejercicio de sus facultades de autorización y control de funcionamiento de las entidades civiles, ya ha establecido en su día que no será admisible la inclusión, en los estatutos de las asociaciones civiles, de cláusulas que admitan discriminaciones arbitrarias, de cualquier índole, y además limiten los derechos a los beneficios que la entidad otorga por razones de sexo, nacionalidad, creencias religiosas y políticas, edad, raza, condición social y cualquier otra situación análoga, habiéndose también estipulado que el funcionamiento de los órganos de las asociaciones civiles no podrá violar derechos adquiridos de los asociados ni producir efectos de discriminación de los mismos por razones como las mencionadas (art. 361, inciso 3º, y artículo 407, ambos de la Resolución General IGJ N° 7/2015 -“Normas de la INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA”-)...”.

Entiende asimismo que “...siendo que las leyes deben ser interpretadas con consideración a diversas pautas entre las cuales se cuentan las disposiciones que surgen de los Tratados de Derechos Humanos (artículo 2º, del CCyCN), la omisión de aplicar a la elección de quienes integren la comisión directiva de las entidades, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, entrañaría una restricción antijurídica y abusiva pasible de ser prevenida...”.

La RG IGJ 34/2020 fue ligeramente modificada a fin de disponer una aclaración en cuanto a las entidades que se encontraban

sujetas a dicho cumplimiento y postergada excepcionalmente su entrada en vigencia por la pandemia<sup>6</sup>.

En agosto de 2020 el Banco Central de la República Argentina (“BCRA”) mediante una resolución del Directorio, aprobó la “*Guía del Banco Central de la República Argentina para una comunicación inclusiva*”, y reconoció el lenguaje inclusivo en cualquiera de sus modalidades como recurso válido en las comunicaciones, expedientes, formularios, documentación y producciones de la institución (la “Guía”). Asimismo creó una gerencia específica en materia: la Gerencia de Promoción de Políticas de Género, Resguardo del Respeto y Convivencia Laboral.

El propósito de la Guía es promover en las entidades reguladas por el BCRA una comunicación que evite sesgos de género y expresiones sexistas, que no reproduzca estereotipos o situaciones de discriminación y que visibilice todas las identidades de género. El objetivo es paulatinamente migrar de la masculinización del lenguaje a la interpelación de todos los géneros.

La Guía está compuesta por ejemplos concretos, sugerencias y recomendaciones, ofrece opciones para nombrar colectivos y grupos, para expresar cargos y posiciones, ejemplos sobre el uso de artículos y pronombres, formas impersonales, y recomendaciones sobre el uso de imágenes.

En lo atinente a Gobierno Corporativo, mediante la Comunicación “A” 7100/2020 el BCRA incorporó en sus Lineamientos para el gobierno societario en entidades financieras, distintas recomendaciones relativas a la paridad de género y la gestión con equidad de género, entre otras, para que las entidades financieras adopten distintas medidas que promuevan la igualdad de género hacia adentro de sus organizaciones.

Entre ellas podemos destacar, la aprobación de: i) políticas de selección de personal que promuevan ámbitos de trabajo inclusivos y diversos en términos de géneros, origen geográfico, edad, perfil étnico, experiencia profesional, composiciones familiares y

<sup>5</sup> Véase nota 2 anterior.

<sup>6</sup> Conf. RG IGJ N°35 publicada el 13/08/2020

responsabilidades de cuidado, tanto para la designación de la Alta Gerencia como del resto del personal; ii) políticas de educación y entrenamiento al personal en materia de género y violencia de género; iii) mecanismos de gestión con equidad de género, pudiendo crear un área específica de considerarlo conducente, basados en la igualdad de oportunidades y la no discriminación por género, aplicables en las distintas instancias del desarrollo de la operatoria de la institución, y iv) la difusión de políticas y prácticas implementadas en materia de género, debiéndose informar el porcentaje de representación de cada género en el Directorio, el órgano de fiscalización, la Alta Gerencia y en el resto de la organización.

El regulador financiero, como el de mercado de capitales, han establecido guías orientativas sin imponer a las entidades bajo su contralor la obligación de constituir directorios diversos y con equidad de género.

Desde el ámbito público, para las sociedades con participación estatal los lineamientos para la igualdad de género en las empresas y sociedades del Estado han sido aprobados por medio de la Decisión Administrativa N° 1744/2020. Sus principios rectores toman como fundamento los derechos humanos reconocidos a nivel internacional y, conforme surge del texto, constituyen un conjunto de buenas prácticas destinadas a la gestión de las empresas y sociedades con participación estatal.

Su principal objetivo consiste en compendiar las expectativas que el Estado tiene en relación con la organización de las entidades para promover la transversalidad de la perspectiva de género. Estos principios consisten en orientaciones para lograr estándares de igualdad de género en dichas empresas y, entre ellos, se encuentran: la igualdad de trato y oportunidades, la no discriminación por motivos de género y la prevención y erradicación de la violencia por motivos de género. Recomiendan, entre otras cosas, crear áreas específicas de género, adoptar medidas que promuevan la corresponsabilidad en los trabajos de cuidado y la adopción de políticas de promoción para la inclusión de mujeres y LGBTI+.

Notamos entonces que por vía de la recomendación y promoción de buenas prácticas, en general, los reguladores están promoviendo, aún para las empresas con participación estatal, la aplicación de las políticas de equidad de género en los órganos de gobernanza corporativa, excepto la Inspección General de Justicia que impuso la obligación de hacerlo. Ello mereció la judicialización de la RG IGJ 34/2020.

### C. Caso “Línea Expreso Liniers SAIC”

Las resoluciones de la Inspección de Justicia Nos.34 y 35/2020 fueron apeladas judicialmente<sup>7</sup> argumentando la demandante (una empresa concesionaria de transporte) que *“...la IGJ no se encuentra facultada para imponerles una condición que no surge del texto de la LGS y que restringe su derecho a elegir libremente y en base a la experiencia profesional de los interesados, que son aspectos esenciales para la constitución de una sociedad y para el desarrollo fructífero de los negocios...”*.

El fallo hace lugar a la demanda, pero no deja de reconocer la postergación en la cual se encuentran las mujeres en cuanto a la designación de cargos estableciendo *“...que surge inequívoca del reconocimiento constitucional de las llamadas “acciones positivas” (art. 75 inc. 23 CN), que confirman que el constituyente ha aceptado que de nada vale que la ley asegure igualdad de trato a un sujeto si, por razones vinculadas a su realidad, ese sujeto jamás ha de encontrarse, siquiera, en la situación contemplada en la norma que debería ser aplicada a su respecto...”*.

Considera que el regulador societario (“IGJ”) ha excedido sus facultades reglamentarias y la resolución del tema corresponde al legislador: *“...Determinar si el mecanismo adecuado para proteger a las mujeres es el de fijar cuotas que garanticen su participación, cuál es la medida a asignar a esas cuotas,*

<sup>7</sup> CS-“INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA c/ LINEA EXPRESO LINIERS S.A.I.C. s/ ORGANISMOS EXTERNOS” - Expediente N° 1651/2021/CA01” C Nac.Com- Sala C- 9/08/2021.

cuáles son los sujetos que deben aplicarlas -o si para todos da lo mismo- y cuáles son, en su caso, las consecuencias de su incumplimiento, remite a atribuciones que deben considerarse del Congreso (art. 75 inc. 12)...”.

Enfatiza que “... De ese plexo normativo -que se integra con las demás normas citadas por la IGJ- resulta, sin hesitación, que todo obstáculo que impidiera la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que es exigida por el art. 4 de esa Convención, debería ser removido por medio de esas acciones positivas, si el caso lo exigiera. 6. No obstante, esto es tan cierto como que la tarea excede la competencia reglamentaria del Inspector a cargo de la IGJ. El art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional establece que corresponde al Congreso: “...Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato...en particular respecto de..., las mujeres...” (sic) “... la IGJ adoptó medidas de protección o “discriminación inversa” que, aunque inspiradas en loables propósitos, alteraron la regulación establecida en la LGS. Si el temperamento cumplió o no con el desafío constitucional de establecer cuándo, en su caso, es necesario introducir diferencias para producir como resultado la igualdad, es asunto que ahora no interesa...”.

Asimismo plantea que el reconocimiento de derechos no puede afectar otros previamente adquiridos, al sostener que “...Ese cupo automático no solo importó imponer una obligación a quienes antes no la tenían, sino también descartar a otros postulantes por el solo hecho de no pertenecer al grupo tutelado, postergando -en su caso- a otros colectivos que pudieran encontrarse en similar grado de vulnerabilidad, todo lo cual evidencia que estamos ante materias que no encuadran dentro de la noción de “reglamentación” que el señor Inspector a cargo de la IGJ invocó...”. “...La llamada “perspectiva de género” no impone siempre decidir a favor de la mujer, sino impedir que ella sea postergada por el hecho de serlo; y, si bien parece indudable que las “acciones positivas” ya vistas son temperamentos que se encaminan a ese objetivo sobre la base de

“preferir” al grupo a cuya tutela se ordenan, esa preferencia no puede realizarse a expensas de derechos de otros sujetos que también cuenten con amparo constitucional...”.

Conforme a ello, la resolución judicial de alzada el 9 de agosto de 2021 que analizamos deja sin efecto las Resoluciones Generales Nº 34 y 35 de la IGJ.

El 19 de agosto de 2021, mediante la Resolución General Nº12/2021 la IGJ ratifica la vigencia de las citadas resoluciones, exigiendo que en los dictámenes de precalificación que sean presentados para los diferentes trámites ante dicho organismo se informe el grado de cumplimiento del tema de género en los mismos, también la inclusión en el informe del artículo 66 de la Ley General de Sociedades, entre otros temas, y reconociendo que el regulador podrá exceptuar la aplicación de la normativa de género por razones fundadas. “...La INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA podrá, a través del dictado de resoluciones fundadas y ante un pedido expreso al respecto, exceptuar de lo previsto en la presente, de forma total, parcial, transitoria o definitiva, a la persona jurídica que así lo requiera, fundado ello sólo en virtud de circunstancias singulares, extraordinarias, atendibles y objetivas, derivadas de sus antecedentes constitutivos y/o tipo de conformación y/o de la actividad social tendente a la consecución de su objeto...”.

Asimismo advierte que “...La INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA pondrá en conocimiento del INADI y del MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD DE LA NACIÓN los antecedentes que justifiquen su intervención, en caso de incumplimiento o reticencia en la implementación de medidas tendientes a alcanzar, respetar y mantener la paridad de género...”.

En lo concerniente a la resolución de alzada, el regulador societario desconoce la competencia de la Sala C de la Cámara Nacional Comercial al considerar que “... la competencia de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, en materia impugnación de Resoluciones Generales de esta INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA, ha

sido así admitida - al igual que la correspondiente incompetencia en tal materia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial - en el marco de la causa caratulada "EN – INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA C/ ASEA ASOCIACIÓN EMPRENDEDORES ARGENTINOS ASOCIACIÓN CIVIL Y OTROS S/ INHIBITORIA" (EXPDTE. N° 10445/2020 – JUZGADO CAF N° 11 – SECRETARÍA N° 21 – CÁMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA V)"; sosteniendo que hasta tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "...no se expida sobre la cuestión de la incompetencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, así declarada en sede del Fuero Contencioso Administrativo Federal, para entender en el recurso de apelación directo ensayado contra las Resoluciones Generales IGJ N° 34/2020 y N° 35/2020, ni siquiera las siete sociedades comerciales concernidas como recurrentes pueden alegar que, a su respecto, tales actos administrativos, de alcance general, no tienen efectos por lo decidido – no firme -, por la Sala "C", de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, en fecha 9 de Agosto de 2021, en el marco de la causa caratulada "INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA c/ LINEA EXPRESO LINIERS S.A.I.C. s/ ORGANISMOS EXTERNOS" (Expediente N° 1651/2021/CA01)..."

Como corolario preliminar de esta situación que todavía no ha sido finalmente resuelta podemos considerar que si bien las resoluciones en cuestión (RG IGJ 34 y 35/2020) no aplican a empresas totalmente privadas sino aquellas que tienen un interés público comprometido o bien aquellas en que el Estado Nacional es accionista o recurren al ahorro público, y, en tal sentido, la posición del regulador societario ha sido comenzar con ellas a los fines de hacer exigible la ansiada paridad de género, debe ser el legislador quien fije tales pautas y determine la necesidad o no de tener un cupo legal de participación modificando la normativa

específica de designación de administradores<sup>8</sup>. En este sentido, como ejemplo en el derecho comparado, países como Eslovenia y Austria tienen regulaciones en donde el cupo solo aplica a sociedades controladas o participadas por el estado, tal como será analizado más adelante.

Es importante destacar que independientemente de la resolución final de las cuestiones judiciales planteadas en el caso analizado, es prioritario contar con una legislación en la materia, a fin que no se afecten derechos adquiridos y genuinamente sea posible que la equidad de género tenga aplicación práctica sin planteos judiciales.

#### D. Experiencia internacional

Si analizamos lo que ocurre en otras jurisdicciones notamos que el avance en la materia de la equidad de género en los directorios y ámbitos de dirección también es lento, pero gradualmente se va logrando una mayor participación femenina en pos de la igualdad de participación.

La igualdad de género es uno de los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, donde dicho organismo reconoce la infrarrepresentación que tienen las mujeres en los cargos directivos y apunta a mejorar dicha participación como objetivo prioritario a seguir por sus países miembros<sup>9</sup>.

En Europa los rangos de participación femenina en directorios en base a las cuotas aprobadas por las respectivas legislaciones estatales van del 25% al 40% de los directorios de sociedades cotizantes y solo lo han adoptado siete países miembros de la Comunidad Europea.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Sería necesario adecuar, entre otras, a las leyes N°19.550 y sus modificaciones, N°20.705 y sus modificaciones, N°24.057 y artículos 193 y siguientes del Código Civil y Comercial de la Nación.

<sup>9</sup> Consultado en [[Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas](#)] el 25/04/2022.

<sup>10</sup> Conf. Según el informe a octubre de 2021 provisto por el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE Business and finance | Gender Statistics Database | European Institute for Gender

En Febrero de 2022, entró en vigencia una ley en los Países Bajos que impone una cuota del 33% de participación femenina en los directorios. Otros países han tomado distintas medidas e iniciativas destinadas a impulsar y promover la equidad de género, pero ello no es obligatorio.<sup>11</sup> Por ejemplo, podemos mencionar a España que recomienda tener hasta el 40% de participación femenina en los directorios, y Eslovenia solo lo exige en sociedades y entidades estatales, pero no se exige para sociedades cotizantes privadas. También Dinamarca e Irlanda sugieren o promueven medidas para que las empresas adopten decisiones para compensar el desequilibrio de género que existe en los directorios.

En las principales sociedades cotizantes europeas las mujeres participan en un 36,4% en los directorios en los países donde hay cupos establecidos por legislaciones que así lo requieren, mientras que en aquellos países que solo tienen normativas que efectúan recomendaciones, sin que exista legislación que obliga a imponer un cupo, la participación de las mujeres en los directorios de sociedades cotizantes asciende a 30,3%, y finalmente en los países que no han tomado ninguna decisión legislativa en la materia la participación femenina en directorios asciende a 16,6%.<sup>12</sup>

En la Comunidad Europea puede señalarse que en el área financiera el porcentaje de participación femenina en directorios y alta gerencia disminuye considerablemente, dado que la presencia masculina domina los directorios, aun cuando haya excepciones

---

Equality) consultado en [https://eige.europa.eu] el 24/04/2022, los países son Francia, Italia, Bélgica, Portugal, Alemania, Austria y Grecia.

<sup>11</sup> Según el citado informe del EIGE los países son Dinamarca, Estonia, Irlanda, España, Luxemburgo, Polonia, Rumania, Eslovenia, Finlandia y Suecia. consultado en [https://eige.europa.eu] el 24/04/2022

<sup>12</sup> Conf. informe a octubre de 2021 provisto por el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE -Business and finance | Gender Statistics Database | European Institute for Gender Equality) consultado en [https://eige.europa.eu] el 24/04/2022.

como la designación de Christine Lagarde como primera mujer presidente del Banco Central Europeo.

En dicho continente merece destacarse a Francia cuya legislación ha sido modificada para aumentar los cupos ya aprobados en 2011<sup>13</sup>, e impone la obligatoriedad de que las empresas que tienen más de mil empleados lleguen a tener en el año 2030 un 40% de mujeres en los directorios, comités de dirección y comités ejecutivos. Se establece la obligatoriedad de cupos masculinos y femeninos en las empresas en todos los órganos directivos teniendo que llegar en 2027 a tener 30% y un 40% en 2030, dándoles dos años de gracia para cumplir los objetivos establecidos por la ley, imponiendo sanciones ante su incumplimiento y obligando a publicar un reporte de la brecha entre mujeres y varones en la página web del Ministerio de Trabajo<sup>14</sup>.

Anualmente se prepara en dicho país un ranking de las 120 principales empresas en el cumplimiento de la diversidad de género en los directorios (ranking SFB 120), orientado a lograr una equidad de participación femenina y masculina en las empresas e informar y comparar los resultados obtenidos en la materia, destacando aquellas que logran mayor cumplimiento.<sup>15</sup>

En base a lo analizado hasta aquí, podemos señalar que aun cuando no haya una legislación que impone la obligación de tener directorios con equidad de género, hay otras

---

<sup>13</sup> La Ley exigía la participación del 40% de mujeres en directorios solamente. consultado en [[Francia impone cuotas de género en la dirección de grandes empresas | Diario Financiero](#)] el 26/04/2022.

<sup>14</sup> Consultado en: [[https://www.df.cl/internacional/economia/francia-impone-cuotas-de-genero-en-la-direccion-de-grandes-empresas#Egalité\\_économique\\_et\\_professionnelle\\_Sénat](https://www.df.cl/internacional/economia/francia-impone-cuotas-de-genero-en-la-direccion-de-grandes-empresas#Egalité_économique_et_professionnelle_Sénat)] el 14/04/2022.

<sup>15</sup> Assises de l'égalité économique et professionnelle, SBF 120. consultado en [<https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/cp-résultats-de-la-8eme-edition-du-palmars-de-la-féminisation-des-instances-dirigeantes-des-entreprises-du-sbf120-25-10-2021>] el 13/04/2022.

medidas que podrían incentivar a las empresas a adecuarse a dichas pautas. En efecto, el promover rankings internacionales o locales que miden el grado de cumplimiento de la paridad de género tiene valor para las empresas, dado que ello genera el interés de estar rankeados y con ello mejorar su imagen reputacional y prácticas de buena gobernanza, lo cual es visto como un objetivo que se logra al cumplir tales pautas. Por ejemplo, se han establecido índices como el S&P Developed 100 Gender Equality & Inclusion Equal Weight Index que está diseñado para medir el rendimiento de igual ponderación de las acciones con la puntuación más alta según S&P Global Gender Diversity Score del S&P Developed LargeMidCap. En dicho ranking notamos que los cinco países que encabezan la lista son EEUU, Reino Unido, Francia, Canadá e Italia, siendo los sectores de servicios públicos y financieros los más destacados en el ranking de paridad de género.

También se realizó una evaluación de todas las empresas que cotizan en el índice S&P 500 a marzo de 2020, clasificándolas según su desempeño en el tema de igualdad de género. La compañía S&P 500 con mejor desempeño es una automotriz, con puntaje de igualdad de género del 71%. La puntuación media en igualdad de género de las empresas que conforman el S&P 500 es del 39%. Si bien este promedio indica que todavía hay que mejorar la igualdad de género en los EE. UU., refleja un aumento del 5% sobre el promedio del 34% en 2019.

Del relevamiento efectuado surge que 31 empresas (6%) tienen una directora ejecutiva, 64 empresas (13%) tienen una mujer como directora financiera (“CFO”) y 21 empresas (4%) tienen una mujer como directora de “asiento” (formal).

En general, las empresas en EE. UU. cumplen con la paridad de género con un promedio del 40 % de mujeres empleadas y 60% empleados hombres. Sin embargo, este equilibrio no se logra en áreas de liderazgo de las empresas, cargos ejecutivos y alta gerencia promediando menos de 30% de representación femenina en tales casos. La gran mayoría (91%) de las empresas

estadounidenses no publican información sobre las diferencias entre los salarios de sus empleados y empleadas<sup>16</sup>.

## E. Guía para la igualdad de género

Mediante la Resolución Conjunta 21029/21 del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y la Comisión Nacional de Valores se aprobó una Guía que ha sido dictada bajo un convenio marco de cooperación técnica recíproca celebrado entre ambas autoridades para desarrollar una línea de trabajo conjunto, mediante el cual persigue, entre otros objetivos, el desarrollo de políticas que incorporen la problemática de género de manera transversal y que tiendan a la eliminación de las violencias de género en toda la cadena de valor del mercado de capitales; es decir, en todo el proceso de emisión, intermediación e inversión de valores negociables para la obtención de capital direccionado a financiar empresas y proyectos de la economía real, incluyendo la integración al mercado de capitales de la economía productiva de pequeña escala, y promoviendo la inclusión financiera para el desarrollo socioeconómico de las mujeres y diversidades y la reducción de las desigualdades en el mercado de capitales.

La Guía tiene por objetivo general reducir las brechas y segmentaciones que constituyen la desigualdad estructural entre los géneros, a través de la incorporación de buenas prácticas hacia adentro de las organizaciones. Entre las recomendaciones para la igualdad de género en el mercado de capitales argentino que establece la Guía figuran:

1. Valores de la Compañía: promoción de la diversidad y el compromiso institucional con la igualdad de género;
2. Creación y fortalecimiento de un área de género; y
3. Inclusión y participación laboral: Contratación y selección de personal. Carrera profesional. El área de recursos humanos y su rol fundamental. Las búsquedas internas.

<sup>16</sup> Consultado en [ [https://equileap.com/wp-content/uploads/2020/12/Equileap\\_US\\_Report\\_2020](https://equileap.com/wp-content/uploads/2020/12/Equileap_US_Report_2020)] el 15/04/2022

Liderazgo y visibilización. El techo de cristal y las mujeres en los Directorios. Brecha salarial.

En ese sentido, se recomienda la adopción de objetivos concretos en términos de participación de mujeres en los directorios. Se sugiere que una forma de abordarlo es fijar metas de incrementos en la participación para un determinado periodo de tiempo, o la implementación progresiva a través de metas intermedias, adoptando determinado porcentaje como piso transitorio en torno a avanzar hacia una paridad efectiva en los espacios laborales de toma de decisiones.

Si bien la normativa alude a “Techo de cristal”, en la actualidad, la metáfora del techo de cristal se considera obsoleta para describir el ascenso de las mujeres, de manera que se la ha sustituido por la metáfora del laberinto, establecida por Eagly y Carli (2007). Un laberinto se define como “un lugar formado por calles y encrucijadas, intencionadamente complejo para confundir a quien se adentre en él”.<sup>17</sup>

#### **F. Equidad de género vs. Política de género: el objetivo a cumplir**

La política de género comprende las regulaciones, acciones y directivas que se implementan en pos de lograr la tan ansiada equidad a nivel corporativo y gerencial.

Tanto local como internacionalmente nos encontramos en un proceso que va logrando de a poco sus objetivos, pero que está lejos aún de verse cumplido, el cual fue asimismo impactado por la pandemia Covid 19 que retrajo la participación femenina de muchas actividades, limitando en muchos casos los logros que se habían obtenido.

En efecto, el último informe del Foro Económico Mundial<sup>18</sup> sobre la brecha de género establece que el lento avance en la materia de equidad de género es el resultado de dos tendencias opuestas. Por un lado, la proporción de mujeres entre los profesionales calificados continúa aumentando, al igual que los avances hacia la igualdad salarial, aunque a un ritmo más lento. Por otro lado, las disparidades generales de ingresos todavía están a medio camino de ser superadas y se evidencia una ausencia persistente de mujeres en puestos de liderazgo, las cuales representan solo el 27% de todos los puestos gerenciales. Las proyecciones para un número selecto de países muestran que las brechas de género en la participación laboral son más amplias desde el surgimiento de la pandemia Covid 19.

En lo que respecta a nuestro país, en el sector público ha habido un incremento en la designación de mujeres en cargos. Con la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad se promovió una mayor igualdad en la designación de mujeres en cargos de dirección en los distintos ámbitos del sector público nacional.

Según un informe de CIPPEC<sup>19</sup> a nivel de los cargos ministeriales de la Administración Pública Nacional (“APN”) central, la proporción de mujeres se incrementó levemente pasando de representar un 18% en 2018 a un 19% en 2020. Esta proporción es superior al promedio de la evolución histórica de designación de mujeres como ministras que entre 1983 y 2018 fue de un 10% de acuerdo con estudios de CIPPEC. En comparación, los cargos políticos del espacio directivo de la APN (secretarías y subsecretarías) tuvieron un importante incremento en la representación de mujeres. Sobre el total de cargos ocupados, pasaron de representar el 21% en 2018 al 37% en 2020. Este incremento puede

<sup>17</sup> AVOLIO, Beatrice E.; DI LAURA, Giovanna, “Progreso y evolución de la inserción de la mujer en actividades empresariales en América Latina”, Agosto 2017, Revista Cepal; consultado en [[Progreso y evolución de la inserción de la mujer en actividades productivas y empresariales en América del Sur | Publicación](#)] el 30/04/2022.

<sup>18</sup> Global Gender Gap Report 2021, consultado en [[Global Gender Gap Report 2021 | World Economic Forum](#)] el 30/04/2022

<sup>19</sup> NUÑEZ, Paula; ARUANNO, Lucia, “Mujeres en los directorios de empresas públicas”. consultado en [<https://www.cippec.org/textual/mujeres-en-los-directorios-de-empresas-publicas/>] el 30/04/2022

explicarse por la mayor cantidad de cargos políticos en 2020 respecto a 2018 (pasando de 218 a 255) lo cual brindó un mayor margen para la incorporación de mujeres. Este incremento de participación de mujeres en los cargos políticos de la APN central no tiene el mismo correlato a nivel de los cargos técnicos.

Desde la perspectiva del sector privado, la Comisión Nacional de Valores en el primer Informe sobre género en los directorios de las empresas bajo el régimen de oferta pública realizado en 2017 consideraba que el promedio de la representatividad femenina en cargos de dirección para el total del mercado de capitales argentino era del 10,4% considerando el período interanual entre 2013 y 2017. En el año 2017, el 53,9% de las empresas bajo el régimen de oferta pública contaban con al menos una mujer en su órgano directivo. Del total de directoras de ese período, el 58,1% tenían cargos de directoras titulares, de las cuales el 3% son presidentas del directorio y el 8,5% son vicepresidentas. En empresas abiertas, el promedio interanual del porcentaje de mujeres que ocupaban puestos de dirección era 8,9%, casi 2 p.p. por debajo del promedio general para la totalidad de las empresas en el régimen de oferta pública. En este grupo de empresas, existía una significativa tendencia decreciente en la cantidad de mujeres que ocupaban cargos de dirección pasando de 9,4% en 2013 a 7,7% en 2017.

Las empresas de capitalización bursátil media tenían menor participación femenina en sus directorios; solo el 4,97% de los cargos de dirección eran ocupados por mujeres. La mayor concentración de cargos de dirección ocupados por mujeres se encontraba en las empresas de baja capitalización bursátil del sector de infraestructura y energía seguido por el sector de industrias manufactureras. Las empresas PYMES eran las que presentaban mayor presencia femenina en sus directorios. En este grupo de empresas, el promedio interanual de mujeres en dirección ascendía a 15,7%, sensiblemente superior a la media.

Según un informe privado realizado el año pasado, habiendo transcurrido cuatro años desde el informe mencionado en el párrafo anterior, los datos antes referidos no se

modificaron significativamente y confirman un estancamiento de la representación femenina en la alta conducción empresarial de nuestro país. Mientras que en 2019, cuando se tomó la base de las 1.000 empresas que más venden de la Argentina, el porcentaje de mujeres directivas era del 11,71 %, en el informe a 2021 asciende levemente a 13,7%. El estudio analizó un total de 6.186 miembros (titulares y suplentes) de los cuales 5.340 son hombres y solo 846 son mujeres.

Otro dato para destacar es que los cargos de presidente están ocupados por hombres en el 95 % de los casos, es decir solo el 5 % son mujeres.<sup>20</sup>

## G. Reflexiones finales

Conforme a las regulaciones analizadas podemos decir que nuestro país está orientando esfuerzos hacia una mayor equidad de género en el Gobierno Corporativo, pero todavía ello no se ha logrado.

Claramente la obligatoriedad debe provenir de la ley, pero hasta tanto se resuelva la cuestión por esa vía, se pueden crear incentivos que motiven realmente a las empresas a poder tener directorios o comités integrados por igual cantidad de mujeres y hombres.

Ello nos lleva a plantearnos los beneficios de la activa participación femenina en directorios y creemos que su promoción puede configurar un incentivo para que más mujeres participen de la gestión de los negocios, no exclusivamente por obligación legal sino por reconocer que es realmente beneficioso.

Es evidente que tener directorios diversos promueve no solamente la pluralidad de opiniones e ideas, sino que se ha demostrado que las mujeres son más eficientes en el tratamiento de los riesgos de la empresa y más comprometidas con los objetivos

---

<sup>20</sup> Consultado en [ [No mejora la presencia de mujeres en los directorios de las 1.000 empresas que más venden en la Argentina](#)] el 25/04/2022.

empresariales a largo plazo.<sup>21</sup> Asimismo se evidencia que logran mejores resultados porque toman las decisiones correctas y más efectivas ante las diferentes situaciones.<sup>22</sup>

Por ello, a los fines del cumplimiento de las pautas de buena gobernanza no debe considerarse sólo la cuestión formal de dar cumplimiento a una norma que exige designar directoras, ya que la mera designación formal sin la efectiva interacción, participación en la gestión y toma de decisiones donde se evidencie la influencia femenina en los temas de administración de la empresa no implica realmente cumplir sus objetivos.

Es práctica usual a fin de dar cumplimiento a las directivas o sugerencias que emiten los reguladores, que se nombren directoras “de asiento”, quienes son nombradas para demostrar un interés en cumplir tales pautas por parte de las empresas, pero aquellas no ejercen la real función de dirección o administración.

Ser directora de asiento o meramente formal no implica un efectivo progreso en materia de diversidad ni permite que ello se traduzca en beneficios al management de la empresa. A tal fin véase la cantidad de directoras suplentes designadas según uno de los informes más recientes en nuestro país<sup>23</sup>.

El proceso de lograr la mayor participación femenina en órganos de dirección ha comenzado, lento pero sostenido. Lo que motivará que los cupos legales se cumplan realmente no serán las leyes o regulaciones sino los efectivos beneficios de la participación femenina que se traduzcan en directorios más comprometidos con las prácticas de buen

Gobierno Corporativo que agreguen valor a la empresa, accionistas y stakeholders.

---

<sup>21</sup> HERSCH, Erica, “*Why Diversity Matters: Women in Boards of Directors*”. Harvard T.H. Chan School of Public Health consultado en [[Why Diversity Matters: Women on Boards of Directors | Executive and Continuing Professional Education | Harvard T.H. Chan School of Public Health](#)] el 28/04/2022;

<sup>22</sup> BART, Chris and MAC QUEEN, Gregory, “*Why Women make better directors*”, International Journal of Business Governance and Ethics 2013 Vol.8 No.1,pag 93/99, consultado en [<https://es.art1lib.org/journal/10106/8/1>] el 29/04/2022

<sup>23</sup> Conf. Véase Nota 17.

# EL SECRETO FISCAL Y EL IMPACTO NEGATIVO PARA LAS MUJERES

---

## SECRETO FISCAL Y ESPOSAS: LA DOCTRINA DE SEBASTIÁN SOLER COMO PROCURADOR DEL TESORO DE LA NACIÓN

Agustina O'Donnell

### A. Introducción

Comienzo citando a Alda Facio cuando señala que "...para que podamos lograr la igualdad entre mujeres y hombres dentro de la institución de la familia, tendríamos que revisar también todas las otras instituciones que favorecen a los hombres. Tendríamos que revisar las prácticas y leyes sobre herencia, acceso al trabajo asalariado, sobre tributos, sobre salarios, sobre violencia contra las mujeres, sobre la prueba, etc.<sup>1</sup>".

Pretendo entonces aquí hacer mi aporte y revisar el secreto fiscal en la ley de procedimiento tributario nacional argentina. Lo bueno es que poco se ha escrito antes sobre el tema, y lo que hay tiene un sentido casi unívoco: siempre debe protegerse la información fiscal patrimonial del contribuyente que estadísticamente frente al impuesto a las ganancias e impuestos patrimoniales es, mayoritariamente, varón, aún cuando la haya ocultado de sus propios familiares, que muchas veces son las esposas o parejas junto a quienes compró los bienes y/o activos que ahora, terminada la relación amorosa, opta por ocultar.

Antes, bien viene recordar que muchas mujeres argentinas fueron incapaces relativas hasta no hace mucho tiempo. Mi mamá fue una mujer incapaz y mi abuela también.

Fue recién en el año 1968 cuando se modificó la ley civil y gracias al Profesor Guillermo Borda se ampliaron los derechos civiles de las mujeres casadas (ley 17.711).

Es cierto que hubo una reforma antes, la de la ley 11.357 del año 1926, denominada *Ley de Derechos Civiles de la Mujer*, que fue muy importante porque se agregaron derechos que

tenían sólo los hombres a las mujeres, pero no se reconoció a la mujer casada como una persona plenamente capaz, sino que se la mantuvo como una persona incapaz relativa, es decir que requería de necesaria representación legal del marido para determinados actos, como los menores. ¿Cuáles actos? Fundamentalmente y precisamente, los de disposición patrimonial.

Esta fue la concepción original del Código Civil de Vélez Sarsfield, el codificador.

Nos explica Medina que "El fundamento de tal solución no devenía de la "fragilidad espiritual" ni la "imbecilidad del sexo" —que sirvieran de base para que en la antigüedad se discriminara a la mujer—. El motivo fundamental era considerar que en el hogar no puede haber dos autoridades iguales y que en aras al interés familiar, la mujer debía obedecer al marido, quien era su representante legal"<sup>2</sup>.

Cito aquí también a otra autora, Giordano, que nos recuerda que al debatirse la reforma del año 1968, Juan Antonio Bibiloni, autor del primer borrador del proyecto, textualmente dijo que "...pretender que nadie tiene que intervenir en la resolución de la mujer so color de que usa de su derecho, es caer en una petición de principio, porque si es ese un derecho de la mujer, no lo es de la esposa y de la madre". Disponer de los bienes no era en esa época un derecho, sino una petición de principios, es decir una falacia.

Asimismo dice Giordano que "La reforma parcial del Código Civil realizada en 1968 fue una instancia significativa en el recorrido de los derechos de las mujeres. Ese año, el presidente de facto Juan Carlos Onganía, haciendo uso de las facultades legislativas que le otorgaba el Acta de la autoproclamada Revolución Argentina, firmó el decreto ley

<sup>1</sup> FACIO MONTEJO, Alda, "El principio de igualdad ante la ley", en *Temas Especiales del sitio Derecho Penal de la Universidad de Friburgo*, Suiza, 1996, p. 1.

<sup>2</sup> MEDINA, Graciela, *La mujer en el Código Civil y Comercial*, Thomson Reuters, 2016

17.711 que presentaba una reforma parcial del Código Civil. Entre otras cuestiones, esta reforma consagró la “capacidad jurídica plena para la mujer mayor de edad cualquiera sea su estado civil”<sup>3</sup>.

Aunque nos recuerda también que Borda, el autor de la reforma, sostenía que “...el principio de la igualdad jurídica de los cónyuges no obsta a que la ley reconozca la prevalencia de alguno de ellos”, el del hombre para ejercer la patria potestad sobre los hijos, elegir el domicilio conyugal e imponer el uso de su apellido en la mujer y los hijos”. Es que esos derechos tardaron muchos más años en ser reconocidos, llegaron luego de años de democracia y cuando el país ya había suscripto algunos tratados internacionales, los más relevantes en materia de derechos humanos.

Si bien la incapacidad relativa duró en el texto de la ley hasta el año 1968, la práctica tribunálica de quienes litigan todos los días en el fuero de familia y la lectura de fallos de dicho fuero nos muestra que muchas mujeres en los hechos siguieron siéndolo. La gran diferencia entre la igualdad entre hombres y mujeres en el texto de la ley y la igualdad en la realidad, la igualdad sustancial o real sigue existiendo. Aún hoy, también.

Es que como señalan Deere y De León, “Un paso importante hacia la igualdad de género han sido los cambios en las normas legales en cuanto los derechos de propiedad, reformas que han ampliado sustancialmente los derechos de propiedad de la mujer casada y en unión consensual. Pero estas reformas todavía han sido insuficientes para nivelar la distribución desigual de la propiedad entre hombres y mujeres. Dada la concentración de los bienes en manos masculinos, falta asegurar un derecho más amplio a la herencia por parte de las viudas, como también alterar las normas sociales para que la igualdad de

género a nivel formal se traduzca en una igualdad de género real en cuanto a la distribución de propiedad”<sup>4</sup>.

En efecto, la práctica muestra muchas veces mujeres que aportan bienes o dinero de su propiedad a la sociedad conyugal, pero no conocen los frutos -utilidades, alquileres, honorarios y otros ingresos- derivados de dichos bienes durante la vigencia de la unión que son de propiedad común. Desconocen también que sea cual fuere la causa de disolución, los bienes individuales adquiridos antes o durante el matrimonio o por herencia siguen perteneciendo al cónyuge que fuera el propietario original. Posiblemente, en la escribanía que interviene en una operación con ese bien no se las asesora que pueden dejar asentado el carácter propio del bien y del dinero obtenido con su enajenación. A veces ello depende de algo tan simple como quien contrate la escribanía.

En este sentido, debe destacarse jurisprudencia reciente de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Rosario dictada en la causa “Ottone” del 8.7.2021 en una causa de daños y perjuicios iniciada por una mujer contra un escribano por incumplimiento a sus deberes profesionales en una escritura y certificación de firmas de un acuerdo privado que implicó que su ex esposo se quedara con la totalidad de los bienes gananciales. Salvo un auto viejo que fue el único bien que le fue adjudicado a la mujer.

En la sentencia se le reprochó al escribano no haber asesorado jurídicamente sobre el contenido y en especial las severas consecuencias de los documentos que ella estaba firmando, teniendo en cuenta particularmente que estaba casada hace 30 años, que la mujer era docente pero nunca había ejercido, solo había sido ama de casa; en cambio, el hombre que era quien había contratado al escribano, era asesor de empresas y había ejercido su profesión

<sup>3</sup> GIORDANO, Verónica, “De ciudadanas incapaces a sujetos de igualdad de derechos. Las transformaciones de los derechos civiles de las mujeres y del matrimonio en Argentina”, en *De mujer a mujer: todas las mujeres. Incursiones en el derecho civil en la obra de Dora Barrancos*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2019, p. 243-251.

<sup>4</sup> DEERE, Carmen Diana y LEÓN, Magdalena, “Derechos de Propiedad, herencia de las esposas e igualdad de género: aspectos comparativos entre Brasil e Hispanoamérica”, en *Revista Estudios Feministas*, N° 9, 2001, p. 433-459.

durante años. Dijeron los jueces que constituyeron "...evidentes maniobras de violencia de género económica...frente a la cual "Las respuestas judiciales deben liberarse del mandato cultural, abandonar la visión reduccionista del problema y comprometerse en la construcción de los estándares necesarios para acabar con esta inaceptable forma de discriminación de la mujer".

No se trata entonces y necesariamente de que las leyes civiles no reconozcan los derechos de las mujeres, sino que muchas veces las mujeres, inmersas en su ámbito privado de cuidado y confianza, no siempre conocen o tienen a su alcance los medios y la posibilidad de ejercerlos; confían que quienes las rodean cuando se trata de decisiones económicas van a tomar las mejores opciones por ellas y para ellas.

#### **B. La historia de la excepción para las cuestiones de familia en la normativa del secreto fiscal**

Podría pensarse que fue la reforma del Código Civil del año 1968 y el reconocimiento de la capacidad jurídica plena de la mujer mayor de edad casada, lo que llevó a que en el año 1972 se incorpora como excepción al deber de secreto fiscal la referida a *cuestiones familiares*, ya que en supuesto quedan comprendidos la mayoría de los pedidos de información que las mujeres, también hijos e hijas, hacen a la Administración Federal de Ingresos Públicos para que aporten en los expedientes judiciales información sobre la situación económica -vgr. ingresos-, y patrimonial -vgr. activos- de las personas, vgr. maridos, parejas, padres de sus hijos, hermanos. Es decir, bienes, ingresos y activos sobre los cuales ellas también tienen derechos.

A esa fecha, el secreto fiscal tenía ya casi 40 años de vigencia, ya que fue incorporado a la ley 11.683 en el año 1933.

Pero la historia de esta excepción, que ya tiene 50 años de vigencia en la misma ley, sin modificaciones en su texto originario, también puede encontrarse en un caso que tuvo sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que dio lugar a una jurisprudencia

de tal importancia que aún en la actualidad el Tribunal lo sigue citando en sus fallos.

En el año 1957 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en la causa promovida por la señora Ángela María Labriola contra el que había sido su marido, el señor Enrique Caira. Se trataba de un juicio de alimentos en el que ella pidió que se adjuntara al expediente las declaraciones juradas presentadas por éste ante la Administración Tributaria en el entonces impuesto a las rentas con el objeto de acreditar, a través de dicho medio, los ingresos que obtuvo en el año 1954 por el negocio de peluquería que explotaba y, a partir de ello, su situación económica y patrimonial para cumplir con la cuota alimentaria y hacer frente a la manutención de los hijos en común.

La sentencia, dictada por unanimidad por sus entonces cuatro miembros, Alfredo Orgaz, Manuel Argañaraz, Carlos Herrera y Benjamín Villegas Basavilbaso, denegó el pedido de la señora Labriola.

Para ello, dijo en primer lugar que "No cabe afirmar que exista entre los esposos una identidad tal de intereses que autorice la suplantación de la voluntad del marido por la de la esposa para acordar la presentación, en un juicio de alimentos, de las declaraciones formuladas por aquél a la Dirección General Impositiva y protegidas por el secreto que impone el art. 100 de la ley 11.683".

Sostuvo también que "Cualquiera sea la interpretación que se dé a las disposiciones legales que rigen la sociedad conyugal, ellas no podrían prevalecer sobre las de la ley fiscal, con arreglo a las cuales la declaración jurada la presta el marido como obligado directo y personal y no como administrador de la sociedad conyugal".

Concluyó que "... por graves que sean las razones de orden legal o circunstancial invocadas para que esas declaraciones sean presentadas en un juicio de alimentos, en protección de los derechos individuales de la esposa frente al marido declarante, ellas no pueden prevalecer sobre el texto expreso de la ley". Y que "La conveniencia o interés jurídico en ampliar las excepciones que

consagra, es problema de política legislativa”<sup>5</sup>, criterio que es el que mantiene el Tribunal en su actual composición.

Cabe señalar que la sentencia de la Corte Suprema del año 1957 fue receptada por la Administración Tributaria en la Circular N° 622/57, del 22.4.1957, en la que se fijó como criterio obligatorio para todas sus dependencias administrativas que las personas casadas, al ser sujetos impositivos diferentes, solo podían acceder a las declaraciones juradas tributarias del cónyuge si tenían un poder o una autorización del otro cónyuge.

Un verdadero contrasentido que estuvo vigente 15 años, hasta que en el año 1972 se incorporó la excepción para cuestiones de familia al actual art. 101 de la ley 11.683<sup>6</sup>.

En efecto, en la reforma que tuvo lugar en dicho año se incorporó un párrafo que dice que el secreto fiscal no rige en *cuestiones de familia*, constituyendo ésta una de las excepciones más importantes que hoy, 50 años después, puede ser vista desde una perspectiva de género si se tiene en cuenta que en este tipo de conflictos judiciales quienes más recurren a la información que obra depositada en los sistemas de la Administración Tributaria son las mujeres.

Pero ¿qué habían dicho los jueces de las instancias previas?

Por un lado, el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil, a cargo de Luis María Bunge Campos, en una sentencia breve dictada el 2.2.1956, adoptó el criterio que luego la Corte Suprema también recogió: la esposa en el juicio de alimentos es un tercero a los efectos del secreto fiscal y ningún párrafo en la norma permitía hacer excepción al principio de reserva absoluta que regía a esa fecha.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, en cambio, en sentencia del 7.3.1956, integrada por los jueces Ernesto Sourrouille, Enrique Díaz de Guijarro y Abel Fleitas, dijo en primer término que la obligación conyugal de prestarse alimentos permitía la plena indagación de los recursos económicos del

demandado con el propósito de objetivar el patrimonio de la sociedad conyugal. Luego, recordaron la cotitularidad de los bienes que forman parte de ella y el derecho a conocer su real composición en caso de liquidación.

Sostuvieron a partir de ello, “... como consecuencia lógica, el marido carece de título para oponerse a que su mujer solicite informes sobre las declaraciones que ha efectuado con motivo de la liquidación del impuesto a los réditos, desde que las mismas versan sobre bienes a cuyo respecto la mujer tiene los derechos preindicados, esto es que cuando la mujer, gestiona tales informes obra en ejercicio de sus propios derechos sobre bienes en los que cuenta con parte legal, a lo cual se añade aún su condición de sujeto activo del deber de asistencia...”.

Agregaron también que “...si se negara semejante requerimiento se autorizarían posibles maniobras de ocultación de bienes y se trabaría la indagación del patrimonio de la sociedad conyugal, favoreciendo la mala fe y la deslealtad de quien disimula bienes como medio de obstaculizar el cumplimiento de sus ineludibles obligaciones como cónyuge...”.

Destacaron, entonces, que el secreto fiscal de la ley 11.683 tenía que ser interpretado en función de las demás leyes y no en forma aislada como lo había hecho el juez de primera instancia, y que la mujer-esposa es socia en la sociedad conyugal y no es el tercero al que se refiere la normativa del secreto fiscal.

A su turno, Sebastián Soler, como Procurador General ante la Corte Suprema en su dictamen del 3.8.1956, entendió que había que confirmar la sentencia de la Cámara, pero ya se dijo antes, no fue éste el criterio adoptado por la Corte Suprema.

### **C. El secreto fiscal según el procurador Sebastian Soler: las esposas como dueñas y titulares de la información patrimonial de la sociedad conyugal**

A diferencia de la Corte Suprema, para Sebastián Soler, como Procurador General de la Nación, la señora Labriola, esposa que reclamaba alimentos en el juicio, no era a los efectos del secreto fiscal previsto en el entonces art. 100 de la ley 11.683, hoy art.

<sup>5</sup> Fallos 237:355.

<sup>6</sup> Por ley 20.024 (BO 27.12.1972)

101, otro contribuyente ni tampoco un tercero, sino la titular del patrimonio conyugal que a esa fecha por ley lo debía declarar el marido, es decir, era también la contribuyente de esa renta y de ese patrimonio.

Según este criterio, entonces, la Administración Tributaria no estaba habilitada para rechazar el pedido de la esposa a las declaraciones presentadas que en cumplimiento de la ley había presentado el esposo porque ella también era la titular y, por ende, no recaía sobre dicha agencia el deber de reserva cuando para traer la información al juicio de alimentos como prueba.

Soler adopta esta posición en el año 1956 al dictaminar en la causa “Cabanat de Rosarios Magdalena”, un juicio de divorcio y de separación de bienes en el que la esposa del señor Rosarios también solicitó a la Administración Tributaria las declaraciones juradas del impuesto a la renta presentadas por su marido.

En dicho caso y en “Labriola”, que tenían en común que se dirimían cuestiones patrimoniales luego de la ruptura del vínculo conyugal, sostuvo Soler que, “La absoluta reserva con que la ley protege las declaraciones juradas tiene por finalidad impedir que los extraños conozcan los datos que el contribuyente suministre de sí mismo o de terceros, pero el secreto no se extiende a la cónyuge que, respecto a las declaraciones correspondientes al tiempo de la sociedad conyugal, debe ser considerada como si se tratara del mismo declarante, no de otro contribuyente o un tercero”.

Cabe recordar que en 1956 la ley 11.683 no preveía ninguna excepción para estos 1972; además, en 1956 la declaración jurada por los réditos producidos de los bienes gananciales tenía que ser presentada exclusivamente por el marido porque así lo imponía la ley, aún cuando hubiere sido la mujer la que los gestionara o administrara. El principio de legalidad en materia tributaria que con especial énfasis rige por mandato constitucional hubiese impedido apartarse de este principio a pesar de ser injusto.

En efecto, el criterio de liquidación que tenía el impuesto a esa fecha era el de atribución de

las ganancias de los bienes gananciales en cabeza del esposo (art. 30).

Antes, el art. 25 de la ley 11.683 (BO 12.1.1933) cuando enumeraba a los contribuyentes disponía también que el responsable del pago del impuesto era “...el Jefe de Familia, tanto por sus rentas propias, como por las de su esposa, si existe sociedad conyugal y los esposos viven juntos, y la de sus hijos menores que estén a su cargo y vivan con él”. Para el legislador de ese entonces, que debido a la escasa participación de la mujer en ámbitos políticos era también un varón, la situación de las mujeres en el plano patrimonial era igual a la de los hijos menores. Condición que se mantuvo en la legislación civil hasta 1968.

La tributación del patrimonio de la sociedad conyugal dejó de ser en la ley un asunto exclusivamente del esposo en la ley del impuesto a las ganancias con la reforma del año 2017 al art. 30 que le atribuía a éste la declaración de los bienes gananciales. Desde esa fecha, su art. 35, establece que las parejas, no solamente las heterosexuales y casadas, tributan en forma individual o separada de acuerdo a sus participaciones en la formación de las ganancias del patrimonio en común. Si no dicen nada, la participación se presume que es del 50%.

El mismo proceso no tuvo lugar, sin embargo, en el impuesto sobre los bienes personales en el que la tributación de los bienes patrimoniales de la sociedad conyugal según su art. 18 sigue atribuyéndose al marido, que los declara junto con los bienes propios. El legislador da por sentado así que es él quien los detenta. La ley exceptúa de este principio a los siguientes casos: a) que se trate de bienes adquiridos por la mujer con el producto del ejercicio de su profesión, oficio, empleo, comercio o industria; b) que exista separación judicial de bienes; y c) que la administración de todos los bienes gananciales la tenga la mujer en virtud de una resolución judicial. De nuevo, la mujer a cargo de la gestión patrimonial de los bienes comunes como excepción.

#### D. Cuánto saben las mujeres de sus bienes hoy

Claro está que hombres y mujeres son contribuyentes de igual modo por las ganancias que obtienen por el ejercicio de sus actividades, profesionales, comerciales, industriales, etc. y por los frutos de sus bienes propios.

A pesar de los avances en la legislación, tanto en la civil como en la especial tributaria, la desigualdad laboral y económica persiste en los hechos por lo que resulta aún hoy relevante mantener el criterio de interpretación de Sebastián Soler en materia de secreto fiscal. Aunque no se haya referido en sus dictámenes a la cuestión de género, sus aportes sí son útiles para comenzar a construir una doctrina del secreto fiscal con perspectiva de género.

La mujer, esposa o pareja, es titular de los bienes e ingresos en la sociedad conyugal o patrimonio común, con los aportes que hizo con su trabajo, con su dinero, y con sus horas dedicadas al cuidado que nadie remuneró. Con la disolución y ruptura del vínculo, no puede ser tratada como un tercero, ni como un extraño, en términos de Soler, y aunque no haya administrado esos bienes, aunque no sepa dónde están localizados ni a nombre de quién o bajo qué forma está organizado años después, tiene derecho a rearmar ese patrimonio de manera integral y ser acreedora de la parte que legalmente le corresponde.

Las estadísticas muestran que, en el campo y en la ciudad, las mujeres siguen dedicándose a las tareas de cuidado y los hombres siguen siendo administradores de los bienes y activos de la sociedad común. Ello no implica desconocer los cambios que ha habido en los últimos años. Ellas no administran los bienes en común, a veces, tampoco sus propios bienes, los que tienen antes del matrimonio o de la convivencia, tampoco los que tienen por donación o por herencia. Por otro lado, los bienes de la pareja, así como los que originan frutos, no siempre están a nombre de la sociedad conyugal, sino de otras sociedades o entes, constituidos por razones diversas, entre ellas comerciales, para afrontar posibles contingencias laborales o fiscales,

planificación fiscal también, pero que la mujer, socia y titular de ese patrimonio, no importa bajo qué forma esté organizado, debe tener conocimiento y acceso en caso de tener que dividirlo.

En efecto, la jurisprudencia sigue mostrando que las mujeres no administran los bienes de la sociedad conyugal, ni de las empresas familiares aunque muchas veces trabajan muchas horas en ellas. Acostumbran a decir que ayudan, no que trabajan, lo que las deja sin honorarios, sin dividendos, sin ART, sin aportes y contribuciones y ya en edad avanzada, sin jubilación también.

La excepción para *cuestiones familiares* introducida en el año 1972 a la ley 11.683 fue fundamental para que las mujeres pudieran contar como prueba en los expedientes de la información patrimonial declarada por sus parejas, tanto para fijar sus derechos alimentarios y de sus hijos, como para la distribución de la masa patrimonial común. Es innegable su carácter protectorio de mujeres y menores, para que no haya defraudación o maniobras de ocultación.

Pero la excepción no siempre es suficiente, por los motivos que seguidamente se exponen.

Por un lado, la jurisprudencia, que refleja la casuística en la materia y a la misma vez las costumbres y los patrones socioculturales de las personas durante la historia y en el tiempo, también muestra que los bienes no siempre están a nombre de la persona demandada en el juicio. Pueden, legalmente integrar patrimonios societarios, estar aportados a fideicomisos, etc.

Illegalmente, pueden estar a nombre de otras personas, prestanombres. Recuérdese en este sentido que la ley 27.260 (BO 22.7.2016) sancionó un excepcional régimen de declaración voluntaria de exteriorización de bienes hasta ese momento ocultos -blanqueo de capitales-, que permitió desarticular legalmente tenencias de bienes, cuentas e inmuebles, en testafierros, personas humanas o estructuras societarias, que a cambio del

pago de un impuesto pasaron a estar a nombre de su real titular<sup>7</sup>.

Los activos pueden ser ocultos del Fisco Nacional para no pagar impuestos, pero también de esposas y parejas. A veces de ambos a la misma vez.

Esto es parte de los datos que surgen del Informe recientemente publicado en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, denominado "*Incumplimiento de la Cuota Alimentaria. Un problema estructural que profundiza las desigualdades de género*"<sup>8</sup>, donde se señala que es una estrategia común la de desapoderarse de bienes registrables o registrarlos a nombre de otras personas para sustraerlos de embargos u otras medidas tendientes a hacer efectivas las medidas por el incumplimiento del pago de la cuota alimentaria.

Cuando el pedido de información se refiere al patrimonio de la persona, ni la justicia de la Administración Tributaria oponen en general reparos a cumplir con el pedido.

<sup>7</sup> El art. 38 de la ley 27.260, dispuso para los *testaferros* personas humanas que "Cuando se trate de personas humanas o sucesiones indivisas, a los efectos del presente artículo, será válida la declaración voluntaria y excepcional aun cuando los bienes que se declaren se encuentren en posesión, anotados, registrados o depositados a nombre del cónyuge del contribuyente de quien realiza la declaración o de sus ascendientes o descendientes en primer o segundo grado de consanguinidad o afinidad, o de terceros en la medida que estén comprendidos en el artículo 36 de la presente ley, conforme las condiciones que establezca la reglamentación". El art. 39, por su parte, dispuso para las tenencias a nombre de entes ideales, que "Las personas humanas o sucesiones indivisas podrán optar, por única vez, por declarar ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, bajo su CUIT personal, las tenencias de moneda y bienes que figuren como pertenecientes a las sociedades, fideicomisos, fundaciones, asociaciones o cualquier otro ente constituido en el exterior cuya titularidad o beneficio les correspondiere al 31 de diciembre de 2015, inclusive. En caso de existir más de un derechohabiente, accionista o titular, los bienes podrán ser declarados en la proporción que decidan quienes efectúen la declaración voluntaria y excepcional prevista en la presente ley".

<sup>8</sup> El Informe está publicado en [www.gba.gob.ar](http://www.gba.gob.ar)

Sin embargo, distinta es la respuesta cuando el pedido es respecto de otra persona o de una empresa en la que quien demanda sostiene se encuentran los bienes de la persona demandada. En esos casos, se dice que "...a distinta conclusión debe arribarse cuando, como en el caso, la información requerida no se refiere a quien es parte en dicho proceso sino a una persona distinta, como ocurre con las sociedades comerciales incluidas en el oficio de fs. 105. Ocurre que si el sentido de la previsión consagrada en el citado artículo 101 es –según lo ha señalado reiteradamente la Corte Federal– llevar tranquilidad al ánimo del contribuyente, con la ineludible consecuencia de que cualquier manifestación que se formule ante la entidad recaudadora será secreta, y como un medio para facilitar la adecuada percepción de la renta pública (Fallos, 237:355; 248:627; 250:530; entre otros); y si el rigorismo de la prohibición únicamente puede atenuarse en los casos en que el propio autor, en cuyo interés se estableció el secreto de las manifestaciones, sea quien haya pedido o consentido expresamente que se traigan como prueba en el juicio contra terceros, sus propias declaraciones presentadas ante el organismo fiscal (Fallos, 237:355; 248:627; etcétera), se impone concluir en que le asiste razón a la apelante en su planteo. Es que el secreto impuesto por el artículo 101 de la ley 11.683 a la información fiscal, incluso con el reenvío efectuado en su párrafo cuarto al delito previsto en el artículo 157 del Código Penal, no da pie para relevar informaciones referentes a terceros (Giuliani Fonrouge, Carlos M. y Navarrine, Susana C., *Procedimiento tributario*, Buenos Aires, Depalma, 1993, pág. 517, núm. 3.1), que es lo que se verificaría en la especie si se confirmase la decisión que es objeto de recurso, dado que la información que se pretende obtener no corresponde al demandado de autos, sino a una persona distinta (conf. esta Sala, 'N., G. c. O., M. V. s. divorcio – incidente art. 250 del Código Procesal', antes citado). Véase que el citado artículo 101, si bien contempla como una excepción a la regla del secreto fiscal el caso en que quien solicita la información sea el

propio interesado, en tanto aquella sea requerida en juicios en que sea parte el fisco nacional, provincial o municipal, deja supeditada tal posibilidad a la circunstancia de que ‘la información no revele datos referentes a terceros’ que, se insiste, es lo que se verifica en la especie. Por lo tanto, aun cuando se insista en la vinculación de accionado con la sociedad dada su alegada calidad de socio, tal circunstancia no impide advertir que dichos entes tienen personalidad propia que no se confunde con la de sus miembros”.

Se trataba de juicio de divorcio en el que la mujer pretendía traer al juicio las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias presentadas por diferentes sociedades en las que sostenía que su marido era accionista y estaban registrados parte de los bienes gananciales que debían formar parte del acervo conyugal.<sup>9</sup>

En similar decisión, en un caso en el que tanto la actora, la mujer en el juicio, como la defensora de sus hijos menores, solicitaron información patrimonial de las empresas del hombre demandado, los jueces contestaron que “...aun en el supuesto que el demandado pudiera ser socio de T SRL, ésta es una sociedad distinta a sus socios y un tercero a los fines previstos por el artículo 101 de la ley 11.683”<sup>10</sup>.

Del mismo modo, en un proceso de liquidación de sociedad conyugal, la justicia civil dijo que, por tratarse de una *típica cuestión de familia*, los pedidos de informes a la Administración Tributaria no estaban amparados por el secreto fiscal, salvo a las sociedades comerciales, ya que “...la información que se pretende obtener no corresponde al demandado de autos, sino a una persona distinta (conf. esta Sala, ‘N., G. c. O., M. V. s. divorcio – incidente art. 250 del Código Procesal’, antes citado). Véase que el citado artículo 101, si bien contempla como una excepción a la regla del secreto fiscal el caso en que quien solicita la información sea el propio interesado, en tanto aquella sea

requerida en juicios en que sea parte el fisco nacional, provincial o municipal, deja supeditada tal posibilidad a la circunstancia de que ‘la información no revele datos referentes a terceros’ que, se insiste, es lo que se verifica en la especie. Por lo tanto, aun cuando se insista en la vinculación de accionado con la sociedad dada su alegada calidad de socio, tal circunstancia no impide advertir que dichos entes tienen personalidad propia que no se confunde con la de sus miembros”.<sup>11</sup>

En un incidente de aumento de cuota alimentaria, en el que la mujer había pedido que la Administración Tributaria informara sobre la situación patrimonial del ex esposo y de dos empresas, la justicia sostuvo que “... el aumento de la cuota alimentaria es una típica cuestión de familia y, como tal, los pedidos de informes que se realicen con esa causa, no se encuentran —en principio— alcanzados por el secreto fiscal. Sin embargo, a distinta conclusión debe arribarse cuando, como en el caso, la información requerida no se refiere a quien es parte en dicho proceso sino a una persona distinta, como lo es la indicada sociedad comercial..., dado que la información que se pretende obtener a través de la mentada prueba informativa no corresponde al demandado de autos, sino a una persona distinta, y aun cuando se insista en la vinculación de aquel con la sociedad, dada su alegada calidad de socio tal circunstancia no impide advertir que dicho ente tiene personalidad propia, que no se confunde con la de sus miembros. Véase que el citado artículo 101, si bien contempla como una excepción a la regla del secreto fiscal el caso en que quien solicita la información sea el propio interesado, en tanto aquella sea requerida en juicios en que sea parte el Fisco Nacional, provincial o municipal, deja supeditada tal posibilidad a la circunstancia de que ‘la información no revele datos referentes a terceros’ que, se insiste, es lo que se verifica en la especie”.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> CNCiv, Sala I, “T., M. I. demandado: S., M. D. s/art. 250 C.P.C. – incidente civil”, del 20.2.2019.

<sup>10</sup> CNCiv, Sala M, “Autos: N J L M Demandado: K R D s/ incidente familia”, sentencia del 21.4.2021.

<sup>11</sup> CNCivCom, Sala I, “DGI c/ De Arza, José Martín y otros s/ daños y perjuicios”, sentencia del 3.10.2017.

<sup>12</sup> CNCiv, Sala I “Autos: “Art. 250 del Código Procesal - Incidente civil –O. M. V. – N., G.—, en

En otro caso, un juicio sucesorio en el que se invocaba simulación en el patrimonio del causante, también la justicia negó acceso a la información obrante en la Administración Tributaria, sosteniendo para ello que "...habida cuenta que en este caso la demanda se entabló por nulidad de actos jurídicos por simulación ilícita y reducción de la donación encubierta por dichos actos a la porción disponible de la causante Sara ...(ver aquí, segundo párrafo del punto II del escrito inaugural) y que es la parte actora no es la titular de la información tributaria que requiere sea suministrada en este expediente, todo concluye en entender en la especie no se produce ninguna de las excepciones contempladas en la norma, que habilite el relevamiento del secreto fiscal fijado en la ley"<sup>13</sup>.

Otro supuesto en el que la justicia denegó el levantamiento del secreto fiscal fue en un juicio de divorcio en el que debía valuarse el patrimonio del hombre a efectos del cálculo de la compensación económica prevista en el art. 442 del Código Civil.

Dijeron allí los jueces que "...pese a la naturaleza del presente proceso, en el que la actora reclama una compensación económica del demandado, no se pierde de vista que la accionante no solo ha solicitado información correspondiente al accionado sino también respecto de las firmas antes aludidas que, según sostuvo, funcionarían como empresas familiares y se encontrarían integradas y controladas por el Sr. M. E. F. Tal vinculación, sin embargo -y por el momento-, sólo encuentra respaldo en los propios dichos de la parte actora, por lo que no se advierte la necesidad de recurrir a una medida tan excepcional si la propia accionante ha ofrecido medios de prueba más idóneos con el objeto de acreditar los hechos que alega".

Recordaron a continuación que "No debe perderse de vista que, aun cuando quien peticiona el levantamiento del secreto fiscal argumenta la vinculación del accionado con

las sociedades, tal circunstancia no impide advertir que dichos entes tienen personalidad propia que no se confunde con la de sus miembros..."<sup>14</sup>.

Interesa destacar de esta sentencia que en ella se analiza la legitimación de la Administración Tributaria -en el caso la Administración Federal de Ingresos Públicos- para oponerse a aportar la información requerida en el juicio, al no ser parte, ni actora ni demandada, sino solo la depositaria de la información requerida como prueba. El tema, por su importancia, debe ser objeto de mayor investigación y debate, excede este trabajo.

Sin embargo, a pesar de lo hasta aquí dicho, resulta auspicioso señalar que en un juicio de alimentos en el que la mujer solicitó como prueba que la Administración Tributaria informara la situación económica de la empresa en la que su pareja era accionista y ésta se negaba a otorgarla por tratarse de un sujeto diferente, dijo que "... no se advierte obstáculo legal para que la información requerida se circunscriba a la persona del demandado, de acuerdo con el propósito que trasunta la medida según lo aclara el apoderado de la parte actora al contestar el planteo a fs. 401/402. Vale decir que el organismo oficiado informe, de acuerdo con lo que surge de sus registros, si el Sr. G. R. G. (cuyos datos se deberán incluir) posee participación societaria en ....SRL y, en su caso, si consta el pago de utilidades o remuneración respecto del nombrado".<sup>15</sup>

En otro caso, un juicio sucesorio en el que dos herederas invocaron que existían bienes del causante ocultos a nombre de la cónyuge supérstite, la justicia hizo lugar al levantamiento del secreto fiscal respecto de acciones en una sociedad anónima, títulos valores en un fideicomiso y cuentas bancarias en el exterior. Dijo para ello que "... es sabido que si a la muerte del causante quedan bienes gananciales, la propia sucesión puede servir para liquidar el régimen de comunidad de

autos: 'N., G. c/ O. M. V. s/ Divorcio artículo 214, inciso 2 del Código Civil', 12.5.2016.

<sup>13</sup> CNCIV, Sala I, "Autos: I. S, Marcela B. c/ Herederos de S. S s/Simulación", 23.12.2021.

<sup>14</sup> CNCiv, Sala C, "Autos: Nuñez, Constanza Lucía c/ Foglia, Matías Ezequiel s/ fijación de compensación arts. 524 y 525 CCCN", 10.11.2021.

<sup>15</sup> CNCiv, Sala G, "M., S. R. y otros c/ G., G. R. s/alimentos modificación", sentencia del 5.9.2019.

bienes. Por ello, no es dudoso que el presente proceso puede encuadrarse en la excepción prevista en el artículo 101 de la ley 11.683, porque las diligencias para determinar la composición de los bienes que integraron el régimen de comunidad en pos de avanzar en su posterior liquidación es una típica cuestión de familia y de lo que se trata es de impedir el fraude en la liquidación de los bienes de la comunidad”<sup>16</sup>.

Por último, debe destacarse un caso en el que se solicitó a la Administración Tributaria que adjuntara la facturación electrónica emitida por una persona durante un año. Si bien rechazó el pedido invocando el secreto fiscal de la información de los terceros con los que esa persona había contratado, es decir, los destinatarios de las facturas emitidas, ofreció brindar los montos totales de facturación que era, en definitiva, el dato que en el juicio civil por alimentos interesaba a la mujer como prueba.

Dijo para ello “Finalmente, en miras a lograr un razonable equilibrio entre la protección otorgada a los terceros por el instituto del secreto fiscal y la pretensión de la actora de obtener la mayor información posible acerca de la actividad económica del demandado para la fijación de una cuota alimentaria justa, esta sala estima procedente la modificación propuesta por el organismo público en su apelación”<sup>17</sup>.

Pero debe decirse que estos criterios jurisprudenciales son aún excepcionales.

En todos ellos la justicia da un alcance a la excepción que el art. 101 de la ley 11.683 contempla para los juicios civiles en los que se dirimen cuestiones patrimoniales acorde a su verdadero propósito que fue no tratar como un *tercero* o como un *extraño* a quien no lo es, en particular, a la mujer históricamente relegada al ámbito del hogar y del cuidado familiar, alejada del dinero y de los activos cuya formación éste permite; en ese rol, más fácil de defraudar, de ocultarle bienes e ingresos, en ilegal como cuando se recurre al uso de

testaferros, pero también en forma legal, como cuando los bienes se aportan a sociedades o estructuras patrimoniales en las que ella no participa.

Es por eso que Soler decía que la esposa era también dueña del patrimonio conyugal, aunque no había sido ella la que lo había declarado, la Administración Tributaria estaba obligada a darle la información si ella la requería en el juicio de alimentos o de divorcio y para ello no necesitaba la autorización del esposo. Una vez más, la esposa no es el *extraño* de quien la normativa del secreto fiscal reserva la información, ni durante la vida en común ni tampoco después o menos aun después, si se analiza esta disposición con perspectiva de género.

Solamente así puede contribuirse a que mujeres y menores queden protegidos por los tratados de derechos humanos que tienen jerarquía constitucional, en particular la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en inglés), cuyo punto de partida es la discriminación histórica y estructural de las mujeres, en muchos planos pero en el económico también, que las coloca y mantiene en situación de desigualdad y sin autonomía en el plano económico.

## E. Conclusión

La información económica, patrimonial y financiera de personas y empresas es prueba de enorme importancia cuando se trata de reconstruir el patrimonio conyugal en un juicio de divorcio, o el patrimonio de una persona para fijar la compensación económica del art. 442 del Código Civil.

Es también esencial para medir los ingresos y con ellos la base para el cálculo de los alimentos.

Esa información obra en las administraciones tributarias, verdaderos depósitos de información de personas y empresas obligadas a exteriorizar su situación ante ellas en cumplimiento al deber constitucional de contribuir.

Las complejas formas en que por diferentes razones se llevan a cabo los negocios y se organizan los patrimonios familiares -vgr.

---

<sup>16</sup> CNCiv, Sala M, “Videla, Luis Maria s/ sucesión”, sentencia del 6.9.2021.

<sup>17</sup> CNCiv, Sala I, “Autos: D C N s/ incidente familia”, sentencia del 12.5.2022.

sociedades, fideicomisos-, puede llevar a que la capacidad económica se revele a partir de la información de otras personas que le abonan remuneraciones, dividendos, que tienen bienes a su nombre, muebles e inmuebles, declarados o registrados en otros números CUIT, y que también puede ser necesaria traer como prueba también al juicio en orden a determinar si esos activos integran o no el acervo del objeto de lo que está en litigio.

En “Labriola”, a la mujer, esposa, la Corte Suprema del año 1957 la trató como un tercero y le negó acceso a la información de su propio patrimonio conyugal porque no tenía la autorización del esposo, con quien precisamente, estaba en juicio por el pago de alimentos. En el año 2021, este fallo se sigue citando en los pronunciamientos del Tribunal en causas sobre secreto fiscal<sup>18</sup>.

Desde el año 1972, rige la excepción pero no siempre cumple su propósito de permitir el acceso a información relevante en los juicios de familia en los que se dirimen conflictos patrimoniales.

En el Informe más arriba citado también se señaló que “Llama la atención cómo, a pesar del acceso a mayores recursos que algunas entrevistadas tienen en función de la clase social, su situación de fragilidad al reclamar que los progenitores se hagan cargo de sus obligaciones parentales es la misma que denuncian quienes pertenecen a sectores más vulnerables de nuestra comunidad. Los fenómenos crecientes de feminización e infantilización de la pobreza, en un escenario de concentración de la riqueza, deben comprometer al Estado con un abordaje serio y profundo de estas desigualdades, determinando sus causas y, sobre todo, combatiendo los sesgos de actuación de las instituciones que son las que, finalmente, los legitiman y reproducen”.

Y concluye “...la problemática del incumplimiento de la obligación alimentaria es una manifestación concreta de los mecanismos de desigualdad estructural que operan en nuestra sociedad. Por el contrario, lejos de resultar una problemática de orden privado, se trata de una cuestión sistémica, e

interrelacionada con el conjunto de desigualdades que se expresan en todos los ámbitos de la vida social, en tanto configura una forma concreta de violencia económica contra las mujeres y empobrece a mujeres, niñas, niños y adolescentes. Por tanto, requiere un lugar en la agenda pública, y una respuesta desde la política estatal para su abordaje”.

Interpretar el secreto fiscal con perspectiva de género puede ser, entonces, una forma de cumplir con el compromiso asumido en la CEDAW de permitir la autonomía económica de las mujeres y, además, erradicar la violencia de género, la de tipo económica, obligación del Estado y responsabilidad de toda la comunidad.

---

---

<sup>18</sup> Fallos 344:1411.

## GÉNERO Y SECRETO FISCAL

Diana María Queirolo

No puedo dejar de anotar que lo escrito en esta publicación va dirigido a dar cuenta y, por ende, visibilizar la situación de la mujer desde este espacio dedicado a lo tributario, y aún más reducido respecto del tratamiento del secreto fiscal cuya aplicación dura lex hizo posibles fraudes contra las esposas. No obstante, a partir de la ley de matrimonio igualitario y de la diversidad de géneros, la concepción de la familia es más amplia, flexible y diversa que la tradicionalmente constituida “por el marido y la mujer”. De allí que entendemos que la protección de la ley y de la justicia siempre debe inclinarse hacia la persona que se encuentre en una mayor situación de desigualdad.

Este trabajo se presenta dentro de una obra dedicada por completo al género, por ello centraré el tema específico del secreto fiscal desde el análisis de la normativa y la jurisprudencia tributaria vinculada a la esfera nacional, en el instituto y sus excepciones.

En estas líneas, se pretende mostrar cómo, en virtud del rigor en la utilización de la regla del secreto fiscal, se sostuvo en una situación de desigualdad a la mujer, cómo fue evolucionando y la posibilidad de articular el instituto como herramienta para nivelar y mejorar sus condiciones, por lo menos hasta alcanzar la tan deseada igualdad de género.

Con esa idea, vamos a recorrer la historia y, fundamentalmente, la ampliación del levantamiento del secreto fiscal a los juicios de familia -a partir de una reforma operada en 1974- analizando las diversas situaciones y proponiendo mejoras para proteger la situación económico patrimonial de quienes resultan ser, en la mayoría de los casos, las mujeres, las y los menores, y las personas con discapacidad.

### A. Secreto fiscal

#### A.1 ¿Qué es el secreto fiscal y cuál es su fundamento?

El secreto fiscal es una regla que ha sido

receptada legalmente en el ámbito tributario a nivel nacional a partir de la ley 11.683 (B.O. 12/1/33), incorporándose luego en los diversos códigos fiscales y ordenanzas tributarias locales.

En un marco constitucional, podemos decir que se encuentra dentro del entramado de derechos y garantías que emergen de la relación del fisco y sus contribuyentes, abarcando también a las y los responsables, e incluso, a las y los terceros.

No hay margen de dudas de que, del deber de contribuir, cuyo expediente principal es el cumplimiento de la obligación tributaria, surgen una serie de obligaciones y deberes que coadyuvan a tal fin, entre ellos, la necesidad del fisco de obtener el acceso a la información relativa a la verificación de los diversos hechos imposables.

El sistema tributario argentino, tanto nacional como local, está estructurado sobre la base de la autodeterminación, esto es, que se pone a cargo del o de la contribuyente o responsable, la liquidación del gravamen, liquidación de la cual tomó conocimiento el organismo recaudador cuando el sujeto pasivo exterioriza su situación fiscal mediante la presentación de declaraciones juradas.

Como contracara de este deber, a la administración tributaria, le corresponde garantizar el resguardo de esa información. Las y los contribuyentes tienen asegurada la confidencialidad a través de una pauta regulada del instituto del secreto fiscal.

El sentido de la previsión legal es llevar tranquilidad al ánimo de las y los responsables, en cuanto a que cualquier manifestación que formulen ante la oficina recaudadora será considerada como secreta. Se trata, pues, de la seguridad jurídica como medio decisivo establecido por el legislador para facilitar la adecuada percepción de la renta pública<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Esto fue expuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en variadas sentencias, verbigracia,

Podemos decir entonces que, en un amplio marco, el secreto fiscal constituye una manifestación del derecho a la intimidad, e implica una limitación a la actividad fiscalizadora de la administración, evitándose la divulgación de tal información y que, junto a los datos estrictamente económicos, se puedan facilitar aquellos que permitan la reconstrucción de los avatares personales a través de las operaciones económicas.

Originalmente, hay autores que encuentran su fundamento como proveniente de los preceptos de nuestra Constitución Nacional en cuanto en el artículo 18 se establece que el domicilio es inviolable, tanto como la correspondencia epistolar y los papeles privados, indicando que una ley debe establecer sus excepciones.

Asimismo, existen pronunciamientos en donde se lo ubicó también con fuerza en el artículo 19 de la Constitución Nacional:<sup>2</sup> "...el instituto del secreto fiscal es una disposición operativa de los arts. 18 y 19 de la Constitución Nacional que reglamenta, en el campo del derecho tributario, el derecho subjetivo constitucional de la libertad jurídica, precepto que tutela tanto la libertad física como la libertad de intimidad [...] entendida esta última como 'aquella por la cual todo individuo puede impedir que los aspectos privados de su vida sean conocidos por terceros o tomen estado público' [...] La información es entregada por el contribuyente por imperio legal y no por voluntad propia, motivo por el cual la norma se ha encargado de asegurar que los datos personales aportados sean direccionados con el objetivo de atender el deber de colaboración con la Administración Tributaria y con el de liquidación e ingreso de las gabelas respectivas para materializar efectivamente las funciones asignadas por la ley de procedimiento tributario al Ente Recaudador (aplicación, percepción y fiscalización de los tributos)".

---

Fallos 248:627, "S.A. Cusenier – Gran Destilería de Buenos Aires v. Nación Argentina", sentencia de fecha 12 de diciembre de 1960.

<sup>2</sup> Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala M, causa "C. A. c/P. L. R. s/alimentos", del 2 de agosto de 2013, y sus citas de doctrina.

Si bien, en forma reciente, Agustina O'Donnell en su tesis doctoral<sup>3</sup> plantea una mirada distinta, proponiendo dar mayor visibilidad a la información con trascendencia tributaria como herramienta clave para combatir el fraude fiscal (entre otros) y dando preeminencia a principios basados en la transparencia, el libre acceso a la información y el ejercicio democrático y republicano del control de los actos de los poderes públicos.

En suma, el secreto fiscal protege a las y los contribuyentes en los siguientes dos sentidos: en el que nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo y el de impedir a la autoridad fiscal revelar lo concerniente a lo declarado por la/el contribuyente.

En síntesis, podemos decir:

**Finalidad:** el objeto sustancial es asegurar que todas las declaraciones, manifestaciones y datos con contenido económico patrimonial que la persona brinde en cumplimiento de sus obligaciones y deberes tributarios, no serán divulgados por el organismo recaudador.

**Beneficiarios:** son las y los contribuyentes, responsables o terceros, ya sean personas humanas o jurídicas, respecto de la información declarada ante los organismos fiscales<sup>4</sup>. Excepciones: son taxativas, puntuales, fijadas por la ley. De todas formas, el propio interesado/a puede solicitar o consentir expresamente que se traiga como prueba en juicio. Lo expuesto está de acuerdo con el principio que, al ser un derecho, puede ser renunciable y no se le puede impedir que haga uso de esa renuncia en defensa de sus propios derechos (Fallos: 191:253), siempre y cuando su declaración no contenga datos referentes a otras/os contribuyentes (Fallos: 237:355 y precedentes allí citados).

**Sujetos obligados:** las y los agentes de la administración tributaria sin distinción de rangos o estabilidad, ya sean, funcionarias/os, empleadas/os (interinato o planta

---

<sup>3</sup> El paradigma mundial de la transparencia y acceso a la información: su colisión con el instituto del secreto fiscal, Facultad de Derecho, UBA.

<sup>4</sup> El secreto fiscal se estableció en beneficio del contribuyente o de terceros que podrían verse perjudicados por su revelación y no del Fisco, a quien solo interesa la recaudación cabal del impuesto (Fallos 193:109; 206:419). 6 Fallos: 335:1417, del 7 de agosto de 2012.

permanente), contratadas/os, pasantes. Cabe incluir a las/los terceros que, en razón de sus funciones, tomen conocimiento de la información reservada por secreto fiscal.

Así lo ha determinado el Alto Tribunal -por remisión al dictamen de la Procuración General de la Nación- en diferentes causas. Por ejemplo, en autos “Alvarez Washington c/ AFIP s/ diligencia preliminar su apelación”,<sup>6</sup> en donde expresó que la individualización de los contribuyentes sometidos a fiscalización como consecuencia de las mencionadas instrucciones de la Subdirección General de Operaciones Impositivas II no parece poseer un rango de protección más estricto o riguroso que la individualización de aquellos sujetos que hayan incumplido con la presentación de sus declaraciones juradas, o con el pago de sus obligaciones exigibles o que cuentan con determinaciones de oficio firmes o ajustes conformados. Todo ello en consonancia con la inteligencia del quinto párrafo del artículo 101 de la Ley 11.683, que excluye del secreto fiscal una serie de datos, entre ellos la falta de presentación de las declaraciones juradas, de pago de obligaciones exigibles, los montos resultantes de las determinaciones de oficio firmes y de los ajustes conformados, etc. Y en el pronunciamiento “Olivera Gustavo Eduardo c/ EN AFIP s/ amparo ley 16.986”<sup>5</sup>, donde se expuso que los datos que el a quo ordenó que se proveyeran al demandante constituyen información pública cuya revelación no afecta el secreto fiscal ni, por ende, se hallan incluidos en las excepciones previstas en el citado anexo VII del decreto 1172/03. *“En efecto, de los puntos arriba mencionados, se desprende que la información solicitada se vincula exclusivamente con las actuaciones o conductas específicas desplegadas por el Fisco Nacional en el marco de la actuación 10602-56-2016 (identificar la orden de intervención, sus requerimientos y sus actas de inspección), más no implica develar ningún dato o contenido referente a la situación económica y/o financiera del contribuyente ni tampoco a declaraciones o manifestaciones efectuadas por Autotrol S.A. al organismo recaudador”*.

Como conclusión, se debe indicar que lo

importante es aquello que la misma Corte Suprema señala como protegidos: los datos que tienen contenido económico patrimonial. A ese tipo de información está dirigida la regla del secreto fiscal.

## A.2. Legislación nacional actual

Para centrar el estudio de la regla y vincularlo con el enfoque de esta Revista, entraremos al examen de la legislación tributaria nacional.

Ello así, en la versión del art. 101 de la Ley de Procedimiento Tributario Nº 11.683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones.) el secreto fiscal se encuentra definido de la siguiente forma: las declaraciones juradas, comunicaciones e informes que presentan los contribuyentes, responsables o terceros en cumplimiento de las obligaciones establecidas por este Código son de carácter secreto.

Si bien la norma realiza una enumeración del tipo de documentación alcanzada por el secreto fiscal, aquí cabe enlazarla con las pautas que la Corte Suprema ha sostenido en sus precedentes, entendiéndolo que no sólo alcanza a las declaraciones o manifestaciones que hayan podido formular las y los contribuyentes ante el órgano administrativo competente sino que comprende, asimismo, a los expedientes, actas, resoluciones o documentos en los que consten o puedan constar tales declaraciones o manifestaciones<sup>6</sup>.

La ley es clara cuando expresa que: “Las informaciones expresadas no serán admitidas como pruebas en causas judiciales, debiendo los jueces rechazarlas de oficio”.

Interesa resaltar que lo que hay que verificar es qué tipo de información se trata, ya que, existen datos que pueden ser ventilados sin que por ello se encuentren extramuros de la garantía.

### A.2.1. Las excepciones a la regla:

Una vez expuesto el principio general de la reserva respecto de las declaraciones juradas, comunicaciones e informaciones que involucren a las y los contribuyentes y

<sup>5</sup> Fallos: 343:1663, del 12 de noviembre de 2020.

<sup>6</sup> Pronunciamiento citado en nota 2.

responsables, en general, las normas procedimentales prescriben las excepciones.

Las mismas son taxativas y su interpretación restrictiva, según una jurisprudencia -sin fisuras- del Alto Tribunal.

En el último precedente del tema en la causa “FIA”, del 17 de junio de 2021<sup>7</sup>, la Corte ratificó que la conveniencia o interés jurídico en ampliar las excepciones al secreto fiscal constituyen un problema de política legislativa que le incumbe resolver sólo al legislador, razón por la que sigue siendo categórica al sostener que *“por graves que sean los motivos de orden legal o circunstancial meritados en la resolución recurrida para requerir el informe resistido por la Dirección recurrente, ellos no pueden prevalecer para apartar la aplicación de la ley administrativa citada que ha querido asegurar el secreto de la declaración jurada del contribuyente a fin de que no sea revelada a terceros fuera de los casos de excepción que la misma ley ha admitido y que, por ser de excepción, no pueden extenderse a otros supuestos”* (Fallos: 237:355).

En el ámbito nacional<sup>8</sup>, el secreto fiscal no están alcanzados los datos referidos a la falta de presentación de declaraciones juradas, a la falta de pago de obligaciones exigibles, a los montos resultantes de las determinaciones de oficio firmes y de los ajustes conformados, a las sanciones firmes por infracciones formales y materiales y al nombre del contribuyente o responsable y al delito que se le impute en las denuncias penales. La AFIP, queda facultada para dar a publicidad esos datos, en la oportunidad y condiciones que ella establezca<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> “FIA (Expte. 23330/1581 y otros) y Otro c/ EN-MŞ Economía-AFIP Resol IG 08/06 y otras s/ Proceso de conocimiento”; Fallos 344:1411.

<sup>8</sup> Art. 101 de la LPT.

<sup>9</sup> Vale aquí traer al pie de página el revuelo que causó la introducción de esta modificación. Para quien le interese ahondar, puede leer -entre otros- “La información que da la D.G.I. sobre el impuesto de los contribuyentes transformó en una utopía al secreto fiscal violentando el derecho a la intimidad” y “Secreto fiscal: la publicidad en otro avance sobre los derechos personales”, de Susana Camila Navarrine, en PET N° 28 y PET 1999; y el fallo del Dr. Osvaldo Guglielmino, a cargo del Juzgado

Y sólo cede por la solicitud mediante oficio judicial, en los siguientes juicios: a) en los procesos criminales por delitos comunes cuando aquellas se hallen directamente relacionadas con los hechos que se investiguen;

b) en los procesos judiciales por cuestiones de familia;

c) o cuando lo solicite el interesado (interesada) en los juicios en que sea parte contraria al Fisco Nacional, Provincial o Municipal y en cuanto la información no revele datos referentes a terceros. El secreto no regirá:

a) Para el supuesto que, por desconocerse el domicilio del responsable, sea necesario recurrir a la notificación por edictos.

b) Para los Organismos recaudadores nacionales, provinciales o municipales siempre que las informaciones respectivas estén directamente vinculadas con la aplicación, percepción y fiscalización de los gravámenes de sus respectivas jurisdicciones.

c) Para personas o empresas o entidades a quienes la AFIP encomiende la realización de tareas administrativas, relevamientos de estadísticas, computación, procesamiento de información, confección de padrones y otras para el cumplimiento de sus fines. En estos casos regirán las disposiciones de los TRES (3) primeros párrafos del presente artículo, y en el supuesto que las personas o entes referidos precedentemente o terceros divulguen, reproduzcan o utilicen la información suministrada u obtenida con motivo o en ocasión de la tarea encomendada por el Organismo, serán pasibles de la pena prevista por el artículo 157 del Código Penal.

d) Para los casos de remisión de información al exterior en el marco de los Acuerdos de Cooperación Internacional celebrados por la Administración Federal de Ingresos Públicos con otras Administraciones Tributarias del exterior, a condición de que la respectiva Administración del exterior se comprometa a:

1. Tratar a la información suministrada como secreta, en iguales condiciones que la

Nacional Contencioso Administrativo Federal N° 4, en el expediente “Promofilm S.A. y otros c. Administración Federal de Ingresos Públicos”, de fecha 8 de octubre de 2003.

información obtenida sobre la base de su legislación interna;

2. Entregar la información suministrada solamente a personal o autoridades (incluso a tribunales y órganos administrativos), encargados de la gestión o recaudación de los tributos, de los procedimientos declarativos o ejecutivos relativos a los tributos o, la resolución de los recursos con relación a los mismos.

e) Para la autoridad competente de los convenios para evitar la doble imposición celebrados por la República Argentina, cuando actúe en el marco de un procedimiento de acuerdo mutuo. f) Respecto de los balances y estados contables de naturaleza comercial presentados por los contribuyentes o responsables, atento a su carácter público.

g) Para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) siempre que las informaciones respectivas estén directamente vinculadas con la prevención y fiscalización del fraude en el otorgamiento de prestaciones o subsidios que ese organismo otorgue o controle y para definir el derecho al acceso a una prestación o subsidio por parte de un beneficiario.

#### **A.2.2. En los procesos judiciales por cuestiones de familia**

Después de enumerar lo que abarca y lo que se exige de la regla del secreto fiscal, nos interesa ahondar en la excepción habilitada en las causas por cuestiones de familia para vincularla con el tema de género en la presente Revista.

La ampliación de la excepción de la reserva del secreto fiscal a los procesos de familia fue una novedad introducida en la ley tributaria nacional recién en 1972, en una modificación a la legislación procedimental, realizada por el Decreto-Ley 20.024, superando la limitación original que corría en desmedro -en casi la totalidad de los casos- de las mujeres casadas. En el régimen primitivo, la Corte Suprema había extremado el rigorismo del instituto, haciendo posible el fraude a la esposa ante la negativa de enviar informaciones sobre bienes de la sociedad conyugal denunciados por el marido.

Lo mismo extenderse en los casos de

defraudación de los incapaces por parte de sus tutores o curadores, análisis realizado por Carlos M. Giuliani Fonrouge y Susana Camila Navarrine, en su clásica obra "Procedimiento Tributario"<sup>10</sup>.

El leading case ha sido considerado el juicio "Labriola de Caira, Ángela María c/Caira, Enrique s/ alimentos"<sup>11</sup>, del 29 de marzo de 1957. En los autos se había requerido que la Dirección General Impositiva informara si el demandado figuraba inscripto como propietario de un negocio de peluquería y qué entradas había denunciado en su declaración jurada correspondiente al año 1954, como beneficio de dicho negocio. Previo recordar que, si bien, se había atenuado el rigorismo de la prohibición legal, lo ha sido en los casos en que el propio autor y en cuyo interés fue establecido el secreto de las manifestaciones, hubiera pedido o consentido expresamente que se traiga esa prueba en el juicio seguido contra el tercero, diferentes del fisco, y aún así a condición de que su declaración no contenga datos referentes a otros contribuyentes.

"En tal virtud, por graves que sean los motivos de orden legal o circunstancial meritados en la resolución recurrida para requerir el informe resistido por la Dirección recurrente (Dirección General Impositiva), ellos no pueden prevalecer para apartar la aplicación de la ley administrativa (ley 11.683) que ha querido asegurar el secreto de la declaración jurada del contribuyente al fin de que no sea revelada a terceros fuera de los casos de excepción, no pueden extenderse a otros supuestos."

"La conveniencia o interés jurídico en ampliar estas salvedades en protección de derechos individuales como los de la esposa frente al marido declarante, es problema de política legislativa que sólo al legislador incumbe resolver."

Mientras ello no suceda, no pueden hacerse servir esas manifestaciones del o de la contribuyente para otros fines que los previstos por la ley fiscal que las impuso.

Por otra parte, puede agregarse como argumento subsidiario, que no sería acertado

<sup>10</sup> Procedimiento tributario y de la Seguridad Social, Lexis Nexis, Novena Edición, 2005, pp. 585 y ss.

<sup>11</sup> Fallos 237:355.

afirmar que exista entre los esposos una tal identidad de intereses que autorice la suplantación de la voluntad del marido por la de la esposa para acordar la producción de la prueba cuestionada, pues cualquiera sea la interpretación que se quiera dar a las disposiciones de la ley civil sobre el régimen de la sociedad conyugal, no podrían prevalecer sobre las de la ley fiscal que rige en la materia y con arreglo a las cuales la declaración jurada la presta el marido como obligado directo y personal, y no como administrador de la sociedad conyugal.

En ese orden, la Circular (DGI) 622, de fecha 22 de abril de 1957, comunicó al personal de esa dirección general que, dada la independencia que las leyes 11.682 (impuesto a los réditos) y 11.683 (ley de procedimientos tributarios), atribuyen a los esposos en punto a su calidad de sujetos impositivos, éstos sólo podrán tener recíprocamente acceso a las declaraciones juradas en el supuesto de existir poder o autorización del cónyuge respectivo.

Por ello, a partir de la recepción legislativa del año 1972, por la que se amplía la dispensa de la restricción en las cuestiones de familia, resultó trascendental en aras de disminuir las diferencias de género, máxime que, durante mucho tiempo la economía familiar ha estado manejada en forma exclusiva por el marido, con escasa o nula participación de la mujer en los negocios, lo que conllevaba una desigualdad al momento de la separación de bienes y solicitud de alimentos.

Resulta interesante lo expuesto por la Dra. Agustina O'Donnell,<sup>12</sup> en cuanto entiende que la norma puede analizarse hoy bajo la perspectiva de género, en tanto tiene en consideración que por las formas históricas en que se distribuyeron las tareas en las familias, en proceso de revisión al considerarse patrones socioculturales perimidos, como los llama la Corte Suprema de Justicia de la Nación en sus sentencias aplicando los tratados internacionales de derechos humanos

protectorios de los derechos de las mujeres, ellas no son las que generalmente administran los bienes de la sociedad conyugal y, por ende, no conocen su composición, ni tampoco los ingresos del ex esposo alimentante y, por ello, ante la ruptura del vínculo y en caso de conflicto, deben recurrir a fuentes de información certeras, condición que sin lugar a dudas tienen las base de datos de las administraciones tributarias.

B. La jurisprudencia: lo logrado y lo que nos falta.

Hemos recopilado en este apartado, algunos fallos provenientes del fuero civil, que sirven de muestra para poner de relieve cómo el secreto fiscal aplicado a rajatabla, de manera literal, ha puesto en un plano de desigualdad a las mujeres.

En el análisis de las resoluciones, el avance hacia la búsqueda de la paridad entre los géneros, lo vemos definido, con criterio general, en procesos de familia, específicamente alimentos, compensación económica y liquidación de comunidad de bienes se debaten cuestiones particulares.

También se encuentran consideraciones respecto de los procesos sucesorios. Por otra parte, los pronunciamientos son unánimes en señalar que es la justicia quien dispone el levantamiento del secreto fiscal y no las administraciones tributarias.

No obstante, quedan algunas cuestiones pendientes, por ejemplo, el tema de la información relativa a las sociedades de las que forma parte el esposo, marido o conviviente, pues todavía existen trabas al acceso de los datos por tratarse de "personas distintas" de la persona humana. Las salas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil son contestes en entender que no corresponde la apertura del secreto fiscal relativo a las sociedades en las que forma parte el esposo, sosteniendo que se trata de una persona distinta y que no se encuentra dentro del ámbito "cuestión de familia".

Aquí traemos un fallo de la Sala I de la CNAC en autos "T., M. I. c. S., M. D. s/ art. 250 c.p.c. - incidente civil" de fecha 22 de febrero de 2019, en el que acogió el planteo de la AFIP y revocó la dispensa del secreto fiscal relativo a las sociedades en las que formaba

<sup>12</sup> O'DONNELL, Agustina, Acceso a la información pública y secreto fiscal ¿Es posible un secreto fiscal más democrático?, EDIAR, 1ra. Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022, p. 39.

parte el marido. En la causa, la magistrada, a los efectos de proteger la composición del patrimonio de los cónyuges mientras se dirimía la liquidación de la sociedad, relevó al organismo recaudador del secreto fiscal y autorizó el libramiento de un oficio para que la AFIP acompañe copia fiel de las declaraciones juradas de ganancias y bienes personales del demandado y de sociedades comerciales relacionadas con éste.

En el marco de este proceso cautelar la jueza de grado dispuso —a pedido de la actora— una serie de medidas tendientes a resguardar la composición del patrimonio de los cónyuges mientras se dirime la liquidación del régimen de comunidad de bienes

Ante esta resolución, la AFIP interpuso recursos de reposición y apelación subsidiaria en lo que exclusivamente concierne a las personas jurídicas.

La magistrada, para desestimar el primero de los remedios y antes de conceder el segundo, sostuvo que la temática debatida en el presente proceso justifica acudir a la excepción contenida en el artículo 101 de la ley 11.683 para las “cuestiones de familia”.

La Cámara, para revocar el proveído, sostuvo que, “...por supuesto que la AFIP no es el órgano facultado para decidir si la información que se le solicita se encuentra alcanzada por el secreto fiscal y debe, por tanto, ser revelada mediando requerimiento judicial: tal evaluación corresponde a los jueces. La entidad recaudadora se limita a negar la información en todos aquellos supuestos en que, a su juicio, se violenta la prohibición legal, y a interponer los recursos correspondientes para, en su caso, elevar la decisión a la Corte Federal (Scarpello, Eduardo L., “El secreto fiscal”, publicado en LA LEY, 1980-B, 594). Este criterio amplio fue adoptado por este tribunal en un precedente reciente (conf. esta Sala, “N., G. c. O., M. V. s. divorcio - incidente art. 250 del Código Procesal”, expte. Nº 48.827/2003/1/1 del 12/05/2016).”

Luego de recordar el texto del artículo 101 de la ley 11.683, expresó que no era dudoso que el presente proceso encontrara su encuadre en la resaltada excepción prevista en la norma transcrita. En este sentido se observó que, las diligencias para determinar

la composición de los bienes que integran el régimen de comunidad en pos de avanzar en su posterior liquidación es una típica cuestión de familia y, como tal, los pedidos de informes que se realicen en la causa en principio no se encuentran amparados por el secreto fiscal:

“Sin embargo, a distinta conclusión debe arribarse cuando, como en el caso, la información requerida no se refiere a quien es parte en dicho proceso sino a una persona distinta, como ocurre con las sociedades comerciales incluidas en el oficio.

Ocurre que si el sentido de la previsión consagrada en el citado artículo 101 es —según lo ha señalado reiteradamente la Corte Federal— llevar tranquilidad al ánimo del contribuyente, con la ineludible consecuencia de que cualquier manifestación que se formule ante la entidad recaudadora será secreta, y como un medio para facilitar la adecuada percepción de la renta pública (Fallos: 237:355; 248:627; 250:530; entre otros); y si el rigorismo de la prohibición únicamente puede atenuarse en los casos en que el propio autor, en cuyo interés se estableció el secreto de las manifestaciones, sea quien haya pedido o consentido expresamente que se traigan como prueba en el juicio contra terceros, sus propias declaraciones presentadas ante el organismo fiscal (Fallos: 237:355; 248:627; etcétera), se impone concluir en que le asiste razón a la apelante en su planteo.

Es que el secreto impuesto por el artículo 101 de la ley 11.683 a la información fiscal, incluso con el reenvío efectuado en su párrafo cuarto al delito previsto en el artículo 157 del Cód. Penal, no da pie para relevar informaciones referentes a terceros (Giuliani Fonrouge, Carlos M. y Navarrine, Susana C., Procedimiento tributario, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 517, núm. 3.1), que es lo que se verificaría en la especie si se confirmase la decisión que es objeto de recurso, dado que la información que se pretende obtener no corresponde al demandado de autos, sino a una persona distinta (conf. esta Sala, “N., G. c. O., M. V. s. divorcio - incidente art. 250 del Código Procesal”, antes citado).”

Y añade, que el citado artículo 101, si bien contempla como una excepción a la regla del

secreto fiscal el caso en que quien solicita la información sea el propio interesado, en tanto aquella sea requerida en juicios en que sea parte el fisco nacional, provincial o municipal, deja supeditada tal posibilidad a la circunstancia de que “la información no revele datos referentes a terceros” que es lo que se verifica en la especie. Por lo tanto, aun cuando se insista en la vinculación del accionado con la sociedad dada su alegada calidad de socio, tal circunstancia no impide advertir que dichos entes tienen personalidad propia que no se confunde con la de sus miembros.

Adicionalmente, la magistrada interviniente se ocupó de tutelar especialmente la cuestión a través de las medidas cautelares referidas a la presunta participación societaria del demandado y a la designación de un interventor informante.

Similar postura podemos encontrar en otras resoluciones de las diferentes salas. Así, por ejemplo, la Sala E en “Incidente N° 1 - ACTOR: N J, L M DEMANDADO: K, R D s/INCIDENTE FAMILIA”, del 21 de abril de 2021: “Si bien la norma transcrita hace puntual excepción con relación a las cuestiones de familia, distintas Salas de esta Cámara han entendido que la misma se refiere al secreto fiscal correspondiente a las partes del litigio, sin que pueda afectar a terceros ajenos al proceso (CNCiv. Sala I, “T., M. I. c. S., M. D. s/ art. 250” del 22/02/2019; id., Sala F, “Aramburu, Gonzalo Hernando s/ sucesión” del 6/9/2019; íd. Sala L, “M., C. E. c/ F., B. S. s/ ART. 250 C.P.C” del 22/2/2019; íd. Sala G, “D. S., C. B. c/ C., J. s/ALIMENTOS: MODIFICACIÓN” del 27/3/2019, entre otros)”.

Agregando que: “Es así como aun en el supuesto que el demandado pudiera ser socio de T SRL, ésta es una sociedad distinta a sus socios y un tercero a los fines previstos por el artículo 101 de la ley 11.683.”

Siendo de destacar, que la insistencia en la medida, no era solo por pedido de la parte actora, sino que también era solicitada por la Defensora de Menores e Incapaces de Cámara. Mientras que, la Sala G, en autos “D. S., C. B. c/ C., J. s/ALIMENTOS: MODIFICACIÓN”, de fecha 27 de marzo de 2019, entiende que, además, el interés de la parte actora podía ser canalizado por otras vías como, en el caso, una pericia contable.

Por otro lado, la Sala H, en “Incidente N° 1 - ACTOR: D. L. B. J. s/ART. 250 C.P.C - INCIDENTE FAMILIA”, también revocó la medida de relevar del secreto fiscal otorgada en primera instancia: “Ahora bien, pese a la naturaleza del presente proceso por el que la actora reclama alimentos contra el padre y los abuelos paternos de su hijo menor, cabe poner de resalto que no solo ha solicitado información correspondiente a los sujetos demandados sino también, respecto de la firma antes aludida que, según sostuvo, funciona como empresa familiar y se encontraría integrada por aquéllos.”

Sin embargo, no puede pasarse por alto que tal vinculación -por el momento- sólo encuentra respaldo en los propios dichos de la parte actora y que, incluso, se ha dicho que aun cuando quien peticiona el levantamiento del secreto fiscal argumenta la vinculación de accionado con la sociedad dada su alegada calidad de socio, tal circunstancia no impide advertir que dichos entes tienen personalidad propia que no se confunde con la de sus miembros (CNCiv, Sala I, “T., M.I. c/ S., M.D. s/ Art. 250 c.p.c. - incidente civil” del 22/02/2019).

Al ser ello así, toda vez que según lo dispone el artículo 143 del Código Civil y Comercial de la Nación, la persona jurídica tiene una personalidad distinta respecto a la de sus miembros (conf. esta Sala en autos “Litwinchuk Simora, Eva Rosa c/ Vazquez, Ángel Riscaro s/ Alimentos” Expte. n° 80.920/2017, del 30/11/2020) y que, por lo tanto, reviste el carácter de tercero en estas actuaciones, no corresponde la dispensa del secreto fiscal.

Es que cualquier otro dato de carácter privado referido concretamente a la sociedad comercial, con personalidad propia, que no cabe confundir con la de quienes la integran, queda alcanzada por el secreto fiscal que garantiza la ley (CNCiv, Sala G, “M., S.R. Y OTROS c/ G., G.R. s/ Alimentos”, del 5/09/2019).”

Por su parte, la Sala C, en el expediente “NUÑEZ, CONSTANZA LUCIA c/ FOGLIA, MATIAS EZEQUIEL s/FIJACION DE COMPENSACIÓN ARTS. 524, 525 CCCN”, decidió denegar la medida recurriendo a similares argumentos, y pese a la naturaleza

del proceso, en el que la actora reclamaba una compensación económica del demandado. La accionante no solo había solicitado información correspondiente al accionado sino también respecto de distintas firmas que, según sostuvo, funcionarían como empresas familiares y se encontrarían integradas y controladas por el Sr. M. E. F. “Tal vinculación, sin embargo -y por el momento-, sólo encuentra respaldo en los propios dichos de la parte actora, por lo que no se advierte la necesidad de recurrir a una medida tan excepcional si la propia accionante ha ofrecido medios de prueba más idóneos con el objeto de acreditar los hechos que alega.”

Si bien la tesitura tomada por el fuero se encuentra en línea con la posición de la Corte Suprema que es restrictiva en definir el cese del secreto fiscal, en cuanto sólo lo admite compatible cuando es autorizada por el propio interesado, salvo que se trate de los casos de excepción taxativamente enunciados en la misma ley para autorizar la revelación del contenido de esas declaraciones.

Resta aclarar una obviedad que, como consecuencia de esta estricta interpretación del Máximo Tribunal, los organismos recaudadores resuelven negativamente todo requerimiento que involucre información protegida por el secreto fiscal.

Creemos que esta interpretación no siempre puede ser admitida, pues continúa favoreciendo a una de las partes y desprotegiendo a la otra, que, generalmente, suele ser la esposa o conviviente, pudiendo validar de esa manera y bajo la protección del paraguas de la ley fiscal, otra forma de violencia económica.

En ese sentido, la ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres<sup>13</sup>, enumera los derechos protegidos de las mujeres, amparando “la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial” (art. 3) y definiendo la violencia económica y patrimonial como aquella que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer, a través de: a. La perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes; b. La pérdida,

sustracción, destrucción, retención o distracción indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales; c. La limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o privación de los medios indispensables para vivir una vida digna.”

Por otro lado, no puede perderse de vista que, aún cuando la autoridad judicial excepcione del secreto fiscal, toda la información brindada, debe ser tratada como secreta; entregada y utilizada a los fines probatorios propuestos y continuar con el carácter reservado dado por el ente recaudador. C. Conclusión con perspectiva.

Propender a la igualdad, a la equidad y a la justicia social a partir de la revisión del instituto del secreto fiscal, con una mirada que tenga en consideración a la familia -en su concepción actual como eje central y el rol de cada uno de sus integrantes, protegiendo a quienes se encuentran en una posición más vulnerable, que continúan siendo -actualmente y en su mayoría- las mujeres, las hijas y los hijos menores y las personas con discapacidad.

Como vimos en la evolución de la excepción del secreto fiscal en los llamados “juicios de familia”, ésta tuvo su primera posición a favor de la apertura de la regla, que regía sin fricciones (el extremo avalado por la Corte en el precedente “Labriola de Caira”), posibilitando a la mujer el acceso a la información para la obtención de los datos económicos y patrimoniales, que le correspondían por derecho tanto en la separación conyugal como en la valoración de la cuota alimentaria.

Esa versión mejoró la situación, sin dudas.

Ahora bien, quedan pendientes otros supuestos para cuya justa determinación resulta importante tener acceso a la información económico patrimonial que poseen las administraciones tributarias, por ejemplo, los datos relativos a la participación de las personas físicas en las sociedades. Si bien, como lo expone la AFIP y lo confirma la justicia civil, se trata de una persona jurídica, sujeto diferente del cónyuge, no es menor la trascendencia de este tipo de informaciones que ocupan un rol preponderante, entre otras

<sup>13</sup> Boletín Oficial del 14 de abril de 2009, ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia.

cuestiones, a los fines de la división de los bienes y la fijación de la cuota alimentaria.

Asimismo, resulta necesario revisar la facultad de las magistradas y los magistrados para que puedan arbitrar la dispensa del secreto fiscal cuando se trate de procesos en los que se encuentran involucradas cuestiones que, pese a no encuadrar técnicamente en “juicios de familia”, sea necesario recurrir a los datos que tienen los organismos fiscales para contar con todos los elementos a los efectos de asegurar los derechos.

Así, por ejemplo, en el caso de tratarse de menores o incapaces, la legislación española no limita la dispensa del secreto fiscal al tipo de proceso sino que está prevista para la protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal (inc. f) del art. 95, LGT)<sup>14</sup>.

Por su parte, plantear la creación de normas que permitan a las administraciones tributarias establecer dispositivos que faciliten la transparencia de las actividades y bienes de las parejas (tanto de los que sean propietarios como aquellos en los que cuenten con la participación societaria), siempre con la visión de propender a salvaguardar a quienes se encuentran en la posición más débil.

---

<sup>14</sup> El artículo 95 de la Ley General Tributaria prescribe el secreto fiscal con la denominación “Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria”, y en el apartado f) dispone la salvedad cuando se trata de: “La protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal”.

## COMENTARIO AL FALLO “A TODO COLOR SRL S/APELACIÓN”: EN LA BÚSQUEDA DE NUEVOS ABORDAJES PARA LA REVERSIÓN DE DESIGUALDADES ESTRUCTURALES DE GÉNERO EN EL DERECHO FINANCIERO

Irene del Valle Ávila

### A. Introducción

El dictado de la reciente sentencia del Tribunal Fiscal de la Nación en la causa “A Todo Color SRL s/apelación” permitió dejar en evidencia una triste pero común práctica evasiva societaria y tributaria que involucra estereotipos y roles de género en la tributación. La resolución constituye un verdadero avance en la tarea de revertir desigualdades de género estructurales y arraigadas en las prácticas cotidianas de los sujetos de derecho.

En el presente artículo me propongo enmarcar dicha sentencia en el incipiente desarrollo de la cuestión de género en el derecho financiero en su totalidad, considerando tanto su faz erogatoria como la recaudatoria. Ello, haciendo especial hincapié en la importancia de la detección de estereotipos de género en las decisiones jurisdiccionales para la reducción de las brechas de desigualdad estructural que existen en nuestra sociedad.

### B. Sobre la reciente incorporación de perspectiva de género en el derecho financiero

En los últimos años hemos sido testigos en Argentina del fuerte avance de la perspectiva de género en la elaboración de presupuestos públicos. Este movimiento, que inició impulsado por distintas organizaciones de la sociedad civil, fue ganando exponencialmente un lugar en la práctica ejecutiva y también en la normativa jurídica que regula la dinámica presupuestaria de diversas jurisdicciones. Estas iniciativas pusieron de manifiesto la existencia de una “ceguera de género” en la elaboración de presupuestos públicos, es decir, se evidenció que en la proyección

presupuestaria estatal se partía de una falacia de igualdad entre los distintos géneros<sup>1</sup>.

El año 2021 fue el primer año en que el presupuesto nacional contó institucionalmente con perspectiva de género y diversidad, utilizando técnicas como la del gasto etiquetado para realizar un seguimiento exhaustivo de todos aquellos gastos vinculados a tal grupo históricamente desaventajado. Asimismo, el mensaje presupuestario de aquel año incluyó como uno de sus objetivos estructurales la reparación de desigualdades en materia de género a partir de la incorporación de esta perspectiva como herramienta presupuestaria.

Acompañaron a estas iniciativas otras decisiones de vital importancia en la cuestión de género como la creación del Ministerio de la Mujeres, Géneros y Diversidad, o la de la Dirección de Economía, Igualdad y Género que funciona en la órbita del Ministerio de Economía. Estos órganos estatales refuerzan con sus funciones los intentos por pensar y generar presupuestos que consideren la problemática de género y ayuden paulatinamente a revertir desigualdades.

De esta manera, el estudio académico del gasto público y el derecho presupuestario desde una mirada de género fue creciendo también de manera exponencial, profundizando en la noción de estas herramientas como principales aliadas en la carrera por alcanzar la igualdad de géneros. Sin embargo, no resulta aún tan profuso el estudio local en materia de género sobre la otra faz del derecho financiero, que es la recaudatoria.

En consecuencia, advertimos que un estudio de la política fiscal que abandone falsas

<sup>1</sup> Ver: LARRAÑAGA, Karina M., *Presupuesto público y perspectiva de género*, La Ley, Suplemento Administrativo, 2019.

concepciones de neutralidad de género resulta urgente. La economía feminista ha puesto de resalto que se debe integrar la cuestión de género al análisis económico en su globalidad. Rodríguez Enriquez sostiene que: “(...) no se puede comprender el funcionamiento del sistema económico si no se consideran relaciones de género sobre las cuales se sustenta.” Y que “(...) la dinámica económica que parte de dichas relaciones de género, explica la situación de subordinación económica de las mujeres”<sup>2</sup>.

En ese sentido, existen estudios que abordan la problemática de los sesgos de género en la política fiscal, entendiendo a los mismos como distintos tratamientos que los sistemas tributarios otorgan a hombres y mujeres<sup>3</sup> ya sea de manera explícita o implícita, y positiva o negativa en cuanto a sus impactos<sup>4</sup>. Así, se empezó a vislumbrar la existencia de disposiciones explícitamente discriminatorias hacia las mujeres, históricamente aceptadas y poco cuestionadas en los ordenamientos jurídicos de los países. Visibilizar estas situaciones es el primer paso para comenzar a abarcar de manera integral la cuestión de género en el ámbito de las finanzas públicas.

Cabe mencionar que en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación fue

---

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina, “Gastos, tributos y equidad de género. Un introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género”, Documento de Trabajo n° 66, Ciepp (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), 2008.

<sup>3</sup> Corresponde aclarar que en el presente artículo se entiende a la problemática de desigualdad de género de manera amplia, no solamente abarcando a las mujeres sino también a las distintas diversidades y disidencias. Si bien algunos autores o autoras utilizan las denominaciones “hombres” y “mujeres” en el estudio de la desigualdad de género, entendemos que con el desarrollo del estudio académico al respecto se pueden abarcar más identidades que ven menoscabado su derecho a la igualdad.

<sup>4</sup> Ver: STOTSKY, Janet G., *Cómo los sistemas tributarios tratan de forma distinta a hombres y mujeres*, Fondo Monetario Internacional, 1996.

creado el Observatorio de Tributación de Género, cuyo propósito resulta ser abordar, analizar, visibilizar y concientizar sobre las problemáticas de género asociadas a la tributación y la política fiscal. Este órgano tiene publicados diversos informes de gran interés que visibilizan avances y asuntos pendientes en materia de género e impuestos particulares<sup>5</sup>. En estos documentos se hace hincapié en el rol estatal y más específicamente fiscal en la reversión de roles estereotipados estructurales, sobre cuya base se apoya la desigualdad.

Como ejemplos de la visibilización, de esta problemática basta advertir por ejemplo la imposibilidad para los hogares monomarentales de deducir las cargas de familia correspondientes al cónyuge. Desde otra óptica en el estudio de los impuestos directos, y en relación al impuesto a las ganancias, las mujeres representan tan solo un 30% de los sujetos pasivos de este tributo, lo cual deja ver la poca participación femenina en los sectores mejor remunerados de la economía.

Así, observamos que aplicar una perspectiva de género en la política fiscal puede involucrar distintos tipos de abordajes. En primer lugar, permite repensar los tributos desde su creación detectando posibles sesgos de género negativos, esto es, que establezcan diferencias entre géneros que impacten de forma negativa en los derechos del grupo vulnerable. Por otro lado, también ayuda a advertir que no resulta suficiente proponer sistemas de deducciones o eliminaciones de impuestos a mujeres o diversidades, sino que también es necesario repensar el concepto de progresividad de los sistemas tributarios incluyendo como objetivo la reducción en la brecha de desigualdades. La perspectiva de género en materia tributaria y financiera permite correr el velo de la neutralidad de género para el desarrollo de políticas fiscales orientadas a revertir desigualdades estructurales perpetuadas en el tiempo.

En este orden de ideas, el estudio y análisis del fallo que nos convoca resulta clave para

---

<sup>5</sup> Consultar en [Informes | Argentina.gob.ar](https://informes.argentina.gob.ar)

entender las distintas formas en que se deja a un lado la ceguera de género en el ámbito tributario, logrando estar un poco más cerca de la perspectiva global financiera en la materia.

### **C. El fallo “A Todo Color SRL s/apelación”**

En el caso “A Todo Color SRL”, el Tribunal Fiscal de la Nación (en adelante, TFN) analizó el pedido de revocación de resoluciones de la AFIP que determinaron de oficio obligaciones en el impuesto al valor agregado y en el impuesto a las ganancias por parte de la empresa recurrente y el socio gerente como responsable solidario. Las accionantes recurrieron dichas resoluciones al entender que no había existido omisión de declaración de ventas por notas de crédito emitidas a diversos proveedores por políticas de descuentos y defectos de mercadería, ni omisión de registro de otras compras realizadas.

En primer lugar, el TFN analizó las resoluciones que determinaron de oficio las obligaciones fiscales de la sociedad y las confirmó, por entender que la recurrente no había logrado probar una realidad diferente a la invocada por la AFIP en cuanto a la naturaleza de las notas de crédito.

Sin embargo, lo que reviste de especial interés en el análisis sobre la tributación y la cuestión de género es el análisis que el Tribunal efectúa acerca de la responsabilidad solidaria del gerente de la empresa. Ello, pues su principal defensa fue no haber actuado como socio o gerente en la sociedad por todos los períodos en los que se había determinado de oficio las obligaciones tributarias, sino como un mero gerente operativo que mantenía relaciones con proveedores.

Para desentrañar la verdadera naturaleza del rol ocupado por el accionante, el TFN analizó las manifestaciones de su ex esposa que advertían sobre maniobras evasivas para ocultar la verdadera administración y dirección comercial de la empresa. Así, la anterior cónyuge del recurrente aseguró que se había puesto a su nombre distintos locales de la firma comercial “A Todo Color”, cuya real

administración detentaba su ex esposo. Ello además había quedado en evidencia mediante la agregación de la sentencia de su divorcio, en la que se había dispuesto la adjudicación de la totalidad de los derechos, acciones y activos de los negocios de pinturería al recurrente -entre los cuales se encontraba la empresa “A Todo Color”.

Esta situación, sumada a la constatación por parte de los proveedores de la calidad directiva y administrativa del gerente respecto de la empresa, permitió revelar una realidad diferente a la por él invocada. Prueba cabal de ello es el reconocimiento como propios de la distribución de bienes del juicio del divorcio, sentencia que se tuvo en cuenta a la hora de confirmar las resoluciones impugnadas.

De esta manera no solamente se logró demostrar el rol de administración sobre la empresa y en consecuencia la responsabilidad solidaria del recurrente, sino también dejar en evidencia una clara demostración de la forma en que operan los estereotipos de género sobre las finanzas societarias.

### **D. Algunas cuestiones a considerar**

Como advertimos anteriormente, la integración de la mirada de género no puede estudiarse sino desde una forma totalmente global, transversal y abarcativa de distintas órbitas del derecho. Los distintos esfuerzos por pensar la forma en que los Estados desarrollan su gasto público en relación a las desigualdades de género existentes son loables, pero insuficientes si no se integran con la totalidad del derecho financiero. Por ello, el fallo del TFN reviste una gran importancia a la hora de efectivizar la transversalización de esta óptica.

Históricamente las mujeres han sido colocadas en un rol social poco o nulamente vinculado a los altos cargos de dirección ejecutiva empresarial. Ello probablemente sea debido a la alta representación femenina en el trabajo de cuidado no remunerado, cuya asignación opera quitando a aquel grupo horas que podrían ser asignadas a trabajos

por los cuales sí se obtiene remuneración.<sup>6</sup> Estos mecanismos perpetuados por estereotipos, menoscaban la autonomía personal de mujeres y diversidades, cuyas opciones y oportunidades laborales se ven disminuidas por pertenecer a un determinado grupo relegado.

Álvarez afirma que elementos tales como la división del trabajo, las normas sociales de conducta, las instituciones y organizaciones sociales -entre otras-, “*son algunas de las variables en torno a las cuales se van construyendo patrones de acción fuertemente asimétricos: varones y mujeres son guiados por modelos distintos y contrapuestos*”<sup>7</sup>.

En ese sentido, el artículo 5 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, cuyo texto goza de jerarquía constitucional en nuestro ordenamiento, establece que los Estados parte deberán adoptar todas las medidas apropiadas para “*modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.*”<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> A mayor abundamiento, en el año 2020 la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género perteneciente al Ministerio de Economía de la Nación publicó un informe esclarecedor respecto del trabajo doméstico no remunerado y su medición en relación al PBI, estudiando el impacto en el sistema productivo nacional. De aquel estudio se concluyó que dichas tareas representan un 16% del PBI, y en su mayoría son realizadas por mujeres de forma gratuita. Ver en [www.argentina.gob.ar/noticias/la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero-presento-el-informe-los-cuidados-un-sector](http://www.argentina.gob.ar/noticias/la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero-presento-el-informe-los-cuidados-un-sector)

<sup>7</sup> ÁLVAREZ, Silvina, *La autonomía personal de las mujeres. Una aproximación a la autonomía relacional y la construcción de las opciones*, Primer borrador, Seminario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, 2012.

<sup>8</sup> ONU, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). 1981. Disponible en [Convención sobre](#)

De la lectura del fallo “A Todo Color” se advierte que el recurrente no hizo otra cosa que utilizar a su favor estos patrones socioculturales y las funciones estereotipadas de género para evadir sus obligaciones tributarias. Su conducta es un claro ejemplo de un aprovechamiento de la falta de autonomía de las mujeres a la hora de elegir sus opciones laborales, colocando a una persona menos solvente como titular de una empresa por él administrada y dirigida.

Esta práctica de evasión impositiva, si bien resulta tristemente conocida en la práctica societaria, aún no ha sido estudiada en profundidad y mucho menos detectada por los tribunales encargados de dirimir conflictos tributarios. En ese sentido, la resolución del TFN resulta un hito de gran importancia para la economía feminista y la perspectiva de género en el derecho financiero. El fallo se vislumbra como un claro ejemplo del corrimiento del velo de neutralidad de género para lograr visualizar desigualdades y estereotipos, y actuar en consecuencia.

Finalmente, corresponde advertir que la falta de identificación de estas prácticas misóginas y estereotipadas no solamente contribuye a la perpetuación de la desigualdad de género, sino que también repercute en la recaudación del fisco, que ve menoscabada su capacidad de reclamar el pago de tributos frente a sujetos insolventes o de menor capacidad contributiva.

## E. Reflexiones finales

Existe un mandato constitucional insoslayable que obliga al Estado a garantizar la igualdad. Con la incorporación de los pactos internacionales de derechos humanos, la obligación de realizar esfuerzos para revertir una desigualdad estructural en materia de género resulta ineludible. Si bien es extensa la legislación en la materia, lejos se encuentra la Argentina de poder alcanzar la reducción en esta brecha de desigualdad entre géneros.

---

[la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer | OHCHR](#)

Es por ello que los esfuerzos legislativos para promover la inclusión de este grupo históricamente desaventajado deben ser acompañados y complementados por decisiones judiciales comprensivas de esta situación y comprometidas con las obligaciones internacionales asumidas en la materia. La existencia de normativa dirigida a dotar a las mujeres y diversidades de mayor autonomía debe conjugarse con decisiones jurisdiccionales que partan desde el reconocimiento de la desigualdad estructural. En ese sentido, el fallo del TFN constituye un gran ejemplo y punto de partida en esta empresa.

La modificación de patrones socioculturales que perpetúan roles y estereotipos de género debe ser emprendida desde las distintas áreas que componen el derecho como la laboral, la familiar, la civil, la penal, y en el caso, la societaria y tributaria. Solo un abordaje transversal puede llegar a contribuir –en el futuro no tan lejano– en la erradicación de ideas de inferioridad de ciertos géneros sobre otros.

En ese entendimiento, y en el camino de seguir pensando contribuciones desde las finanzas públicas y el derecho tributario a la igualdad de género, habrá que poner en el futuro especial atención a todas las políticas recientes que otorgan incentivos fiscales a la presencia de mujeres y diversidades en los directorios de las sociedades. Si bien la iniciativa constituye un sesgo de género positivo a la hora de fomentar impositivamente la participación de grupos históricamente relegados en puestos de dirección y administración, el fallo analizado ilustra el peligro que también conlleva.

Resulta urgente continuar la capacitación de los magistrados y magistradas para poder identificar toda la diversidad de formas en que el patriarcado opera en la perpetuación de estereotipos e inferioridad de género. Es importante lograr este cambio de óptica, ya que los casos judicializados esta cuestión puede aparecer subyacente en la lectura de los hechos, y no en el derecho invocado por las partes.

# DERECHO PENAL TRIBUTARIO

---

## LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO PENAL TRIBUTARIO

Ferlia A. Jacobo Ocegüera y Silvina Érica Coronello

### A. Introducción. Juzgar con perspectiva de género

El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia -en todas sus modalidades- no sólo se refleja en la obligación del Estado de condenar cualquier forma de discriminación basada en el género, sino también en el deber y la necesidad de tomar medidas eficaces, efectivas y concretas para lograrlo. Entre ellas se encuentran el consagrar la igualdad de género en sus normas y erradicar todas aquellas leyes, costumbres y prácticas que propicien acciones discriminatorias contra la mujer.

Para llevar a cabo tales objetivos los Estados deben adoptar una herramienta que permita identificar y eliminar los obstáculos que tienden a discriminar a los seres humanos debido a su género<sup>1</sup>, a dicha herramienta se le denomina "perspectiva de género", y pretende combatir argumentos estereotipados para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Conjunto de ideas, creencias y atribuciones sociales construidas en cada cultura y momento histórico, tomando como base la diferencia sexual; a partir de ello se construyen los conceptos de "masculinidad" y "feminidad", los cuales determinan el comportamiento, las funciones, oportunidades, valoración y las relaciones entre hombres y mujeres. (UNAM. 2013. Glosario para la igualdad de género en la UNAM. México. Consulta realizada el 24/08/22 en [Glosario para la igualdad de género en la UNAM PRESENTACIÓN La Comisión Especial de Equidad de Género del Consejo Universitario](#)).

<sup>2</sup> Amparo en revisión 554/2013, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 25/03/15, por unanimidad de votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente y Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

La perspectiva de género intenta demostrar que, en gran medida, las diferencias entre mujeres y hombres, atienden a cuestiones culturales y roles asignados a lo largo de la historia, además de a sus obvias distinciones biológicas. Es decir, la vida de las mujeres y los hombres no se encuentra naturalmente establecida o determinada.

Así entonces, a las medidas que tienen como fin el evitar todo tipo de discriminación en contra de las mujeres, se suma evidentemente la de aplicar la ley y juzgar en todo momento desde una perspectiva de género.

Recordemos que la CEDAW define la discriminación contra la mujer como "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

Por otro lado, la Convención Belém do Pará señala que la violencia contra la mujer es "una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres" y reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación.

### B. La experiencia mexicana

En lo que a México refiere, es importante mencionar que, el 16 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) resolvió el caso identificado como "CASO GONZÁLEZ Y OTRAS ("CAMPO ALGODONERO") VS.

MÉXICO”<sup>3</sup>, considerado un referente de suma relevancia que trascendió, no únicamente al ámbito social y cultural, sino también al jurídico, convirtiéndose en el antecedente más importante para la tipificación del delito de feminicidio<sup>4</sup> en la legislación mexicana.

El caso versó sobre la desaparición y asesinato de tres mujeres: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, cuyos cuerpos fueron hallados en un campo algodonero de Ciudad Juárez, Chihuahua, el 6 de noviembre de 2001. El género de las víctimas tuvo un papel trascendental en la controversia.

En la sentencia que resolvió el caso, al analizar la situación que se vivía en el país, la Corte IDH consideró que “aunque los motivos y los perpetradores de los homicidios en Ciudad Juárez son diversos, muchos casos tratan de violencia de género que ocurre en un contexto de discriminación sistemática contra la mujer. Según Amnistía Internacional, las características compartidas por muchos de los casos demuestran que el género de la víctima parece haber sido un factor significativo del crimen, influyendo tanto en el motivo y el contexto del crimen como en la forma de la violencia a la que fue sometida”.

Asimismo, la Corte IDH -retomando el informe de México producido por el Comité de la CEDAW<sup>5</sup>- determinó que la violencia de género, incluyendo los asesinatos, secuestros, desapariciones y las situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar “no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia, sino de una situación estructural y

de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades” y que estas situaciones de violencia están fundadas “en una cultura de violencia y discriminación basada en el género”.

Derivado de la responsabilidad del Estado mexicano, en la emblemática sentencia, la Corte IDH le ordenó una serie de garantías de no repetición, entre ellas, “adoptar una política integral y coordinada, respaldada con recursos adecuados, para garantizar que los casos de violencia contra las mujeres sean adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y sus víctimas reparadas”, así como la obligación de realizar una “estandarización de los protocolos, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, para combatir desapariciones y homicidios de mujeres y los distintos tipos de violencia contra las mujeres”, entre otras.

Tales programas y materiales, según lo ordenado en el fallo por la propia Corte IDH, debían elaborarse con perspectiva de género y de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre estos, la Convención Belém do Pará y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), el Protocolo de Estambul y el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas.

Con motivo de lo anterior, y a efecto de atender y cumplir con las medidas de reparación ordenadas por la Corte IDH al Estado mexicano en la sentencia que resolvió el asunto, y en el que se reconoció la violación sistemática a los derechos humanos de las mujeres, en 2013 la Unidad de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), emitió el “PROTOCOLO PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO”<sup>6</sup>.

Este Protocolo, se ha convertido en un relevante instrumento y guía -no solo para los órganos impartidores de justicia mexicanos, sino también para los de otros países- para juzgar con perspectiva de género, que permite

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos: “CASO GONZÁLEZ Y OTRAS (“CAMPO ALGODONERO”) VS. MÉXICO”, sentencia de 16 de noviembre de 2009. Consulta realizada el 24/02/22 en [corte interamericana de derechos humanos caso gonzález y otras \(“campo algodonero”\) vs. méxico sentencia de 16 de noviembre de 2009](#)

<sup>4</sup> Código Penal Federal. Artículo 325.- Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género (...).

<sup>5</sup> CEDAW, Informe de México bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 27 de enero de 2005 (expediente de anexos a la demanda, tomo VII, anexo 3b, folios 1937 y 1949).

<sup>6</sup> [Protocolo para juzgar con perspectiva de género](#)

identificar y evaluar: i) los impactos diferenciados de las normas; ii) la interpretación y aplicación del derecho de acuerdo a roles estereotipados sobre el comportamiento de hombres y mujeres; iii) las exclusiones jurídicas producidas por la construcción binaria de la identidad de sexo y/o género; iv) la distribución inequitativa de recursos y poder que deriva de estas asignaciones, y v) la legitimidad del establecimiento de tratos diferenciados en las normas, resoluciones y sentencias.

Dentro del extenso Protocolo, consideramos relevante señalar que en él se establece qué implica juzgar con perspectiva de género, para lo cual deben analizarse las normas, los hechos y las pruebas con tal perspectiva; así como también se prevé cuáles son los elementos para juzgar con perspectiva de género, los mismos que se detallan en la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.)<sup>7</sup> y que consisten en: (i) identificar si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; (ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de advertir las situaciones de desventaja provocadas por esta categoría; (iii) ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones, siempre que el material probatorio sea insuficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género; (iv) cuestionar la neutralidad del derecho aplicable y evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta; (v) aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas.

La obligación de juzgar con perspectiva de género se ha ido definiendo y delimitando a partir de la interpretación que la SCJN ha realizado sobre los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales ratificados por México, sobre todo con motivo de la publicación del Protocolo. Por mencionar solo algunas a

manera de ejemplo, se encuentran las que llevan como rubro el siguiente:

“Impartición de justicia con perspectiva de género. Obligaciones que debe cumplir el Estado mexicano en la materia.”<sup>8</sup>

“Perspectiva de género. Forma en la que el juzgador debe aplicar esta doctrina al dictar las medidas de reparación.”<sup>9</sup>

“Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Todos los órganos jurisdiccionales del país deben impartir justicia con perspectiva de género.”<sup>10</sup>

“Estereotipos de género. Como parte de la metodología de juzgar con perspectiva de género, al establecer los hechos y valorar las pruebas en un asunto, la autoridad jurisdiccional debe procurar el desechamiento de cualquiera que impida el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.”<sup>11</sup>

Cabe incluso señalar que en México, el 10 de marzo de 2014, mediante el acuerdo G/27/2014, el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa (antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) adhirió al “Protocolo para juzgar con perspectiva de género” emitido por la SCJN, a través del cual se obligó a incorporar la perspectiva de género como método de análisis en su labor jurisdiccional.

Ahora bien, la Primera Sala de la SCJN determinó que la perspectiva de género puede resumirse de la siguiente forma: 1) en cuanto a su aplicabilidad: es intrínseca a la labor jurisdiccional, de modo que no debe mediar petición de parte; y, 2) en cuanto a su metodología: exige cumplir los seis pasos mencionados en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), antes citada<sup>12</sup>.

### C. La experiencia argentina

En Argentina, en el año 2019 mediante la Ley N° 24.799 conocida como “Ley Micaela” se ha establecido la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las

<sup>7</sup> <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011430>

<sup>8</sup> [Detalle - Tesis - 192136](#)

<sup>9</sup> [Detalle - Tesis - 192136](#)

<sup>10</sup> [Detalle - Tesis - 192136](#)

<sup>11</sup> <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2016733>

<sup>12</sup> <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013866>

mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación.

Por el momento la citada capacitación no resulta obligatoria para las/os auxiliares de la justicia y profesionales que se desempeñan en el ámbito privado, aunque cada vez resulta más evidente la necesidad de su implementación.

Asimismo, entre las jurisdicciones locales que han adherido a su implementación se encuentra la Provincia de Córdoba, cuyo Tribunal Superior de Justicia mediante Acuerdo N° 1749/2022, aprobó el manual de “Conceptos Básicos para juzgar con perspectiva de género”<sup>13</sup> para jurados populares que deban intervenir en juicios penales relacionados con la violencia de género; a fin de que tales personas conozcan las pautas básicas en materia de género e “internalicen estos conceptos para que puedan valorar la prueba correctamente y así dictar una sentencia justa y acorde a derecho”.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Sanelli”<sup>14</sup> de fecha 4 de junio de 2020, revocó la sentencia de Cámara debido a que se había juzgado siguiendo un estereotipo de género y edad que resulta contrario a la pauta internacional en materia de violencia contra la mujer y violencia sexual, conforme al precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la causa “Veliz Franco”.

La mirada de género también ha sido receptada en materia de procedimiento penal, al hacer lugar a la recusación de dos de los magistrados que integran el Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional N° 8, por carecer de perspectiva de género y justificar el temor de parcialidad manifestado por la imputada, una mujer trans. Al respecto, cabe aclarar que si bien por el momento, la falta de perspectiva de género no está establecida como causal de recusación, en este caso se hizo lugar teniendo en cuenta las diversas argumentaciones de los

magistrados en la causa, que no sólo exteriorizaban la falta de capacitación en género sino que ponían de manifiesto de manera palmaria el desprecio por este nuevo paradigma.

Para así decidir, se señaló que “no es correcto identificar a la perspectiva de género entendida como abordaje específico para atender a la complejidad propia de cierto tipo de casos que se judicializan, con la mal llamada “ideología de género” que constituye, en rigor, un uso despectivo y tergiversado de aquel enfoque”; y luego de repasar la normativa y jurisprudencia nacional e internacional vigentes indicó que “el Estado argentino está obligado a cumplir con las obligaciones internacionales que asumió oportunamente al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante CEDAW por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante Convención de Belém do Pará), que constituyen los instrumentos jurídicos más importantes para la protección de los derechos humanos de las mujeres.”

En consecuencia, concluyó que “la necesidad de abordar los casos con perspectiva de género que aparece en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se deriva también de los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino relativos a las declaraciones sobre derechos humanos, a los estándares internacionales fijados por los respectivos órganos de aplicación y control, y a la normativa nacional, que reconocen a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia y discriminación.”

Las pautas señaladas resultan aplicables a cualquier tipo de violencia de género: física, psicológica, sexual, simbólica, económica y política, conforme se definen en la Ley N°26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres”.

Con particular referencia a la materia penal tributaria, nuestros tribunales en la causa “Cardoso” han considerado configurada la violencia simbólica y económica y en

<sup>13</sup> El manual se encuentra disponible en [Conceptos básicos para juzgar con perspectiva de género](#). (consulta realizada el 27/7/22).

<sup>14</sup> Fallos: 343:354.

consecuencia han aplicado la perspectiva de género, para la valoración de los hechos y mensuración de la pena en una causa por el delito de asociación ilícita para cometer delitos en materia tributaria en los términos del art. 15 inc. "c" de la ley 24.769 (texto según ley 25.874)<sup>15</sup>.

En dicha causa, el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 1 de Córdoba había rechazado los planteos de la defensa y había condenado a los imputados y las imputadas como jefe, coautores/as y partícipes necesarios/as en los términos del artículo señalado y la normativa del código penal y procesal penal aplicable al caso. Entre los imputados/as se encontraban FEM y LSM, hijas de AM, condenado como jefe de la asociación ilícita, quien había dispuesto su emancipación cuando eran menores de edad para integrarlas a sus emprendimientos y negocios, "colocándolas" -según su propia declaración- al frente de las empresas.

La sentencia fue recurrida mediante recursos de casación, que fueron resueltos por la Cámara Federal de Casación Penal mediante sentencia del 16 de marzo de 2022<sup>16</sup>, en la cual entendió que en "el decisorio cuestionado se observan una serie de omisiones que imponen su descalificación como acto jurisdiccional válido"; toda vez que más allá de haberse tenido en consideración la corta edad de las mujeres imputadas, "no se meritó como circunstancia atenuante que ambas se encontraban al mando de su padre, figura de autoridad que regía no sólo en el ámbito laboral sino también en el familiar". Agregando que "perspectiva de género como argumento no puede pasar inadvertida a la hora de evaluar la situación particular de las imputadas". En efecto, de la lectura del pronunciamiento surge "que el tribunal ha omitido analizar la aplicación de la pena de las nombradas desde ese prisma, lo que contradice los principios de orden superior que rigen la materia".

<sup>15</sup> Anterior régimen penal tributario, reemplazado por la Ley N°27.430.

<sup>16</sup> Cámara Federal de Casación Penal, Sala IV, causa FCB 53010068/2007/TO1/39/CF7, "CARDOSO y otros s/ recurso de casación", sentencia del 16/3/22.

En tal sentido concluyen que "resulta necesario incorporar perspectiva de género no solo en la investigación y juzgamiento de hechos ilícitos, sino también en ocasión de decidir el monto y modalidad de la pena en el caso de mujeres como las aquí condenadas, en consonancia con las recomendaciones realizadas en instrumentos internacionales. Ello, dado que en el caso de colectivos especialmente vulnerables las penas tienen mayor impacto, y para que las sanciones resulten proporcionales (...) es preciso que se indaguen y evalúen diferentes factores, tales como maternidad, rol de cuidado de otras personas dependientes, jefatura de hogar, violencia de género y contexto cultural (...)".

Por ello, la Cámara de Casación hizo lugar parcialmente a los recursos de casación de las imputadas FEM y LSM, anuló parcialmente la sentencia en lo que respecta al monto de la pena impuesta, y exhortó a los jueces para que al momento de aplicar la pena, tengan en cuenta las posibilidades de autodeterminación que pudo haber tenido cada una de ellas al momento de cometer el hecho, y al mismo tiempo, mensurar el daño que la pena puede generar al proyecto de vida existencia de las condenadas.

Devuelta la causa, el Tribunal Oral Criminal Federal de Córdoba N° 1 celebró Audiencia de Mensuración de Pena, a la cual comparecieron las imputadas y los representantes de las querellas y del Ministerio Público.

La defensa planteó la inconstitucionalidad de la norma, a fin de reducir la pena perforando el mínimo legal para que resulte condicional, lo cual fue aceptado por la querella particular y no tuvo oposición del Ministerio Público Fiscal.

Sin embargo, la querella pública (AFIP-DGI), se opuso al pedido e insistió en que "si bien ambas imputadas eran jóvenes en aquel momento y que vivían con su padre -figura preeminente en el grupo familiar- esto constituía una pauta atenuante para mensurar la pena, mas no, una eximente de responsabilidad. Indicó que no había pruebas a lo largo del proceso que demuestren que Atilio Mengo haya coaccionado, presionado, violentado a sus hijas a los fines que cometan los delitos" y por ello solicitó una reducción de

la pena a 3 años y 6 meses de prisión, es decir no excarcelable.

Tal como surge de la sentencia dictada el 28/6/22, el Tribunal procedió a analizar el tema con perspectiva de género, repasando la normativa aplicable, las distintas violencias existentes, y destacando las violencias simbólica y económica que surgen del análisis de la causa.

En la sentencia se sostuvo: “Por lo tanto, teniendo en cuenta el contexto descripto en el que se encontraban las imputadas Mengo, donde actuaban bajo el control de su padre, en una relación asimétrica de poder, se debe evaluar y ponderar ello como una circunstancia atenuante a la hora de establecer los parámetros de la pena, analizando en el caso concreto, la vinculación superior/inferior que existía entre los distintos imputados y puntualmente el vínculo padre/hijas, el cual si bien no implica quitarles responsabilidad por los hechos cometidos y probados en la presente causa, si supone que debe ser tenido en cuenta al momento de determinar el aspecto cuantitativo y cualitativo de la pena que les corresponde, atento a las circunstancias bajo las cuales actuaron”<sup>17</sup>.

En consecuencia entendió que “razones de equidad obligan a imponer una sanción penal que permita el cumplimiento bajo la modalidad condicional correspondiendo perforar el mínimo legal, (...) a los fines de lograr una pena adecuada y equitativa”, y declaró la inconstitucionalidad del mínimo de la escala penal establecida por el art. 15 inc. “c” de la ley 24.769 -texto según ley 25.874-, redujo la pena de las imputadas a dos años y seis meses de prisión en forma de ejecución condicional y les impuso “realizar una adecuada capacitación en cuestiones de género tendiente a lograr una comprensión e internalización de los principios que rigen en la materia conforme el marco convencional y legal vigente, debiendo acreditar la conclusión

del mismo con el certificado correspondiente en el término de seis meses”<sup>18</sup>.

#### D. Reflexiones finales

Es bien sabido que también por cuestiones de género, las mujeres han sido dejadas fuera del proceso de creación de la norma, al igual que en su aplicación e interpretación. Por lo tanto, el legislador, no siempre intencionalmente, ha propiciado la discriminación de la mujer por parte de los órganos impartidores de justicia, lo que ha traído como consecuencia, en algunos casos, interpretaciones y sentencias en perjuicio carentes de perspectiva de género.

Debemos salvar a las mujeres de la violencia institucional de la que durante siglos hemos sido víctimas. En virtud de ello, la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la procuración y la administración de la justicia penal tributaria se ha vuelto una imperiosa necesidad.

Los juzgadores en cualquier materia, incluida desde luego la fiscal o impositiva, deben velar porque en todo asunto en el que adviertan una situación de discriminación en razón de género, ésta se analice con las pautas y requerimientos debidos y necesarios, a fin de garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria.

*“La primera es tu premisa, la creencia firme e inflexible de la que partes. ¿Cuál es tu premisa? Tu premisa feminista debería ser: Yo importo. Importo igual. No “en caso de”. No “siempre y cuando”. Importo equitativamente. Punto.”* (Del libro “Querida Ijeawe!e”. Chimamanda Ngozi Adichie).

<sup>17</sup> Voto de la Dra. Maria Noel Costa.

<sup>18</sup> TOCF de Córdoba N° 1, causa N° 53010068/2007/TO1 “CARDOSO y otros s/Asociación Ilícita Fiscal”, sentencia del 28/6/22.

# TAREAS DE CUIDADO, SALARIO Y REGÍMENES DE LICENCIAS POR MATERNIDAD/PATERNIDAD

---

## NOTAS SOBRE TRABAJO E INCLUSIÓN FINANCIERA

Verónica Gago y Lucía Cavallero

La pandemia ha significado un momento de reconfiguración y, al mismo tiempo, de profundización de lógicas económicas y políticas existentes. Queremos concentrarnos en algunas transformaciones cruciales que atañen a cómo el mundo de las finanzas ha lanzado “respuestas” a la situación de emergencia en los territorios domésticos (los hogares, los barrios, las comunidades). Es decir, cómo las finanzas se proponen una cierta gestión de la pobreza, profundizando políticas de la llamada “inclusión financiera”. El lenguaje de la “inclusión” les permite postular a la pobreza como una nueva frontera sobre la cual avanzan los instrumentos financieros, haciendo de “la reducción de la pobreza y otras formas de ayuda social un emprendimiento comercial rentable”<sup>1</sup>. Se trata de un conjunto de políticas impulsadas por los organismos financieros internacionales que se aceleran a partir de la crisis global de 2008 y conforman una segunda ola de financierización de las poblaciones más precarizadas luego de la era de los microcréditos. En la actualidad, en Argentina, estos términos pueden usarse para nombrar procesos variados que van desde la inscripción bancaria de poblaciones para cobrar subsidios sociales hasta el desarrollo de instrumentos financieros para proyectos autogestivos, en el contexto de un país con una deuda externa sin precedentes.

Para hacer este análisis partimos de una hipótesis que busca leer la aceleración de tendencias durante la pandemia: sostenemos la conversión de la casa como laboratorio para el capital. Esto es: la casa como lugar donde se han puesto a prueba nuevas modalidades de “inclusión financiera” a la vez que de

intensificación de trabajo no remunerado<sup>2</sup>. En los meses de confinamiento, en medio de la suspensión de la mayoría de las actividades, el capital financiero no se detuvo. El endeudamiento de los hogares que ya se venía observando durante los últimos años<sup>3</sup>, se diversificó e incrementó frente a la emergencia del COVID19, ya que las deudas “no bancarias” por alimentos, medicamentos, alquileres, y servicios de luz, agua, gas y acceso a conectividad crecieron a ritmo acelerado, lo cual se hizo aún más fuerte en los hogares monomarentales, con mujeres a cargo de niños, convirtiendo al endeudamiento en otra de las formas de intensificación de las desigualdades de género.

Siguiendo el planteo de Bryan, Martin y Rafferty<sup>4</sup>, sabemos que la financierización despliega formas de “*enclosure*” sobre los hogares, en el ámbito mismo de lo doméstico y la reproducción. Silvia Federici, de manera pionera, identificó la avanzada financiera sobre el proceso de reproducción social de modo tal de hacer de cada una de sus dinámicas un momento de acumulación de capital<sup>5</sup>. Hablar de la casa como laboratorio nos permite poner a prueba si en la pandemia

<sup>1</sup> KISH, Zenia; LEROY, Justin, “Bonded Life: Technologies of Racial Finance from Slavery to Philanthrocapitalism”, *Cultural Studies*, Vol. 29, Nos. 5–6, 630–65.1, 2015.

<sup>2</sup> CAVALLERO, Lucía; GAGO, Verónica, “La casa como laboratorio: finanzas, vivienda y trabajo esencial”, *Realidad Económica* No. 347, Buenos Aires: IDES, 2022.

<sup>3</sup> CAVALLERO, Lucía; GAGO, Verónica, *Una lectura feminista de la deuda*. Buenos Aires: Rosa Luxemburgo y Tinta Limón, 2019.

<sup>4</sup> BRYAN, Dick; MARTIN, Randy; RAFFERTY, Mike, “Financialization and Marx: Giving Labor and Capital a Financial Makeover”, *Review of Radical Political Economics*, Volume 41, No. 4, Fall 2009, 458-472 DOI: 10.1177/0486613409341368.

<sup>5</sup> FEDERICI, Silvia, “Women, Money and Debt: Notes for a Feminist Reappropriation Movement”, *Australian Feminist Studies*, 33:96, 178-186, 2018, DOI: 10.1080/08164649.2018.1517249

hemos presenciado una “reestructuración de las relaciones de clase que ha tomado como escena principal el ámbito de la reproducción y, para eso, indagar cuál es el papel específico que toma la financiarización de la vida cotidiana”, para citar la formulación de Martín<sup>6</sup>.

Queremos subrayar que la financierización no es un proceso que se despliega en sí mismo, sino que responde, lee y captura un deseo de autonomía que las luchas expresaron en los distintos ciclos de organización. Así, la invasión de las finanzas en la reproducción social -que se dirige especialmente a economías feminizadas, migrantes, empobrecidas- responde a la disputa feminista por el reconocimiento de tareas históricamente devaluadas, mal pagas e invisibilizadas y a un deseo de autonomía económica. Por eso nos interesa hacer la lectura de las finanzas de abajo hacia arriba, al calor del proceso político feminista desplegado en Argentina en los últimos años, en el cual la violencia económica neoliberal ha sido un eje clave de la politización masiva<sup>7</sup>.

Queremos, en este sentido, comprender lo que vemos hoy como una domesticidad cada vez más explotada y precaria que se ha visto alterada tras largos meses de suspensión desigual de ingresos y percepción de rentas. El espacio doméstico en nuestra región también excede las casas: está formado por los espacios barriales y comunitarios, que son súper-explotados ante la crisis, que inventan redes con recursos escasos y que hace tiempo ya hablan de una situación de emergencia. La superexplotación, tal como la define María Mies<sup>8</sup>, se diferencia por el hecho de que el capital no sólo se apropia del tiempo y trabajo excedente respecto al tiempo de trabajo “necesario” (es decir, plusvalor), sino que avanza sobre la apropiación del tiempo y el trabajo necesarios para la producción de

subsistencia. Es una clave importante para pensar qué nuevas configuraciones entre producción y reproducción hoy están en disputa y cómo se traduce en el espacio mismo de los territorios domésticos. Es en todas esas espacialidades laborales donde el trabajo tomó durante la pandemia su etiqueta de “esencial”. ¿Cómo vincular el trabajo esencial y la inclusión financiera? ¿Qué tiene para decir una propuesta de sindicalismo feminista que se viene tejiendo al calor de las huelgas?

### A. Inclusión y emergencia

En Argentina, la nueva ola de “inclusión financiera” se desplegó en pleno momento de la renegociación de la deuda externa más grande de la historia nacional, efecto a su vez del préstamo más grande concedido en la historia misma del FMI. Durante la pandemia, a su vez, constatamos un doble proceso: los espacios cotidianos de los hogares se convierten en terminales financieras pero también son intensificados como lugares de producción de valor (trabajo reproductivo, teletrabajo y trabajo a domicilio en nuevas modalidades) que son explotados por distintos circuitos especulativos.

El primer punto podemos desagregarlo en tres elementos: 1) la inclusión financiera para el cobro de subsidios de emergencia; 2) la intrusión de tecnología financiera en los hogares (mayor oferta de deuda y aceleración virtual de consumo) y, finalmente, 3) el modo en que esta inclusión es al interior de un circuito económico marcado por la concentración monopólica de los sectores de alimentos, comunicación, financieros e inmobiliarios. Desde una metodología feminista nos preguntamos qué significa que estos procesos de “inclusión financiera” se den en un contexto de aceleración de la precarización y estructurado por años récord (2015-2019) de endeudamiento externo y doméstico.

Una coyuntura específica que vale la pena resaltar: en Argentina, los subsidios de emergencia debieron ser entregados a millones de personas en el primer año de pandemia, muchas de las cuales han tenido

<sup>6</sup> MARTIN, Randy, *Financiarization of daily life*. Philadelphia: Temple University Press, 2002.

<sup>7</sup> GAGO, Verónica, *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2019.

<sup>8</sup> MIES, María, *Patriarcado y acumulación a escala mundial*. Madrid, Traficantes de Sueños, 2019.

que bancarizarse para obtenerlo. Así la bancarización permitió el cobro del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el cual se preveía para 3 millones de personas y que, sin embargo, fue solicitado por 11 millones (sorprendiendo a la propia capacidad de estimación oficial ya que se trata de la mitad de la Población Económicamente Activa del país); finalmente fue entregado a casi 9 millones de personas, con un 55,7% de beneficiarias mujeres. Es decir, efectivamente la bancarización jugó un rol central en la capacidad del estado para intervenir en la situación de emergencia y hubo una clara intención del gobierno de favorecer a la banca pública en esta tarea. Sin embargo, es importante poner en primer lugar que esta inclusión financiera se hace sobre una población que ya está endeudada, lo que condiciona la eficacia de cualquier política de transferencia monetaria en tanto es utilizada para pagar deudas previas.

La inclusión financiera se anuda a una serie de procesos expansivos de las finanzas sobre poblaciones empobrecidas, principalmente de América Latina, Asia y África. Gabor y Brooks<sup>9</sup> definen la “inclusión financiera” como un “nuevo consenso de Washington” para ilustrar la confluencia de actores que van desde los funcionarios y diseñadores de políticas públicas hasta los fondos de inversión, con el apoyo explícito del G20. El relanzamiento de la financierización de los hogares más empobrecidos después de la crisis de 2008 implicó construir una explicación de las causas de esas crisis. La hipótesis que subyace en la narrativa del Banco Mundial es que los fenómenos que desembocaron en la crisis global no tienen que ver con las prácticas predatorias de los grandes bancos y fondos de inversión en el endeudamiento generalizado, sino con la incapacidad de lxs sujetxs de utilizar “correctamente” los instrumentos financieros que se les ofrecían.

<sup>9</sup> GABOR, Daniela; BROOKS, Sally, “The digital revolution in financial inclusion: international development in the fintech era”, *New Political Economy*, 22:4, 423-436, 2017.

Vemos reeditarse lo que se ha llamado la “fábula de las poblaciones fracasadas”, una narrativa necesaria para imponer sobre ciertas regiones una serie de pedagogías coloniales y naturalizar su pobreza como deficiencia cognitiva<sup>10</sup>. El relanzamiento de la “educación financiera” como “receta” para evitar un nuevo colapso tuvo entonces el objetivo de culpabilizar a lxs usuarixs financieros y de habilitar toda una serie de políticas de verdadera propaganda.

Vemos así dos niveles: por un lado, la inclusión financiera como política que a nivel global se viene impulsando desde el 2008, renovando los instrumentos financieros dirigidos a los sectores más precarizados y, por otro, la aceleración de estas dinámicas propias de recetas globales frente a la emergencia pandémica.

## B. Trabajo esencial

Hipotetizar que la casa funcionó como laboratorio *durante* la pandemia nos lleva directo a preguntas que la organización y movilización feminista instaló en los años previos: ¿cómo se contabiliza una jornada de trabajo que no tiene duración fija?, ¿qué es lo que se “produce” dentro del hogar?, ¿cómo calcular su valor?, ¿quién debe retribuir ese trabajo? ¿quiénes realizan las tareas de reproducción?, ¿cómo se desborda ese trabajo más allá de las cuatro paredes de la casa?

Si partimos de que el trabajo doméstico debe ser gratuito como condición de posibilidad del beneficio capitalista, la pregunta se desplaza: no se trata de si produce o no valor (dado que por supuesto lo hace), si no de por qué es necesario negarlo y obligarlo a su gratuidad. Se trata, en definitiva, de saber qué dispositivo político lo asegura cada vez. Y, luego, cuáles son las estrategias para su reconocimiento, remuneración y, sobre todo, su reorganización.

Aquí es importante recordar que existe todo un debate sobre la forma de releer la «medida del valor» y la crisis de la forma-valor

<sup>10</sup> ESCOBAR, Arturo, *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, El perro y la rana, 2007.

asociada al salario que permite discutir lo que pasa con el trabajo doméstico. Impulsadas por las teorizaciones feministas de la desmesura<sup>11</sup>, distintas lecturas han incorporado incluso nociones como valor-afecto y valor-comunidad para pensar otras formas del valor, para medir otras instancias productivas que exceden la medición del salario.

La dificultad de esa “medición” en ciertos ámbitos y tareas no indica que no haya producción de valor. Podríamos sintetizar que es feminista la perspectiva que desestabiliza el cálculo y la medida según la racionalidad del capital. La “desmesura”, que comprende las formas del trabajo invisibilizado y no contabilizado e incluso la historia subjetiva de opresiones, cualifica al trabajo reproductivo y también el trabajo en las periferias. Esa desmesura, como fuente de exceso, expresa también la potencia (indeterminada) del trabajo como trabajo vivo. Es decir, que los problemas a los que nos conduce el trabajo reproductivo nos permiten leer dinámicas generales del trabajo asociadas a la dinámica patriarcal-colonial de precarización segmentada de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, esa desmesura es también aprovechada por los dispositivos financieros que se abalanzan sobre las formas de la riqueza colectiva bajo modalidades de *captura*. Retomar este término utilizado por G. Deleuze y F. Guattari (1980) para describir la axiomática del capital, puede servir para pensar las formas de apropiación múltiples que hoy operan simultáneamente en el capitalismo financiarizado. Y, como sostiene Hardin apostando a la economía feminista de JK Gibson-Graham, permite distinguir distintas configuraciones capitalistas en geografías diversas<sup>12</sup>. Esta captura funciona también como una disputa de las subjetividades, la cual actúa en el plano mismo de la formación microscópica y reiterativa de nuestros hábitos

para la gestión de la vida cotidiana en la precariedad.

En los últimos años, como efecto de las movilizaciones masivas del feminismo, la ocupación de las calles ha sido un aspecto fundamental para “desconfinarse” de los hogares, para criticar sus fronteras, para confrontar la invisibilización y privatización de las tareas que se hacen en su interior. El feminismo ha movido la lente de las espacialidades productivas y, como argumenta Federici, permite contabilizar la duración de la jornada laboral incluyendo las cocinas y los dormitorios. Agreguemos también los barrios y los espacios comunitarios<sup>13</sup>. Es en esa trama de espacialidad laboriosa donde tiene lugar la tarea de reproducir la vida y donde se hacen los trabajos que mixturán lo autogestivo con los recursos públicos escasos, desplegando tareas sociales que completan y/o reemplazan los servicios deficientes o inexistentes, a la vez que sostienen una fuerza de trabajo disponible a cada vez mayor precariedad.

Así, hay casas que se convierten en guarderías ante la falta de vacantes en ciertos barrios, comedores que se prolongan también en las casas porque ya quedan chicos, ferias que sirven de resguardo para instalar el consultorio médico, arreglo de calles y de espacios escolares a cargo de cuadrillas barriales, sobrecarga de las redes dedicadas a la violencia de género.

Es este mundo del trabajo en general asociado a las imágenes de lo “sumergido” y lo oculto (como lo *doméstico* mismo), el que permite que aun en una crisis como la actual la organización social estructure una vida cotidiana. Estas dinámicas laborales, polifacéticas y polirubro, están protagonizadas por mujeres, lesbianas, travestis y trans en su gran mayoría. Son quienes despliegan una enorme masa de trabajo gratuito, apenas subsidiado, “no registrado”, precarizado.

Con la crisis acelerada por la pandemia, incluso los bordes de la precarización se han

<sup>11</sup> MORINI, Cristina, *Por amor o por la fuerza*, Madrid: Traficantes de Sueños, 2014.

<sup>12</sup> HARDIN, Carolyn, *Capturing Finance. Arbitrage and social domination*, NC, Duke University Press, 2021.

<sup>13</sup> FEDERICI, Silvia, “Women, Money and Debt: Notes for a Feminist Reappropriation Movement”, *Australian Feminist Studies*, 33:96, 178-186, 2018, DOI: 10.1080/08164649.2018.1517249

hecho más difusos. Como señalamos para el caso de Argentina, el desborde lo marcó la “aparición” de once millones de personas que solicitaron la ayuda que el gobierno ofreció con el nombre de Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)<sup>14</sup>. Se trató de un nuevo subsidio aparte de los ya existentes, por lo que reveló formas de precariedad que en general no son contadas como “pobreza” por los índices estándar y que, sin embargo, marcan una reestructuración profunda en la capacidad cotidiana de conseguir ingresos.

El IFE fue también un terreno de disputa para la incorporación de las trabajadoras de casas particulares al beneficio, uno de los sectores más perjudicados por las restricciones a la movilidad<sup>15</sup>, históricamente con los salarios más bajos y, al mismo tiempo, principal rubro de ingreso de las mujeres al mercado laboral<sup>16</sup>. Así, la discusión sobre cuáles son los sectores, trabajos y tareas que debían ser asistidas en la emergencia no se dio en abstracto. Estuvo enmarcada en las luchas por el reconocimiento y la

remuneración de los trabajos informalizados, precarios y feminizados.

A partir de los usos de la categoría de trabajo *esencial* que se popularizaron en la pandemia, ¿no podemos mapear una reclasificación paradójica de la crisis del trabajo asalariado y una tendencia a la intensificación de los trabajos menos reconocidos como tales? ¿Qué cuerpos son los que sostienen esa esencialidad y a qué costos (físicos y psíquicos)?

Insistimos en que cuando hablamos de trabajo de reproducción nos referimos al trabajo que se realiza en los *territorios domésticos* que no sólo son los hogares, sino que constituyen espacios de reproducción colectiva, territorial, barrial frente a los despojos sistemáticos que privaron de formas de sustento básicas a esos lugares. Son estos trabajos desplegados en estos territorios domésticos, que amplían de hecho lo doméstico, los que responden a las urgencias cotidianas: de la emergencia alimentaria a la sanitaria, pasando por las violencias de género y la emergencia habitacional.

Con el nombre de trabajo esencial pasó al centro de la escena justamente aquel trabajo que condensa las tareas realizadas por mujeres, lesbianas, travestis y trans, pequeñxs campesinxs, migrantes, históricamente no reconocidxs como trabajadorxs, y despreciadxs en su capacidad productiva. Se llamó *esencial* a jornadas laborales sin límite, marcadas por la disponibilidad frente a la emergencia, a la invención de recursos en medio de la escasez, a la puesta en juego de saberes que vienen acumulándose como manera de enfrentar el despojo cotidiano. Pero también esa esencialidad puso en zonas comunes a trabajadorxs estatales de la salud y la educación con aquellxs que hacen gestión comunitaria y labores domésticas.

### C. Reconocimiento y remuneración

Desde la perspectiva feminista sobre el trabajo, se dieron dos disputas importantes. En primer lugar, el reclamo por considerar esenciales los acompañamientos en casos de violencia de género que implicaban habilitar desplazamientos por el barrio y la ciudad. En

<sup>14</sup> El IFE fue la prestación económica a trabajadoras/es de la economía informal, monotributistas sociales, monotributistas de las de las primeras categorías, personas que se encontraban desempleadas y a trabajadoras/es de casas particulares. <https://www.anses.gob.ar/informacion/ingreso-familiar-de-emergencia> De acuerdo al informe “Políticas públicas y perspectiva de género” de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 8,9 millones de personas recibieron los dos primeros pagos del IFE. Disponible [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis\\_de\\_politicas\\_publicas\\_cas\\_ppg\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_de_politicas_publicas_cas_ppg_2020.pdf)

<sup>15</sup> <http://www.unla.edu.ar/novedades/estudio-de-la-unla-y-el-conicet-revela-que- apenas-un-tercio-de-las-trabajadoras-domesticas-sigue-cobran-do-su-salario-en-cuarentena>

<sup>16</sup> En Argentina alrededor de 1,4 millones de personas están ocupadas en el trabajo doméstico en casas particulares. Es una actividad casi exclusivamente realizada por mujeres (99,3%) y concentrada en el tramo etario mayor a 35 años. En total representan 8,1% del total de la población ocupada del país y el 17,4% de las mujeres trabajadoras. Condiciones de empleo, trabajo y salud de Trabajadoras Domésticas de Casas Particulares.

un momento posterior, este tipo de tareas fue reconocida como esencial por el gobierno nacional. Por otro lado, la disputa por el reconocimiento como esenciales de las tareas de cuidado realizadas en los barrios y en las casas, así surgieron consignas como “Nosotras estamos en la primera línea” o “Somos esenciales”.

La torsión del reconocimiento de los trabajos comunitarios bajo el bautismo de esencialidad es compleja. Porque en buena medida se hizo codificándolos en clave de abnegación, heroísmo y mandatos de género. Queda así en tensión con el reconocimiento de esas tareas que el feminismo ha puesto en agenda en estos años de movilización, debate y organización. Tareas por las que el feminismo reclama derechos y salarios y a las que les atribuye un valor político y de liderazgo territorial.

Trabajo esencial, entonces, condensa una fuerte paradoja: pone nombre a una re-naturalización de esas tareas y de ciertos cuerpos dedicados a ellas, ahora aplaudidas pero no lo suficientemente remuneradas. Esto produce una pirueta particular: se habla de trabajo pero al calificarlo de *esencial* parece dejar de ser trabajo. Se le reconoce valor pero pareciera ser fundamentalmente simbólico y emergencial.

Vemos a gran escala practicarse sobre estas tareas y sobre muchísimos empleos vinculados a la reproducción social –que incluyen, como dijimos, desde la educación a la sanidad, pasando por todo tipo de labores de cuidados, de producción agroecológica y de atención telefónica– la maniobra histórica de la naturalización del trabajo de reproducción, sólo que a cielo abierto y ya no sólo como encierro en el ámbito de las casas. Mientras, *al mismo tiempo*, hay una “vuelta” a la casa bajo la modalidad de teletrabajo en expansión, de tareas reproductivas y de nuevos cuidados.

Si bien puede leerse que una acepción de trabajo esencial busca legitimar la gratuidad y/o insuficiente remuneración de ciertas tareas realizadas en la espacialidad de los territorios domésticos, también podemos leer allí una inscripción de las luchas acumuladas: ¿hubiese sido posible que la esencialidad se vincule explícitamente a las tareas

reproductivas sin la previa politización de los cuidados que los feminismos han puesto en agenda de manera masiva en los últimos años?

El trabajo, comprendido desde la lente feminista, excede a quienes cobran salario porque repone como condición común experimentar diversas situaciones de explotación y opresión, más allá y más acá de la medida remunerativa, más allá y más acá del terreno privilegiado de la fábrica. Pero también porque señala la necesaria subordinación y explotación de esa masa de trabajo para la existencia del trabajo asalariado, reconocido, sindicalizado. Más que nunca no se trata de optar por una u otra perspectiva, sino por *trazar los circuitos*.

En conclusión, estamos en un momento en que la disputa sobre las formas de trabajo es fundamental, porque la tensión entre esencialidad-reconocimiento-remuneración es la agenda que los feminismos pusieron en el centro con los llamados a paros internacionales en los últimos años. Es un modo de organizar reivindicaciones tomando en serio la ampliación del concepto de trabajo que hace el feminismo y poniendo la lupa sobre la reproducción social.

Los diagnósticos feministas de la pauperización de las condiciones del trabajo asalariado, doméstico, migrante, bajo procesos acelerados de precarización en la pandemia han sido los más certeros, tanto porque amplían la noción de trabajo (al punto que permite comprender su esencialidad) como porque piensan estrategias gremiales para intervenir en esa ampliación<sup>17</sup>. Evidenciar la multiplicación de jornadas dentro de un mismo día, el cansancio que implica ponerle el cuerpo a la crisis, el teletrabajo en simultáneo con las tareas escolares dentro de las casas, los malabares que se hacen con los ingresos que se achican al ritmo de la inflación, el reemplazo de tareas del estado a cargo de redes superexigidas y con recursos nunca suficientes, expande el campo de luchas, señala el trabajo gratuito, disputa

<sup>17</sup> [www.ctaa.org.ar/la-federacion-nacional-territorial-lanza-la-campa-na-somos-esenciales](http://www.ctaa.org.ar/la-federacion-nacional-territorial-lanza-la-campa-na-somos-esenciales)

reconocimiento y recursos que incluyen y a la vez desbordan el salario.

Como queda claro, la pandemia multiplicó los trabajos pero no los ingresos. De hecho, en el peor momento del bienio anterior, hubo una caída del 14% de la tasa de actividad para las mujeres jefas de hogar con niños y adolescentes a cargo, casi 4 puntos más que la caída de la tasa de actividad general para el mismo período. Pasada la emergencia sanitaria, la participación en el mercado laboral de las mujeres se recuperó, alcanzando incluso máximos históricos. El debate ahora se desplaza hacia la pregunta por la forma que toma ese repunte. Si la feminización del mercado laboral es históricamente una inserción de las mujeres en las condiciones más desfavorables y con los sueldos más bajos, especialmente aquellas no profesionales y racializadas<sup>18</sup>, ahora esa realidad se agudiza. Según un informe del Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas sobre la situación del mercado laboral en el 1er trimestre de 2022, hay un aumento en los empleos no registrados de casi 4 puntos porcentuales.

Aun así hablamos del mundo laboral que cobra un salario. Aún peor es la realidad de las miles de mujeres que trabajan sin ingreso en los barrios populares haciendo trabajos que incluyen la atención y el acompañamiento de la violencia de género, el trabajo en merenderos, en comedores, en huertas y en una infinidad de tareas que reproducen a diario la vida en los territorios.

Se hace necesario repensar la espacialidad y la conflictividad del trabajo (y sus modos de comprenderla, medirla, visibilizarla) para proyectar también sus dinámicas de lucha, resistencia y disputa de la riqueza común. Incluso hoy, cuando la propia noción de trabajo esencial parece ser archivada y se habla, incluso, de recuperación del empleo.

#### **D. Salario Básico Universal: un debate abierto**

La pandemia terminó y no terminó. Lo que es claro es que produjo una reorganización sensible y logística de nuestras vidas. Los cambios en el trabajo, en las jornadas de cuidados, en las formas de hacer palpable la interdependencia en los territorios parece no tener vuelta atrás. Las casas y los espacios comunitarios que atendieron la emergencia sienten todavía ese sacudón. También los cuerpos agotados. Pero más aún hoy, en Argentina la prolongación de los efectos pandémicos se mide frente a una inflación que no para y una devaluación vertiginosa de los ingresos, en el marco de una coyuntura marcada a nivel local por el endeudamiento externo y a nivel internacional por la guerra.

En Argentina la discusión sobre el SBU se acelera en un momento atravesado por cuestiones estructurales que lo implican y, a la vez, lo exceden. Podemos al menos enumerarlas, sabiendo que son hilos que se entretrejen: 1) el rol de los movimientos sociales 2) una agenda redistributiva frente a años consecutivos de pérdida de ingresos y 3) la consolidación de una estructura económica en donde pocas empresas concentran la oferta de bienes demandados por esas transferencias monetarias (especialmente alimentos) y que son las mismas que fugan capitales, dolarizan sus ganancias y remarcan precios semanalmente. Por todo esto, sobresale la importancia de no discutir al SBU como una propuesta aislada, ya que su valor se licúa rápidamente si no es acompañado de otras reparaciones y medidas que alteren la concentración descomunal del poder económico. Queda claro que no se trata de que sobra mano de obra: el problema es que hay cada vez más trabajo no pagado y que se trabaja más tiempo por menos dinero. La discusión únicamente centrada en una “vuelta” del pleno empleo disimula que hay cada vez más trabajo mal pago y no registrado, que aumentan las zonas de explotación laboral que son intensivas de mano de obra a costos bajísimos y se intensifica el trabajo reproductivo.

<sup>18</sup> FEDERICI, Silvia, “Women, Money and Debt: Notes for a Feminist Reappropriation Movement”, *Australian Feminist Studies*, 33:96, 178-186, 2018, DOI: 10.1080/08164649.2018.1517249

En este contexto, la discusión del Salario Básico Universal (SBU) propone una medida para atender una extendida y heterogénea realidad de falta de ingresos o de su insuficiencia para garantizar la reproducción social. El Salario Básico Universal retoma varios debates políticos que ya viene planteando el movimiento feminista. Básicamente expresa la necesidad de remunerar trabajos que ya se hacen y son invisibilizados. Y tal vez una medida a la luz de la cual comprender qué significa que hay cada vez más trabajadorxs pobres, que las economías populares siguen sosteniendo barrios enteros, que el trabajo esencial sigue siendo mayoritariamente no remunerado y feminizado.

## INCENTIVOS FISCALES EN LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA Y SU REPERCUSIÓN POR GÉNERO

María Ángeles Guervós Maíllo

### Palabras previas

Se analizará la repercusión que por género tienen los incentivos fiscales en la imposición sobre la renta. Desde un análisis realista, la intervención de la mujer en el mercado laboral cuando es madre tiene muchas complicaciones que se intensifican en situaciones en las que las mismas atienden a sus seres queridos en edad avanzada. Tras las situaciones provocadas por la pandemia, que aún estamos viviendo, es necesaria una reflexión sobre la regulación de estos aspectos (envejecimiento y necesidad de cuidados por situaciones de dependencia, mujer trabajadora, conciliación, tributación conjunta, mínimos familiares y personales, uniones de hecho, etc). La discapacidad y la dependencia también son ámbitos en los que la mujer sigue teniendo un papel fundamental y por ello la regulación de incentivos fiscales en estas situaciones también le afectará de una manera directa y debe ser analizada.

### A. Planteamiento

Para situarnos en el tema que vamos a analizar a lo largo de este artículo, tenemos que dar muy brevemente, unos mínimos conceptos que se necesitarán para entender después las medidas que vamos a tratar, su alcance y significado, y sobre todo la repercusión que las mismas pueden tener en la vida de una familia o en la vida de una mujer.

Vamos a analizar tanto las medidas fiscales que afectan a una mujer, independientemente considerada, como las medidas fiscales que afectan a una familia en la que una de las células sea una mujer. Y esto desgraciadamente, tenemos que seguir analizándolo porque el trabajo de la mujer no es todavía igual que el de los hombres y sobre

todo no es igual la repercusión económica de ese trabajo para la familia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Este tema ha sido tratado en profundidad en trabajos a los que remitimos para un mayor análisis, entre otros: RUIZ GARIJO, M.: "Tributación conjunta y sesgos de género", en *Nueva fiscalidad*, núm. 7, 2006, págs. 9-26; CUBERO TRUYO, A.M. y JIMÉNEZ NAVAS, M<sup>a</sup>.M.: "El tratamiento de la mujer en el IRPF. Medidas de discriminación positiva y medidas que favorecen la prolongación del rol tradicional" en *Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos*, núm. 322, 2010, págs. 69-96; MERINO JARA, I. y MANZANO SILVA, E.: *Fiscalidad e igualdad de género*. Madrid: Dykinson, 2012; IGLESIAS CARIDAD, M.: "Los mínimos personales y familiares del IRPF, especialmente a raíz de la reforma de la Ley 26/2014" en *Revista técnica tributaria*, núm. 113, 2016, págs. 61-112; Id.: *Igualdad y perspectiva de género en el derecho de la hacienda pública*, Reus, 2017; Id.: *El tratamiento fiscal de la mujer trabajadora y emprendedora en el I.R.P.F.*, Tirant lo Blanch, 2017; Id.: "Normas aplicables en la tributación conjunta: aspectos susceptibles de mejora", en AAVV: (Antonio Cubero Truyo (dir.), Leonor Toribio Bernárdez (dir.)): *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario*, Aranzadi, 2020, págs. 97-145; LUCAS DURÁN, M.: "Fiscalidad e igualdad de género", en AAVV (Encarna Carmona Cuenca y M<sup>a</sup> Isabel Garrido Gómez-Coord.): *Diversidad de género e igualdad de derechos. Manual para una asignatura interdisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018; DÍAZ CALVARRO, J. M<sup>a</sup>: "Los sesgos de género en el sistema financiero y tributario español: Propuestas de solución", *Ius et Veritas*, núm. 59, 2019, págs. 94-103; AAVV (CUBERO TRUYO, A. TORIBIO BERNÁRDEZ, L.-dir): *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario*, Aranzadi, 2020; AAVV (coord. por María del Mar Soto Moya; Yolanda García Calvente (aut.), Mercedes Ruiz Garijo (aut.), José Francisco Sedeño López (aut.)): *Fiscalidad y sesgos de género*, Tirant lo Blanch, 2020.

Es evidente que en la decisión de la mujer de participar en el mercado de trabajo e incluso en la cantidad de trabajo por ellas realizado, el Sector Público, a través de sus políticas de ingresos y gastos, puede influir decisivamente.

España no es todavía un país que se caracterice por un apoyo y promoción intensivos del trabajo de la mujer, a pesar de los avances que se han ido introduciendo buscando igualar el acceso y mantenimiento del mismo, como por ejemplo los permisos de paternidad bien regulados. Seguimos encontrándonos con temas de debate como la tributación conjunta de la familia, con sus dos modalidades. Sobre la primera de ellas, la matrimonial, señala IGLESIAS CARIDAD<sup>2</sup>, que pesan acusaciones como que desincentiva la incorporación de la mujer casada al mercado de trabajo, o que es discriminatoria con las parejas de hecho. También sobre la otra modalidad, la monoparental, se dice que estadísticamente beneficia a las mujeres separadas legalmente, solteras y divorciadas, con hijos. Igualmente faltan avances en cuestiones como la regulación en el mundo tributario de las parejas de hecho<sup>3</sup>, incluyendo

<sup>2</sup> Vid. IGLESIAS CARIDAD, M.: *El tratamiento fiscal de la mujer trabajadora y emprendedora en el I.R.P.F.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017; del mismo autor: “Normas aplicables en la tributación conjunta: aspectos susceptibles de mejora”, en AAVV (dirs. CUBERO TRUYO, Antonio y TORIBIO BERNÁRDEZ, Leonor): *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario*, Aranzadi, Navarra, 2020, págs. 97-140, donde realiza un exhaustivo análisis de esta medida. Igualmente, el trabajo de TORIBIO HERNÁNDEZ, L.: “Reglas sobre el ejercicio de la opción por la tributación conjunta”, en AAVV (dirs. CUBERO TRUYO, Antonio y TORIBIO BERNÁRDEZ, Leonor): *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario*, Aranzadi, Navarra, 2020, págs. 147-165.

<sup>3</sup> Vid. sobre esta cuestión los pioneros trabajos de ESTEVE PARDO, L.: “Las parejas de hecho ante el derecho tributario: la actuación legislativa de las comunidades autónomas”, en *Manuales de formación continuada*, núm. 28, 2004 (Ejemplar dedicado a: Estudio comparado de la regulación autonómica de las parejas de hecho: Soluciones armonizadoras), págs. 369-402 y “Las uniones de hecho ante el Derecho Tributario”, en UNIVERSIDAD DE GIRONA (ed. lit): *Nous reptes*

todas las formas de convivencia que son una realidad en nuestra vida diaria y a las que hay que incluir en las regulaciones<sup>4</sup>.

Evidentemente desde el punto de vista de un empresario el ofrecer un puesto de trabajo a una mujer todavía puede resultarle poco rentable debido a las posibles bajas por maternidad -a pesar, como hemos señalado, de la regulación de las bajas por paternidad- y a lo que ello supone no sólo en los gastos para su sustitución en esas semanas sino, más aún, en lo que este cambio puede alterar el orden normal de la empresa y del trabajo desarrollado por esa mujer. Esto es una realidad clara que provoca el rechazo de los empresarios a contratar a mujeres y sobre todo para determinados puestos.

Existen muchas medidas que pueden ayudar a fomentar el trabajo de la mujer, así por ejemplo, los permisos por paternidad remunerados -cosa que se va introduciendo en algunos países, entre ellos España, como veremos-, que permiten a las parejas repartirse los cuidados del hijo, las deducciones por maternidad reguladas correctamente y de una manera general sin los exagerados requisitos de la regulación actual, etc. Sin embargo, el escaso desarrollo que estas y otras medidas tienen en España hace que la mujer se vea en muchos casos

*del dret de família: materials de les Tretzenes Jornades de Dret Català a Tossa*. Documenta Universitaria. Girona, 2005, e igualmente la aportación de SANZ CLAVIJO, A.: “El concepto de cónyuge en el Derecho tributario: hacia una interpretación que comprenda a los miembros de las parejas de hecho”, en AAVV (dirs. CUBERO TRUYO, Antonio y TORIBIO BERNÁRDEZ, Leonor): *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario*, Aranzadi, Navarra, 2020, págs. 77-96.

<sup>4</sup> Vid. El concepto de familia elegida en SANZ GÓMEZ, R.: “Los conceptos de unidad familiar en el Derecho Tributario: Análisis funcional y propuestas de reforma”, en AA VV (dirs. CUBERO TRUYO, Antonio y TORIBIO BERNÁRDEZ, Leonor): *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario (...)* ob.cit., págs. 72-74, quien recoge la figura de la familia elegida, señalando que “la protección privilegiada de determinados modelos de familia puede llegar a invisibilizar y perjudicar a otros modelos de familia”.

obligada a abandonar temporalmente su carrera profesional para atender a sus dependientes, fundamentalmente a sus hijos, dado que el Estado no se hace cargo de ellos<sup>5</sup>.

Con la longevidad que vamos alcanzando, aumentan las situaciones de dependencia en las que también, en un alto porcentaje, es la mujer quien se hace cargo de esos dependientes. Será necesario intensificar las políticas de beneficios fiscales por cuidados, ayudas a los cuidadores y toda una regulación transversal en temas de dependencia y también en temas de fiscalidad.

Vamos a estructurar este artículo en un repaso por esas medidas fiscales que afectan a la mujer y a la familia y para ello tendremos, en primer lugar, que entender en qué pueden consistir esas medidas. Hemos distribuido las páginas de este artículo en dos partes; una la dedicada a analizar muy brevemente las distintas medidas que dentro del Impuesto

sobre la Renta de las Personas Físicas<sup>6</sup>, afectan directamente a la mujer (mínimos, reducciones y deducciones) y una segunda parte, dedicada a analizar con la misma brevedad las distintas medidas que afectan a situaciones de discapacidad y dependencia<sup>7</sup> (en las que la mujer también suele ser parte afectada) a lo largo de los impuestos existentes en nuestro sistema fiscal que más pueden afectarle.

La dependencia se refiere a la necesidad de atención y cuidados que precisan las personas que no pueden hacer por sí mismas las actividades de la vida cotidiana. En nuestra sociedad debido al envejecimiento de la población (se estima que, en el año 2026, el 24% de la población española tendrá una edad igual o superior a 65 años y el 6,4% de la población se hallará en la franja de edad de 80 años o más) y al cambio en el modelo familiar tradicional, la dependencia se ha convertido en uno de los grandes retos socioeconómicos a los que hay que procurar una especial atención. Así la dependencia no puede verse hoy como un tema individual del dependiente y de su familia, sino que es un problema de toda la sociedad y por ello toda la ayuda que presten los poderes públicos será insuficiente. Tal ayuda debe recogerse desde dos puntos de vista, tanto por la vertiente de los gastos –cobertura de las necesidades vía prestaciones de servicios– como por la vertiente de los ingresos –medidas fiscales orientadas a paliar el mayor gasto que conlleva la situación de dependencia<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> CUBERO TRUYO, A.M. y JIMÉNEZ NAVAS, M<sup>a</sup>.M.: “El tratamiento de la mujer en el IRPF. Medidas de discriminación positiva y medidas que favorecen la prolongación del rol tradicional” en *Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos*, núm. 322, 2010, págs. 69-96, quienes analizan como “en la normativa del IRPF existen diversos beneficios fiscales dirigidos de manera preferente a las mujeres, como la deducción por maternidad, la deducción por nacimiento o adopción y las deducciones que algunas comunidades autónomas ofrecen a las mujeres emprendedoras. También merecen destacarse otras disposiciones que, sin aludir de manera expresa a mujeres u hombres, tienden por razones sociológicas o estadísticas a favorecer en mayor medida a las mujeres (discriminación positiva indirecta), como las ventajas fiscales relacionadas con las guarderías, el tratamiento de las unidades familiares monoparentales o la exención de las anualidades por alimentos a los hijos”. Igualmente analizan con espíritu crítico aquellas medidas de apoyo a las familias en las que sólo trabaja uno de los cónyuges, en cuanto que pueden avalar la prolongación de un modelo tradicional de familia, en el que la mujer no trabaja fuera del hogar.

---

<sup>6</sup> Trataremos en estas páginas sólo las medidas incorporadas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por ser el impuesto más general y que por tanto afecta a más mujeres en nuestro sistema tributario actual.

<sup>7</sup> Nos ha parecido que, en la actualidad, dado el aumento de las personas que se encuentran en estas situaciones en nuestra sociedad, resulta de gran importancia conocer el tratamiento fiscal de la “discapacidad” y de la “dependencia” en nuestro sistema tributario, siendo un entorno en el que la mujer suele tener un papel fundamental.

<sup>8</sup> Vid. DIZY MENÉNDEZ, D.: “Fiscalidad y dependencia: Tratamiento e incentivos”, Ponencia presentada al Congreso Internacional sobre

Asimismo, la mejora de los protocolos sanitarios ha aumentado notablemente la esperanza de vida de las personas con discapacidad, siendo hoy muy frecuente que sobrevivan a sus progenitores<sup>9</sup>. Las circunstancias sociales y laborales actuales provocan una gran preocupación en los familiares de las personas con discapacidad que ven cada vez más difícil poder hacerse cargo de sus hermanos o familiares discapacitados, y una vez más en esos grupos la figura, responsabilidad e intervención de las mujeres es la norma.

Por ello, la protección de las personas que sufren algún tipo de discapacidad o que se encuentran en situación de dependencia y la adopción de medidas conducentes a promover el disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad constituye hoy una obligación asumida en convenios internacionales de distinta índole y reconocida, asimismo, tanto en las distintas regulaciones de la Unión Europea como en nuestra propia Constitución.

Así el artículo 13 del Tratado CE, introducido por el Tratado de Ámsterdam, concede poderes específicos a la Comunidad para combatir la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. En el artículo II-86 de la Constitución Europea: *Integración de las Personas discapacitadas* se establece que: “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad”.

Por su parte el artículo 49 de la Constitución Española compromete a los poderes públicos

a realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, prestándoles atención especializada y amparándoles especialmente para el disfrute de los derechos que todos los ciudadanos tienen reconocidos. Este precepto, incluido entre los principios rectores de la política social y económica, está llamado a informar la actividad del legislador y la actuación administrativa en distintos campos, entre los que no puede dejar de encontrarse el de la política fiscal.

Los distintos estudios realizados desde la Unión Europea han hecho que en nuestro país se haya avanzado en la introducción de medidas fiscales que ayuden a las personas que tienen un dependiente en sus familias (ya sea una persona con algún tipo de discapacidad ya sea una persona mayor). En este trabajo, como ya hemos adelantado, realizaremos un somero análisis de tales medidas establecidas tanto en ámbito europeo como en el español<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Existen ya estudios, a los que remitimos, que analizan en mayor profundidad este tema, en particular *vid. VV.AA.: Guía de la fiscalidad de las personas discapacitadas en el ámbito del trabajo: las personas y las empresas*, obra cofinanciada por el fondo social europeo y la fundación ONCE en el marco del programa operativo pluriregional 2000 - 2006 de lucha contra la discriminación, Madrid, 2004; AA.VV. (dir. ARRANZ DE ANDRÉS, C. y coord. RUIZ DE VELASCO PUNÍN, C.): *Aspectos fiscales de la dependencia y la discapacidad*, Ed. ARANZADI, Pamplona, 2017. PÉREZ HUETE, J.: “Régimen fiscal del patrimonio protegido de los discapacitados”, en *CT* núm. 116, 2005; el excelente análisis de ALONSO-OLEA GARCÍA, B.; LUCAS DURÁN, M. y MARTÍN DÉGANO, I.: *La protección de las Personas con Discapacidad en el Derecho de la Seguridad Social y en el Derecho Tributario*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2009; *Los patrimonios protegidos de personas con discapacidad: régimen civil y tributario. Reflexiones al cumplirse diez años de su ley de aprobación*, Ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2014; CARBAJO VASCO, D.: “La situación fiscal del discapacitado: Algunas reflexiones”, *CT* núm. 119, 2006, págs. 81-88; “Tratamiento de la discapacidad y de la dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)”, en *Revista de información fiscal*, núm. 88, 2008, págs. 12-43;

Dependencia y Calidad de Vida, organizado por Edad & Vida, Instituto para la Mejora de la Calidad de Vida de las Personas Mayores, celebrado en L'Oceanogràfic de la Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia, los días 28 de febrero al 2 de marzo de 2007, con la colaboración de la Conselleria de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana y el IMSERSO.

<sup>9</sup> *Vid. DE PABLO VARONA, C.: Los patrimonios protegidos de las personas con discapacidad: régimen general*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2018.

## B. Análisis de los beneficios fiscales que afectan a la mujer y a la familia

Lo primero que debemos resaltar en este contexto son los cambios que el papel de la mujer ha sufrido en los dos últimos siglos, pasando de situar su papel fundamental en el ámbito doméstico al ámbito laboral, pero sin dejar la responsabilidad doméstica que comparte con el varón pero aún -en general-

tímidamente<sup>11</sup>. Esto provoca la necesidad de que aún sea necesario regular “discriminaciones positivas” que fomenten un cambio en la sociedad y que faciliten el acceso laboral de la mujer<sup>12</sup>. Como ya se ha ido

---

“Novedades sobre la dependencia y la discapacidad en la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, en *Crónica Tributaria* núm. 129, 2008, págs. 35-54; “La discapacidad en las estadísticas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, en *Revista Española de Discapacidad (REDIS)*, vol. 4, nº 2, 2016, págs.. 205-218; CARBAJO VASCO, D y MARTÍN DÉGANO, I.: *La discapacidad en las estadísticas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Ediciones Cinca, Madrid, 2016; DIZY MENÉNDEZ, D. (directora); ESPÍN MARTÍN, A.M. y MARTOS GARCÍA, J.J.: “Las deducciones autonómicas por discapacidad en el IRPF”, en *Papeles de trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía, núm. 7, 2012, págs. 5-26; RUIZ CAÑETE, O. y FERNÁNDEZ MORENO, M. (investigadoras): *Las personas mayores en situación de dependencia. Propuesta de un modelo protector mixto y estimación del coste de aseguramiento en España*, PREMIO Edad & Vida 2004, Edad & Vida, 2006; la última referencia en el detallado trabajo de MARTÍN DÉGANO, I.: “Novedades en la regulación de la discapacidad y dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, en *Nueva Fiscalidad*, núm. 3, 2007, págs. 51-118; “La falta de equiparación entre la discapacidad y dependencia en el ámbito tributario”, en *Anales de derecho y discapacidad* núm. 2, 2017, págs.. 25-37.

---

<sup>11</sup> Vid. DÍAZ CALVARRO, J. M<sup>a</sup>: “Los sesgos de género en el sistema financiero y tributario español: Propuestas de solución”. *IUS ET VERITAS*, (59), 2019, págs. 94-103, donde señala que “La mujer del siglo XXI padece el síndrome de superwoman, porque es como una malabarista de circo que se encarga de su hogar, de los hijos y dependientes y, además, si puede, trabaja fuera del ámbito doméstico en empleos que, en algunos casos, son precarios o a tiempo parcial. Con un poco de suerte, recibirá la “ayuda” de su cónyuge, y se denomina ayuda, porque el entorno del hogar no es responsabilidad del varón y su participación se entiende como un regalo y no como una obligación compartida. Aunque la sociedad va cambiando, existen aspectos que lo hacen muy lentamente y la consecuencia es que se desaprovecha el cincuenta por ciento del capital humano en un ejercicio de ceguera social que se mantiene desde hace años”. Recoge también las palabras del Consejo Económico y Social (2011). *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*. Madrid: Consejo Económico y Social, donde se señala que: “La incorporación al modelo de participación dual no ha ido acompañado de una corresponsabilidad en las labores del hogar. Esta asimetría entre el ámbito laboral y familiar, ha llevado a una errónea catalogación de “la conciliación” (en realidad, el objetivo) como un problema de mujeres, desviando la atención sobre la desafección de los hombres por la esfera doméstica, origen de buena parte de las desigualdades y discriminaciones en el ámbito laboral y de la acumulación de responsabilidades que recaen sobre las mujeres, deteriorando su calidad de vida”.

<sup>12</sup> Vid. SÁNCHEZ HUETE, M.A.: “Los sesgos y la discriminación de género en la norma tributaria” en *Revista española de Derecho Financiero* núm. 189, 2021, págs. 115-152, quien pone de relieve que “Hablar de discriminación y género requiere delimitar el punto de partida que afirma que no existe una plena y efectiva igualdad. De aquí se deriva la necesidad de una acción, también normativa, tanto para combatir las manifestaciones subsistentes de discriminación por razón de sexo como para promover la igualdad real entre mujeres y hombres. Se exige no solamente el abolir discriminaciones sino acciones positivas que conformen una situación de igualdad real entre

viendo con el paso del tiempo, tales medidas a veces provocan el efecto inverso al deseado, es decir, prolongar el que la mujer desista en su incorporación laboral.

Como veremos el ordenamiento jurídico financiero va asumiendo estos cambios<sup>13</sup>, pero no termina de adaptarse a la realidad dejando un trato fiscal aún desigual o que al menos no termina de ayudar a la integración total de la mujer en el mercado laboral<sup>14</sup>.

---

personas y grupos. Pero también un trato equitativo que tenga presente las diferencias existentes entre esas personas y grupos”.

<sup>13</sup> Vid. IGLESIAS CARIDAD, M.: *El tratamiento fiscal de la mujer trabajadora y emprendedora en el I.R.P.F....*, ob.cit., con quien compartimos la acertada reflexión al señalar que “el aumento del empleo femenino es una necesidad imperiosa en nuestra sociedad. Los beneficios e incentivos fiscales con este fin, si están bien diseñados, debieran contribuir a provocar este proceso o tendencia. Debieran estimular especialmente un aumento de la presencia de mujeres en los nichos laborales considerados como masculinos, como también la de varones en nichos laborales considerados sociológicamente femeninos; igual que, en otros ámbitos más domésticos, promocionar la corresponsabilidad familiar. En efecto, de poco sirve que el ordenamiento jurídico incentive el aumento cuantitativo del empleo femenino --como consecuencia de que el colectivo de mujeres es el que presenta una mayor resistencia y dificultad para ello--, si no se ataca, a la par, la existencia de nichos laborales sexuados. Ambas luchas deben venir de la mano, pues de nada sirve que se aumente el empleo femenino en profesiones que sociológicamente se le atribuyen como un corsé, y que son consideradas "de mujeres", si no se combaten otros frentes”.

<sup>14</sup> Esto es lo que algunas autoras como GARCÍA CALVENTE, Y. y RUIZ GARIJO, M. llaman androcentrismo fiscal. La desigualdad derivada del modelo androcéntrico implica la división de hombres y mujeres en los ámbitos productivos y reproductivos respectivamente, perpetrándose de facto la exclusión de las mujeres del ámbito productivo (las tasas de paro femenino hablan por sí solas). Vid. GARCÍA CALVENTE, Y. y RUIZ GARIJO, M.: “Reflexiones acerca de la introducción de la perspectiva de género en el sistema fiscal español: ¿modelo androcéntrico o modelo eficaz para alcanzar la igualdad de género?”, en (D. Heim & E. Boledón (coord.)): *Derecho, Género e Igualdad*.

Los ámbitos especialmente sensibles en los que la norma tributaria debe actuar, siguiendo el art. 14 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, son el trabajo dentro y fuera del hogar, la protección a la maternidad y la responsabilidad en el área de los cuidados<sup>15</sup>.

Dichos ámbitos, como señala SÁNCHEZ HUETE<sup>16</sup>, no sólo afectan a la relación de las mujeres con los hombres (conciliación y corresponsabilidad en tareas) sino también a la de las diversas mujeres en las diferentes posiciones que ocupan (migrantes, niñas, mayores, discapaces, viudas...).

### **B.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas**

En la actualidad el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en España es un impuesto compartido por el gobierno central y los gobiernos regionales, lo que implica que el impuesto se comparte en recaudación por los dos niveles de gobierno y se otorga a las Comunidades Autónomas (CCAA) capacidad normativa para regular ciertos aspectos del impuesto que son básicamente, la tarifa autonómica, con ciertas limitaciones, y las deducciones de la cuota por circunstancias

---

*Cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas* (Vol. I). Barcelona: Grupo Antígona UAB, 2010.

<sup>15</sup> Vid. GUERVÓS MAÍLLO, M.A.: “Derechos humanos y Derecho tributario: Cuidados en el entorno familiar desde la perspectiva de género”, en AA VV (dirs. IGLESIAS BÁREZ, M. y ARMIENTA, G.): *Valores democráticos, derechos humanos e igualdad*, EUSAL, Salamanca, 2022.

<sup>16</sup> Vid. SÁNCHEZ HUETE, M.A.: *Los sesgos y la discriminación de género en la norma tributaria...*, ob.cit., quien acertadamente recuerda que “También es importante destacar que las medidas a emplear no pueden ser genéricas, por los efectos contraproducentes que pueden originar tanto en la victimización de colectivos como en consolidar segregaciones; piénsese en medidas de fomento del trabajo que se realicen respecto de ámbitos muy feminizados. A la vez que se busca la igualdad de trato entre hombres y mujeres también se ha de propender a la equidad atendiendo a las diferentes posiciones de los individuos. Pues las medidas indiscriminadas por su generalidad pueden suponer una discriminación en su aplicación individualizada”.

personales y familiares e inversiones no empresariales.

Recae sobre el aumento de renta que experimenta una persona física. Es decir, lo pagamos porque obtenemos renta y nuestra capacidad económica (riqueza) aumenta.

El IRPF es un instrumento con un importante valor social al afectar con generalidad a las familias y no es ajeno a los nuevos comportamientos que reclaman mayor atención de las autoridades públicas. La política fiscal es fundamental en la toma de decisiones de consumo, inversión y empleo y al sector público no le es indiferente que las familias decidan tener menos hijos, que se incrementen el número de ascendientes dependientes en una familia o que la mujer compatibilice su actividad profesional y familiar. El poder tributario puede ser impulsor de políticas públicas de género en tanto los sistemas fiscales son reflejo de los aspectos económicos, políticos y sociales de un determinado momento y de un determinado lugar<sup>17</sup>.

### B.1.1. Mínimos y reducciones

La adecuación del impuesto a las circunstancias personales y la atención a las cargas familiares para determinar la verdadera capacidad económica de las familias se realiza a través de unos mecanismos que operan en la base imponible del impuesto denominados mínimos vitales (son los conocidos actualmente como mínimo personal, mínimo del contribuyente, mínimos por descendientes, mínimo por ascendientes y mínimo por discapacidad y las reducciones por atención a situaciones de dependencia y envejecimiento, que trataremos en la segunda parte de este trabajo).

El mínimo personal y familiar será el resultado de sumar el mínimo del

contribuyente y los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad. El mínimo personal y familiar constituye la parte de la base liquidable que, por destinarse a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente, no se somete a tributación por este Impuesto<sup>18</sup>.

El *mínimo del contribuyente* será, según señala el artículo 57 de la LIRPF, con carácter general, de 5.550 euros anuales. Cuando el contribuyente tenga una edad superior a 65 años, el mínimo se aumentará en 1.150 euros anuales (6.700 € anuales). Si la edad es superior a 75 años, el mínimo se aumentará adicionalmente en 1.400 euros anuales (8.100 € anuales).

En la tributación conjunta será de 5.550 euros anuales, con independencia del número de miembros, teniendo en cuenta las circunstancias personales de cada cónyuge (edad, discapacidad, etc.).

Por su parte el *mínimo por descendientes* (artículo 58 de la LIRPF)<sup>19</sup> será, por cada uno

<sup>17</sup> Vid. DÍAZ CALVARRO, J. M<sup>a</sup>: *Los sesgos de género en el sistema financiero y tributario español: Propuestas de solución*, ob.cit., pág. 95, quien afirma que “en este aspecto, hay que discernir si estas políticas en pro de la igualdad material realmente son eficaces en orden al objetivo que persiguen y; por otro lado, si el sistema financiero español es desigual desde el punto de vista del género”.

<sup>18</sup> Vid. SANZ GÓMEZ, R.: “Los conceptos de unidad familiar en el Derecho Tributario: Análisis funcional y propuestas de reforma”, págs. 67-70, en AAVV (dirs. CUBERO TRUYO, Antonio y TORIBIO BERNÁRDEZ, Leonor): *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario*, Aranzadi, Navarra, 2020, quien pone de manifiesto algo que excede el tema de este trabajo pero que queremos reseñar aquí porque debemos tenerlo muy presente en futuras reformas que desde luego afectarán muchas veces al papel de la mujer “a corto plazo, en el ámbito tributario, el objetivo debería ser reconocer y proteger las redes de cuidado y cooperación económica que se tejen en cualquier ámbito, vinculado o no al parentesco. Hemos apuntado tres medidas concretas que nos parecen relevantes: en el IRPF, que todo tipo de persona que recibe cuidados dé derecho a la aplicación del mínimo familiar de la persona que cuida; en el ISD, que se establezca un mínimo exento independiente del parentesco y que la reducción por adquisición de la vivienda habitual tenga como único requisito la convivencia”.

<sup>19</sup> Vid. MORIES JIMÉNEZ, M.T.: “Apuntes sobre un nuevo modelo en la fiscalidad de los jóvenes en la imposición sobre la renta: necesidad de revisar los mínimos del contribuyente y descendientes para atender a este colectivo”, en los distintos trabajos que estudian los mínimos familiares en AAVV (dirs. CUBERO TRUYO, Antonio y TORIBIO BERNÁRDEZ,

de ellos menor de veinticinco años o con discapacidad cualquiera que sea su edad, siempre que conviva con el contribuyente y no tenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros, y no haya presentado declaración con rentas superiores a 1.800 euros, de:

- 2.400 euros anuales por el primero.
- 2.700 euros anuales por el segundo.
- 4.000 euros anuales por el tercero.
- 4.500 euros anuales por el cuarto y siguientes.

Cuando el descendiente sea menor de tres años, el mínimo se aumentará en 2.800 euros anuales.

A estos efectos, se asimilarán a los descendientes aquellas personas vinculadas al contribuyente por razón de tutela y acogimiento, en los términos previstos en la legislación civil aplicable.

Entre otros casos, se considerará que conviven con el contribuyente los descendientes que, dependiendo del mismo, estén internados en centros especializados.

En los supuestos de adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente, dicho aumento se producirá, con independencia de la edad del menor, en el período impositivo en que se inscriba en el Registro Civil y en los dos siguientes. Cuando la inscripción no sea necesaria, el aumento se podrá practicar en el período impositivo en que se produzca la resolución judicial o administrativa correspondiente y en los dos siguientes.

Igualmente, el *mínimo por ascendientes* (artículo 59 de la LIRPF modificado por Ley

2/2008), será de 1.150 euros anuales, por cada uno de ellos mayor de 65 años o con discapacidad, cualquiera que sea su edad, que conviva con el contribuyente al menos seis meses, no tenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros y no haya presentado declaración con rentas anuales superiores a 1.800 euros.

Entre otros casos, se considerará que conviven con el contribuyente los ascendientes discapacitados que, dependiendo del mismo, sean internados en centros especializados.

Cuando el ascendiente sea mayor de 75 años, el mínimo anterior se aumentará en 1.400 euros anuales (2.550 € anuales).

Por último, el *mínimo por discapacidad* (artículo 60 de la LIRPF, modificado por Ley 2/2008).

El mínimo por discapacidad será la suma del mínimo por discapacidad del contribuyente y del mínimo por discapacidad de ascendientes y descendientes.

a) El mínimo por discapacidad del contribuyente será de 3.000 euros anuales y 9.000 euros anuales cuando acredite un grado de discapacidad igual o superior al 65 %. Este mínimo se aumentará en 3.000 euros anuales cuando acredite necesitar ayuda de terceras personas o movilidad reducida, o un grado de discapacidad igual o superior al 65 %.

b) El mínimo por discapacidad de ascendientes o descendientes será de 3.000 euros anuales y 9.000 euros cuando se acredite un grado de discapacidad igual o superior al 65 %. Dicho mínimo se aumentará, en concepto de gastos de asistencia, en 3.000 euros anuales por cada ascendiente o descendiente que acredite necesitar ayuda de terceras personas o movilidad reducida, o un grado de discapacidad igual o superior al 65 %.

Tendrán la consideración de personas con discapacidad los contribuyentes que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33 %.

En particular, se considerará acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento en el caso de los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente total,

---

Leonor): *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario...*, ob.cit., págs. 472-485, quien pone de manifiesto que este artículo “amplía el ámbito subjetivo de esta minoración refiriéndose a los descendientes y superando antiguas deducciones existentes en regulaciones anteriores solo por los hijos, así como la referencia al estado civil de estos, pues ya no se precisa que los descendientes estén solteros”, y quien plantea la creación de un “mínimo del contribuyente joven”, dotando con ello de mayor justicia tributaria al IRPF ya que este colectivo muchas veces tiene una reducida capacidad económica y a veces gastos e inversiones superiores a los contribuyentes de avanzada edad”.

absoluta o gran invalidez y en el caso de los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Igualmente, se considerará acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, cuando se trate de personas cuya incapacidad sea declarada judicialmente, aunque no alcance dicho grado.

Cuando dos o más contribuyentes tengan derecho a la aplicación del mínimo por descendientes, ascendientes o discapacidad, respecto de los mismos ascendientes o descendientes, su importe se prorrateará entre ellos por partes iguales.

En esencia, todas estas cantidades son:

a) Instrumentos para adecuar la capacidad de pago de los contribuyentes.

b) Su cuantía depende del tamaño, composición y situación familiar.

c) Permiten evaluar, desde el ámbito fiscal, los niveles de renta que no han de ser gravados por entender que son cantidades que deben destinarse a la estricta cobertura de las necesidades básicas, definidas en función del número de ascendientes, descendientes a cargo y factores tales como la edad o el grado de discapacidad.

Además, algunas Comunidades Autónomas incorporan algunas modulaciones de estos mínimos. Por ejemplo:

Baleares: importes de los mínimos del contribuyente, por descendientes y por discapacidad:

Mínimo del contribuyente mayor de 65 años:

- 5.550 euros anuales por importe del mínimo por contribuyente general
- Más 1.265 euros anuales por contribuyente mayor de 65 años.
- Adicionalmente 1.540 euros anuales por contribuyente mayor de 75 años.

Mínimo para el tercer descendiente y el mínimo por el cuarto y los siguientes descendientes

- 4.400 euros anuales por el tercer descendiente que genere derecho a la aplicación del mínimo por descendientes.
- 4.950 euros anuales por el cuarto descendiente y siguientes.

Mínimo por discapacidad

- 3.300 euros anuales cuando sea una persona con un grado de discapacidad igual o superior al 33% e inferior al 65%.
- 9.900 euros anuales cuando sea una persona con un grado de discapacidad igual o superior al 65%.
- Incremento en concepto de gastos de asistencia: 3.300 euros

Cataluña: mínimo por contribuyente

La Sentencia del Tribunal Constitucional 186/2021, de 28 de octubre, ha declarado la nulidad del artículo 88 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, que fijaba una cuantía de 6.105 euros anuales para el mínimo personal aplicable en el tramo autonómico del IRPF a los contribuyentes cuya suma de las bases liquidables general y del ahorro, fuese igual o inferior a 12.450 euros, por considerar que excede los límites que para el ejercicio autonómico de esa competencia normativa.

Comunidad de Madrid: importes del mínimo por descendientes que cambian:

- 4.400 euros anuales por el tercero.
- 4.950 euros anuales por el cuarto y siguientes.

Cuando un descendiente sea menor de tres años, la cuantía que corresponda al mínimo por descendientes, de las indicadas anteriormente, se aumentará en 2.800 euros anuales.

Comunidad Autónoma de La Rioja: importes del mínimo por discapacidad de descendientes:

- 3.300 euros anuales cuando sea una persona con un grado de discapacidad igual o superior al 33 % e inferior al 65%.
- 9.900 euros anuales cuando sea una persona con un grado de discapacidad igual o superior al 65%.

Además, las Comunidades Autónomas incorporan algunas otras deducciones similares. Podemos decir que las CCAA han iniciado un proceso que supone un refuerzo a las medidas instituidas por el gobierno central

en materia de tratamiento fiscal de la familia en el IRPF cuyo cambio fundamental se produce desde 2002 al 2003.

Algunas de estas deducciones coinciden con las establecidas en términos centrales (nacimiento o adopción de hijos, discapacidad, edad, ascendientes), lo que supone un incremento de las cantidades destinadas a cubrir esas circunstancias.

En otros casos, son conceptos nuevos que tratan de cubrir el incremento de gasto que origina el encontrarse en esas situaciones para determinadas familias, entendemos, que dependiendo también de las necesidades diferenciales por lugar de residencia (partos múltiples, familia numerosa, gastos de estudios, labores no remuneradas en el hogar (con condiciones muy estrictas para la aplicación: fuente de rentas, cuantía de las rentas, niños a cargo.), etc. Conceptualmente muy distintas por CCAA. Citaremos algunos ejemplos de los que han sido utilizados a lo largo de estos años por algunas CCAA:

#### 1. Andalucía:

- Por la percepción de ayudas de "Apoyo a las familias (por hijos menores de 3 años y por partos múltiples)"
- Para el fomento del autoempleo de las mujeres emprendedoras
- Por adopción internacional de hijos
- Por contribuyente discapacitado

#### 2. Aragón:

- Por nacimiento o adopción del tercer o sucesivo hijo o de segundo hijo discapacitado con discapacidad superior al 33 %
- Por adopción internacional de niños
- Por cuidado de personas dependientes (>75 años o minusv.)

#### 3. Asturias:

- Deducción por acogimiento no remunerado mayores 65 años
- Deducción por adquisición o adecuación de vivienda habitual para contribuyentes con los que convivan cónyuges, ascendientes o descendientes discapacitados
- Deducción para el fomento del autoempleo de las mujeres y de los jóvenes menores de 30 años emprendedores

#### 4. Cantabria:

- Por cuidado de familiares (descendientes menores de 3 años o minusválidos y ascendientes mayores de 70 o minusválidos)

- Por acogimiento familiar de menores

#### 5. Castilla y León:

- Por familia numerosa
- Por nacimiento o adopción de hijos
- Por adopción internacional
- Por cuidado de hijos menores de 4 años para progenitores que por motivos de trabajo tengan que dejar a sus hijos en un centro infantil o con un cuidador
- Para el fomento de autoempleo de mujeres y jóvenes

#### 6. Valencia:

- Por nacimiento o adopción de un hijo
- Por nacimiento o adopción múltiples
- Por nacimiento o adopción de un hijo discapacitado
- Por familia numerosa
- Por gastos en guarderías y centros de primer ciclo de educación infantil de hijos menores de 3 años
- Por ascendientes >75 años y ascendientes discapacitados >65
- Por la realización por uno de los cónyuges de labores no remuneradas en el hogar

Como vemos en algunas de ellas se han introducido conceptos directamente relacionados con el fomento del empleo de la mujer. Este tipo de deducciones fueron declaradas inconstitucionales al considerarlas el TC una extralimitación de las competencias atribuidas a las CC.AA. en la L.S.F.C.A., pues no se circunscriben a ésta. El T.C. no sostiene el parecer de la Junta, que circunscribe su defensa en el argumento de que son beneficios fiscales por circunstancias personales y familiares<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Vid. IGLESIAS CARIDAD, M.: *El tratamiento fiscal de la mujer trabajadora y emprendedora en el I.R.P.F....*, ob.cit., quien señala que "Se exige, por tanto, de forma correcta por otra parte, que las circunstancias personales sean puras, sin que como expresamente se dice en el art. 46 L.S.F.C.A., supongan directa o indirectamente una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta que, para la mayoría de los autores –y pensamos que la Sentencia la da como válida–, se refiere a los componentes que integran el hecho imponible del Impuesto clasificados en el

No obstante, como bien señala el T.C., se tienen en cuenta los rasgos de ser mujer y menor de 35 años como accidentales, aunque no son elementos determinantes de la misma, "de forma que la sola condición personal indicada no otorga derecho a la deducción" (F. J. 5º).

Sería necesaria una futura reforma donde quizás el Estado, como garante último de la igualdad, debiera entrar a armonizar el paquete de deducciones autonómicas, cribando aquéllas que verdaderamente respondan a fines diáfanos. Por ejemplo, es clara la defensa de las medidas de estímulo laboral y de fomento del autoempleo de sectores como las mujeres y los jóvenes, colectivos sufridores de un sistema socioeconómico que les dificulta su incorporación laboral y profesional en igualdad con otros.

Por último, los supuestos en Castilla y León, al redactar la deducción para cuidado de hijos menores de 4 años incluyendo a ambos progenitores y en Valencia a "la realización por uno de los cónyuges de labores no remuneradas en el hogar", incluyen una situación que nos parece muy acertada en aras de la igualdad, puesto que fomenta el trabajo fuera y dentro de casa en el mismo sentido, tanto de hombres como de mujeres. Ciertamente es que aún en la mayoría de las ocasiones la mujer es la que desempeña labores no remuneradas en el hogar pero incluyendo esta deducción se recompensará a uno u otro cónyuge por esa labor<sup>21</sup>. Es

---

art. 6 de la L.I.R.P.F.: rendimientos del trabajo, de capital, de actividades económicas, de ganancias y pérdidas patrimoniales e imputaciones de renta establecidas por la Ley".

<sup>21</sup> Vid. SÁNCHEZ HUETE, M.A.: *Los sesgos y la discriminación de género en la norma tributaria...*, ob.cit., quien en este sentido sostiene que "La falta de perspectiva de género en las políticas fiscales consolida las disparidades existentes entre mujeres y hombres, crea desincentivos para la incorporación y permanencia de las mujeres en el mercado laboral, y reproduce los roles de género tradicionales. Por consiguiente, es necesario tanto remover las discriminaciones existentes como promover políticas tributarias igualitarias conscientes. En tal sentido el objetivo ha de ser

importante utilizar medidas que incluyan redacciones de este tipo, puesto que creemos que es el verdadero camino para lograr la pretendida igualdad entre hombres y mujeres en cuanto al reparto de tareas dentro y fuera del hogar.

Respecto a las **reducciones** que se contemplan en el IRPF son exclusivamente las siguientes:

- Reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social.
- Reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad.
- Reducciones por aportaciones a patrimonios protegidos de las personas con discapacidad.
- Reducciones por pensiones compensatorias.
- Reducción por aportaciones a Mutualidades de previsión social de deportistas profesionales.

---

claro: es necesario la remoción de géneros y estereotipos que coartan la libertad de los individuos. De ahí que difícilmente sean admisibles impuestos basados exclusivamente en el género o en el sexo. Pues si el género es una construcción social que nos limita no parece muy lógico crear sobre el mismo un trato diferencial". Igualmente, IGLESIAS CARIDAD, M.: *El tratamiento fiscal de la mujer trabajadora y emprendedora en el I.R.P.F...*, ob.cit., respecto a la deducción de Castilla y León, señala que "La acción del legislador, y si se nos permite de los poderes públicos en general, se ha venido caracterizando por su vaguedad en estas apreciaciones, no reparando detenidamente ni en la causa ni en la solución. De los pocos que ha obrado en este sentido —que sepamos— ha sido el legislador autonómico de Castilla y León a través de su deducción autonómica en el I.R.P.F. que pretende incentivar la corresponsabilidad familiar de los varones. Es consciente de la necesidad de implicar en mayor grado a los varones en el cuidado de los hijos, lo cual es un mecanismo indirecto para propiciar que las mujeres no renuncien a sus expectativas laborales y profesionales y garantizar familias más igualitarias, que en el fondo es de lo que se trata".

Analizaremos brevemente cada una de ellas en las que puede verse afectada una mujer.

### **Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social**

Reducen la base imponible general las aportaciones y contribuciones a los siguientes sistemas de previsión social:

- Planes de pensiones
- Mutualidades de previsión social
- Planes de previsión asegurados
- Planes de previsión social empresarial
- Primas satisfechas a seguros privados que cubran exclusivamente el riesgo de dependencia severa o gran dependencia

Podrán reducir la base tanto las aportaciones del contribuyente como las contribuciones del promotor imputadas al mismo en concepto de rendimientos del trabajo.

Como límite conjunto para las reducciones por aportaciones a los sistemas de previsión social citados, se aplicará la menor de las dos cantidades:

- El 30% de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas
- 1.500 euros (aumentándose en algunos casos regulados)

*Aportaciones a sistemas de previsión social del cónyuge:*

Además de las reducciones, los contribuyentes cuyo cónyuge no obtenga rendimientos del trabajo ni de actividades económicas o los obtenga en cuantía inferior a 8.000 euros anuales (sigue siendo mayor el porcentaje de mujeres que se encuentran en esta situación), podrán reducir de la base imponible general las aportaciones realizadas a los sistemas de previsión antes citados de los que sea partícipe, mutualista o titular dicho cónyuge, con el límite máximo de 1.500 euros anuales.

### **Reducción por aportaciones a personas con discapacidad**

Se pueden realizar aportaciones a los sistemas de previsión social a favor de personas con un grado de discapacidad física o sensorial igual o superior al 65%, psíquica igual o superior al 33%, así como de personas

que tengan una incapacidad declarada judicialmente con independencia de su grado.

Podrán efectuar aportaciones tanto la propia persona con discapacidad partícipe como las personas que tengan con el mismo un grado de parentesco en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive, así como el cónyuge o aquellos que lo tuvieran a su cargo en régimen de tutela o acogimiento.

Las aportaciones podrán ser objeto de reducción en la base imponible general con los siguientes límites máximos:

Las aportaciones anuales realizadas por los partícipes discapacitados, con el límite de 24.250 euros anuales.

Aportaciones realizadas por el cónyuge, parientes o tutores del discapacitado, podrán reducir la base imponible general de quienes las efectúen con el límite de 10.000 euros anuales, con independencia de las aportaciones que realicen a sus propios planes de pensiones, mutualidades de previsión social o planes de previsión asegurados.

El conjunto de las reducciones practicadas por todas las personas que realicen aportaciones, incluidas las del propio discapacitado no podrá exceder de 24.250 euros anuales.

### **Reducción por aportaciones a patrimonios protegidos de discapacitados**

Desde 1-1-2004 se puede aplicar esta reducción.

**Aportantes:** los parientes en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive, el cónyuge del discapacitado o quienes lo tuviesen a su cargo en régimen de tutela o acogimiento. No reducen las aportaciones efectuadas por el propio discapacitado titular del patrimonio protegido.

**Aportaciones:** pueden ser dinerarias o en especie. En este último caso se tomará como importe el que corresponde a la base de la deducción por donativos cuando los mismos son especie. No dan derecho a reducción las aportaciones de elementos afectos a la actividad del contribuyente del IRPF que realicen actividades económicas.

**Límite máximo:** es de 10.000 euros anuales por cada aportante, sin que el conjunto de

reducciones practicadas respecto a un mismo patrimonio protegido pueda superar 24.250 euros anuales. En caso de superar esta última cantidad las reducciones de cada aportante se minorarán de forma proporcional.

Para el discapacitado las aportaciones tienen el carácter de Rendimientos del trabajo.

#### **Reducción por pensiones compensatorias**

Los contribuyentes que abonen pensiones compensatorias a favor del cónyuge y anualidades por alimentos, a excepción de las que sean a favor de los hijos del propio contribuyente, satisfechas ambas por decisión judicial podrán reducir la base imponible del pagador de las mismas. Primero se aplican a la base imponible general, que no podrá resultar negativa como consecuencia de estas reducciones. De existir remanente, se reducirá la base imponible del ahorro, que no podrá resultar negativa como consecuencia de estas reducciones.

Vemos que en todas estas regulaciones se respeta un trato de igualdad pero lo cierto es que se verán beneficiadas por ellas un porcentaje mayor de mujeres por ser las que estarán en mayor medida en las situaciones que se describen o, en su caso, serán las que provoquen el beneficio al cónyuge y con ello a la familia puesto que normalmente siguen siendo las que menos capacidad económica aportan al tener trabajos temporales, con reducción de jornada o estar en situación de desempleo o de excedencia por cuidado de hijos o de ascendientes.

#### **B.1.2. Deducciones**

La ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) regula tres tipos de deducciones fiscales de apoyo a las familias con hijos, la deducción por maternidad por hijos menores de 3 años de hasta 1.200 € anuales por cada uno de ellos, la deducción por familia numerosa y la deducción por ascendiente con dos hijos, separado o sin vínculo matrimonial.

Existió también durante unos años, hoy derogada, una deducción por nacimiento o adopción de hijos por importe único de 2.500

€ por cada hijo nacido o adoptado en territorio español<sup>22</sup>.

#### **a- Deducción por maternidad.**

El nombre de esta deducción ya es incorrecto, ya que como ha analizado IGLESIAS CARIDAD<sup>23</sup>, se trata de una deducción que no se otorga por el hecho de ser madres, sino por el hecho de ser madre y desempeñar una actividad profesional o laboral. Se trata, por ello, de un beneficio complejo, y no exento de problemas interpretativos, siendo un instrumento que actúa sobre la oferta de trabajo, del que se ha dado por supuesta su bondad no habiéndose

<sup>22</sup> Consistió en un pago único de 2500 euros por cada nacimiento o adopción que hubiera tenido lugar en territorio español con posterioridad a las cero horas del día 1 de julio de 2007. En los nacimientos o adopciones múltiples se originaba el derecho a la percepción de 2.500 euros por cada hijo o menor. Por otra parte, la Ley General de la Seguridad Social establecía una prestación económica no contributiva por nacimiento o adopción de hijos por importe único de 2.500 € por cada hijo nacido o adoptado en territorio español a partir del día 1 de julio de 2007.

<sup>23</sup> Crf. el exhaustivo análisis de esta medida, al que remitimos, realizado por IGLESIAS CARIDAD, M.: *El tratamiento fiscal de la mujer trabajadora y emprendedora en el I.R.P.F.*..., ob.cit.. Igualmente, vid. los análisis de esta medida en VAQUERA GARCÍA, A. y MATA SIERRA, M. T.: "La deducción por maternidad en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas", en *Carta Tributaria, Monografías*, núm. 10, 2004, pág. 3 y ss; VAQUERA GARCÍA, A. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: "La deducción por maternidad en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: Un enfoque multidisciplinar", en *Nueva Fiscalidad*, núm. 9, 2004, págs. 66 y ss; MANCHEÑO GARCÍA-LAJARA, S.: "La deducción por maternidad" en CORDÓN EZQUERRO, T. (Dir.): *Manual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, I.E.F., Madrid, 2005, pág. 1090 y ss; y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. I.: "Familia y vida laboral: la deducción por maternidad", en *Revista de Información Fiscal*, núm. 70, 2005, págs. 34 y ss; CANO MONTES, M.: "Deducción por maternidad" en en AAVV (dirs. CUBERO TRUYO, Antonio y TORIBIO BERNÁRDEZ, Leonor): *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario*..., ob.cit., págs. 573-585.

realizado un análisis real de eficacia a lo largo de los años desde su implantación.

Es una cantidad que se deduce en la cuota y va dirigida a *mujeres trabajadoras* con hijos menores de 3 años:

- Que realicen una actividad por cuenta ajena (dadas de alta en la Seguridad Social o mutualidad). La cantidad a deducir será de “hasta 1200 por cada hijo” menor de 3 años
- Casos de adopción o acogimiento (independientemente de la edad del menor) podrán realizarse la deducción durante los 3 años siguientes. La cantidad será igualmente de “hasta 1200 por cada hijo”.

Se introdujo en la reforma del 2003, que es la conocida como la ayuda de los 1200 euros y asciende, por cada hijo, al valor de las cuotas totales pagadas a la Seguridad Social (por la trabajadora y por su empresario/a), con el tope máximo de 100 euros al mes.

Está planteada como una deducción en cuota, lo que la hace más progresiva que las reducciones de la base imponible, establecidas desde 1999, pues al contrario que estas últimas, la ‘deducción por maternidad’ es igual para todo el mundo. Más aún, ni siquiera depende de que la cuota sea positiva, sino que funciona como una prestación monetaria si la base imponible de la contribuyente es insuficiente para desgravarse. Es lo que se llama una desgravación reembolsable, la primera de este tipo que se introduce en España. Este rasgo la convierte en una prestación universal (en el sentido de que es independiente del nivel de renta).

Es lo más parecido a una prestación por cuidado de hijos que existe en nuestro sistema de impuestos y prestaciones. No es técnicamente una prestación por cuidado de hijos, pues no está asociada a la justificación de la utilización de servicios de guardería o de gastos de contratación de personas para el cuidado de niños. Sin embargo, se trata de una desgravación para las mujeres con hijos que trabajan, por lo que se puede presumir en cierto modo que cubre los gastos de cuidado. Su importancia cuantitativa es considerable en comparación con las demás desgravaciones y

prestaciones por hijos, y sus efectos de descenso de los tipos impositivos efectivos de estas mujeres son significativos.

Esta deducción puede hacerse efectiva de dos formas:

Opción 1: Incluir la deducción en la declaración anual del IRPF.

Opción 2: De forma anticipada (modelo 140).

En esta última, quedan excluidos los siguientes contribuyentes:

- Trabajadores con contrato de trabajo a jornada completa, en alta menos de 15 días al mes
- Trabajadores con contrato a tiempo parcial cuya jornada sea menos del 50% de la jornada ordinaria en la empresa en cómputo mensual o que no se encuentren en alta todo el mes
- Trabajadores por cuenta ajena en alta en el Régimen especial Agrario que no realicen al menos 10 jornadas reales en el mes

#### *Importe y cálculo de la deducción:*

Su importe tiene como límite, para cada hijo, las cotizaciones y cuotas totales satisfechas a la Seguridad Social y mutualidades de carácter alternativo devengadas en cada período impositivo con posterioridad al nacimiento, adopción o acogimiento.

El importe de la deducción por maternidad no podrá superar ninguna de las dos cantidades siguientes:

- 1200 euros anuales
- El importe de las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutualidades<sup>24</sup>:

<sup>24</sup> Señala IGLESIAS CARIDAD, M.: *El tratamiento fiscal de la mujer trabajadora y emprendedora en el I.R.P.F....*, ob.cit., que “Para nosotros, debe ponerse en tela de juicio la calificación de la deducción como una devolución de las cotizaciones aportadas a la Seguridad Social o mutualidad, pues en el caso de que la beneficiaria tuviera varios hijos que todos ellos dieran derecho a practicarse la deducción, se incrementa el importe a deducir, con independencia de que aquéllas fueran inferiores. El art. 81 L.I.R.P.F. es claro al respecto; el importe a minorar es por cada hijo que genere el derecho, con lo cual, en caso de varios, muy seguramente ya no será con

Importe cotizado =  
 + cotizado por el trabajador  
 + cotizado por el empresario  
 - (bonificaciones)

*Aspectos problemáticos de la deducción por maternidad:*

En primer lugar, si es una ayuda por cuidado de hijos debería ser para todas las personas que trabajen y no tengan un cónyuge en casa para cubrir el cuidado de los hijos. Aunque en la práctica no haya un número significativo de hombres que sean cabeza de familia monoparental, negarles este derecho sienta un precedente en contra del proceder habitual en nuestro sistema de impuestos y prestaciones. Hasta ahora, excepto el permiso por maternidad (hoy ampliado al de paternidad), no había ninguna medida que dependiera del sexo de las personas. Es pues, jurídicamente discriminatoria.

Hasta tal punto supone establecer que el cuidado de los hijos es un asunto exclusivo de las mujeres que la mujer recibiría la prestación aún en el caso de que su marido se ocupase a tiempo completo de las tareas del hogar (como han señalado autores que han comentado esta medida, el legislador debe de haber pensado que esto es imposible). Ello rompe con el principio de igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres, así como con las innumerables directivas y recomendaciones de la Unión Europea en ese sentido. Es difícil de entender cómo no se ha respetado dicho principio, al menos formalmente.

Otra contradicción es su *denominación* de 'deducción por maternidad', lo que ha dado lugar a innumerables protestas por parte de todas las madres que, no trabajando fuera de casa, quedan excluidas de una prestación con un nombre que las identifica. La única lógica imaginable detrás de esta denominación es la de un premio a la maternidad, léase natalidad, en un estilo ya abandonado desde la transición democrática. Para aumentar la confusión, se agrega una nueva reducción de

---

precisión una devolución de las aportaciones cotizadas, pues el importe a deducir puede llegar a superar éstas".

la base imponible que se llama 'por cuidado de hijos' y que no es una ayuda a la utilización de servicios de cuidado de hijos.

Aun siendo importante en comparación a las demás cifras de prestaciones y desgravaciones familiares, la medida de los 1.200 euros es insuficiente en relación a los gastos de guarderías y a las prestaciones por este concepto existentes en los países de nuestro entorno<sup>25</sup>.

Esta deducción se incrementa hasta en 1000 € adicionales por cada hijo por el que tengas derecho a la deducción si has pagado en el ejercicio gastos de custodia del hijo menor de tres años. Este importe de incremento se consignará en la declaración anual de IRPF si se cumplen los requisitos establecidos, pero no se puede solicitar su abono anticipado.

Son gastos de custodia las cantidades que pagues si cumplen estos requisitos:

- Pagadas a guarderías o centros de educación infantil autorizados.
- Pagadas por los siguientes conceptos:
  - o la preinscripción y matrícula de menores de 3 años,
  - o la asistencia, en horario general y ampliado, y

---

<sup>25</sup> Vid. IGLESIAS CARIDAD, M.: *El tratamiento fiscal de la mujer trabajadora y emprendedora en el I.R.P.F....*, ob.cit., quien sostiene que "lo cierto es que lo que se permite deducir (máximo 1.200 euros anuales) es un discreto incentivo para poder decir que la medida cumple mínimamente con sus objetivos con absoluta eficacia, siendo en la realidad económica, más un premio a la natalidad —que ayudará sin duda a los beneficiarios, aunque sea poco— que un instrumento para facilitar la conciliación de la vida personal, familiar con la laboral y un estímulo decidido a favorecer el aumento cuantitativo de la mujer al mercado de trabajo o la permanencia en el mismo. En este contexto de incertidumbre de la eficacia de la medida, no es del todo comprensible la exclusión de las mujeres que no trabajan, las cuales, posiblemente, por una cuestión de tesorería doméstica, pueden ser las más necesitadas de ayuda. De hecho, el *Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 2002* recogía la necesidad de aprobar dos ayudas, una para las mujeres trabajadoras y otra para las que dedican esfuerzos exclusivamente en el hogar".

- o la alimentación.
- Que su abono corresponda a gastos que se hayan producido por meses completos.
- Que no tengan para ti la consideración de rendimientos del trabajo en especie exentos.

Con respecto a la ampliación del importe de la deducción por maternidad por los gastos de guardería, no se puede negar que es positiva, primero, porque son un aspecto importantísimo para la conciliación familiar y laboral, especialmente complicada en los primeros años de los hijos, coadyuvando a la entrada y permanencia de la mujer en el ámbito laboral y, segundo, era una deducción que ya existía en el tramo autonómico, pero de esta forma, implica una homogeneización en todo el territorio nacional, evitando las desigualdades. Sin embargo, hay autores que, apostando por una regulación en la parte estatal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, consideran más adecuada la creación de una nueva deducción por gastos de cuidado que tuviera como beneficiarios a las madres trabajadoras y a las familias monoparentales, independientemente de si es hombre o mujer el cabeza de familia y teniendo en cuenta el nivel de renta para beneficiar a las familias con menos rentas<sup>26</sup>.

#### **b- Deducción por familia numerosa**

Es una deducción de la cuota diferencial que se puede aplicar a partir de la declaración de

2015<sup>27</sup> y, el incremento por cada hijo que exceda del exigido para que la familia numerosa adquiera la categoría general o especial a partir de la declaración de 2018. Se aplica tanto si la cuota diferencial es positiva como si es negativa, como si es cero.

Se puedes hacer efectiva:

- Presentando la declaración de IRPF. Si la cuota es positiva se resta de ésta el importe de la deducción y se ingresa o solicita la devolución de la diferencia. Si la cuota diferencial es cero o negativa se solicita la devolución que resulta de la declaración.
- O bien solicitando, cuando se cumplan los requisitos, el abono anticipado. En este caso, no se podrá minorar el importe de la deducción de la cuota diferencial que resulte de la declaración de IRPF.

Esta deducción la pueden aplicar los ascendientes o hermanos huérfanos de padre y madre, que formen parte de una familia numerosa, cumpliendo uno o varios de los siguientes requisitos:

- Realizar una actividad por cuenta propia o ajena por la que esté dado de alta en la Seguridad Social o Mutualidad.
- Percibir prestaciones contributivas y asistenciales del sistema de protección del desempleo.
- Percibir pensiones abonadas por la Seguridad Social o por Clases Pasivas.
- Ser profesional no integrado en el RETA y percibir, de las

<sup>26</sup> Vid. MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A. y MIQUEL BURGOS, A.B.; "La política familiar a través del IRPF, un modelo de impuesto negativo para familias de rentas bajas"; *CIRIEC- España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 81, 2014; igualmente lo recoge DÍAZ CALVARRO, J. M.: "Las modificaciones introducidas en la deducción por maternidad y la deducción por familia numerosa y persona con discapacidad a cargo. ¿Una oportunidad perdida?", en *Quincena Fiscal*, núm. 8, 2019, págs. 65-82.

<sup>27</sup> Vid. ROVIRA FERRER, I.: "Las nuevas deducciones en el IRPF para las familias numerosas, los familiares a cargo de personas con discapacidad y determinadas familias monoparentales", en *Quincena Fiscal*, núm. 10, 2015, págs. 57-74; DÍAZ CALVARRO, J. M.: *Las modificaciones introducidas en la deducción por maternidad y la deducción por familia numerosa y persona con discapacidad a cargo. ¿Una oportunidad perdida?...*, ob.cit.; CASANA MERINO, F.: "El concepto de Familia en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional y su aplicación a las deducciones por familia numerosa y por familiar discapacitado", en *Quincena Fiscal*, núm. 1-2, 2020, págs. 141-166.

mutualidades de previsión alternativas, prestaciones análogas a las anteriores.

Se podrá acreditar que se forma parte de una familia numerosa con el título oficial de familia numerosa o por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.

Esta deducción es incompatible con la deducción por ascendiente con dos hijos separado o sin vínculo matrimonial. El importe máximo es de 1.200 € anuales (100 € al mes) con un incremento del 100% para familias numerosas de categoría especial.

A partir del IRPF 2018 por cada uno de los hijos que formen parte de la familia numerosa, que exceda del número mínimo de hijos exigido para que dicha familia haya adquirido la condición de familia numerosa de categoría general o especial, los importes anteriores se pueden incrementar hasta 600 € anuales. Puede haber más de una persona con derecho a la deducción por la misma familia numerosa. En este caso, el importe se prorrateará entre todas, por partes iguales, salvo que se ceda el derecho a una de ellas que será la que perciba íntegramente el importe de la deducción<sup>28</sup>.

El abono anticipado se percibirá mensualmente mediante transferencia a la cuenta indicada en la solicitud. En el caso de

cesión del derecho el importe lo percibirá íntegramente la persona a la que se le haya cedido.

Si el abono anticipado percibido es mayor que la deducción a la que se tiene derecho hay que regularizar esta situación:

- Si está obligado a declarar, en la declaración de IRPF del ejercicio en el que lo haya percibido.
- Si no está obligado a declarar, presentando e ingresando con el Modelo 122 las cantidades percibidas de más. Tiene de plazo desde que se percibe hasta que finaliza el plazo para presentar la declaración de IRPF de ese ejercicio.

Si el abono anticipado percibido es menor que la deducción a la que tiene derecho hay que regularizar esta situación, tanto si se está obligado a declarar como si no lo está, en la declaración de IRPF del ejercicio en el que se haya percibido.

Como señala DÍAZ CALVARRO<sup>29</sup>, el principal escollo de esta deducción es que deja fuera a las familias más vulnerables, que no perciben ingresos o los perciben mediante el trabajo en la economía sumergida pero hay que asumir que la fiscalidad como instrumento de política social tiene como límite la condición de contribuyente y, en ese sentido, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas grava la renta universal de los contribuyentes por lo que, se deben buscar otras vías o caminos que complementen las medidas fiscales. Sobre esta cuestión el Consejo Económico y Social manifiesta que: “las políticas dirigidas a fomentar la natalidad, a conciliar la vida laboral y familiar, a apoyar a los colectivos discapacitados y a aliviar las cargas familiares derivados de la situación de dependencia, no deberían instrumentarse única y principalmente a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas porque las personas y los hogares con ingresos más bajos y, por lo tanto, más necesitados de este

<sup>28</sup> Se necesitan unos requisitos: los que trabajen por cuenta propia o ajena por cada uno de los meses en los que esté dado de alta en la Seguridad Social o Mutualidad y coticen los siguientes plazos: con contrato a jornada completa, en alta al menos quince días de cada mes, en el Régimen general o en los Regímenes especiales de la Minería del Carbón y de los Trabajadores del Mar; con contrato a tiempo parcial con jornada de, al menos, el 50% de la ordinaria en la empresa, en cómputo mensual, en alta todo el mes si está en los regímenes del punto anterior; por cuenta ajena en alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y habiendo optado por bases diarias de cotización, al menos, diez jornadas reales en dicho período; en los restantes Regímenes especiales de la Seguridad Social o mutualidades alternativas a la Seguridad Social, en alta durante quince días en el mes. Si se cobra una prestación contributiva y asistencial del sistema de protección del desempleo o una pensión de la Seguridad Social o Clases Pasivas por cada uno de los meses en los que se perciba.

<sup>29</sup> Vid. DÍAZ CALVARRO, J. M.: *Las modificaciones introducidas en la deducción por maternidad y la deducción por familia numerosa y persona con discapacidad a cargo. ¿Una oportunidad perdida?*, ob.cit.

tipo de ayudas, no pueden beneficiarse de estas medidas por estar exentos de la obligación de declarar o por tener bases o cuotas insuficientes”.

La entrada de la mujer en el mercado laboral no es solo una cuestión de igualdad. La población española y por extensión, la europea está cada vez más envejecida por lo que necesita un alto nivel de ocupación sin que a la vez, se resienta el índice de natalidad. Por ello, las políticas sociales en favor de las familias deberían ser prioritarias.

### **c- Deducción por ascendiente con dos hijos separado o sin vínculo matrimonial**

En este caso, la deducción protege a las familias uniparentales basadas en la convivencia con el padre o la madre. El concepto de familia que la normativa protege sigue la línea del TEDH y del TC. No obstante, como recuerda CASANA MERINO<sup>30</sup>, como en los demás casos, las familias adoptivas que no tienen reconocimiento en España (adopción plena, adopción internacional, *kafala*), aunque conlleven una situación de convivencia continuada nunca dan derecho a deducción en la cuota. Se trata de situaciones que podrían ser reconocidas en el ordenamiento tributario como dignas de algún grado de protección especial.

Este beneficio consiste en una deducción de la cuota diferencial que se aplica desde el año 2015. Se aplica tanto si la cuota diferencial es positiva, negativa o cero.

Puede hacerse efectiva:

- Presentando la declaración de IRPF. Si la cuota es positiva se resta de ésta el importe de la deducción y se ingresa o solicita la devolución de la diferencia. Si la cuota diferencial es cero o negativa se solicita la devolución que resulta de la declaración.
- O bien solicitando, cuando se cumplan los requisitos, el abono anticipado. En este caso, no se podrá minorar el

importe de la deducción de la cuota diferencial que resulte de la declaración de IRPF, aunque habrá que declararlo.

Se puede aplicar esta deducción si se es un ascendiente separado legalmente, o sin vínculo matrimonial, con dos hijos siempre que:

- los hijos no tengan derecho a percibir anualidades por alimentos
- tenga derecho a la totalidad del mínimo por descendiente
- y, además de todo lo anterior se cumpla uno o varios de los siguientes requisitos:
  - Realice una actividad por cuenta propia o ajena por la cual esté dado de alta en la Seguridad Social o Mutualidad.
  - Perciba prestaciones contributivas y asistenciales del sistema de protección del desempleo.
  - Perciba pensiones abonadas por la Seguridad Social o por Clases Pasivas.
  - Sea un profesional no integrado en el RETA y perciba, de las mutualidades de previsión alternativas, prestaciones análogas a las anteriores.

Sin decirlo el legislador está describiendo a una mujer separada con dos hijos (si tiene más se aplicará la deducción por familia numerosa que acabamos de explicar), que no recibe ayuda de su excónyuge (no tienen derecho los hijos a percibir anualidades por alimentos) y que el cónyuge renuncia a aplicar en su declaración el mínimo por descendientes. Además, debe estar desempleada o ser pensionista. Habrá algún supuesto en el que el protagonista sea un hombre —de ahí el aplauso a la redacción dada a esta norma que ampara tanto a uno como a otro— pero siendo sinceros serán los menores de los supuestos.

Esta deducción es incompatible con la deducción por familia numerosa. El importe

<sup>30</sup> Vid. CASANA MERINO, F.: *El concepto de Familia en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional y su aplicación a las deducciones por familia numerosa y por familiar discapacitado...*, ob.cit.

máximo es de 1.200 € anuales (100 € al mes)<sup>31</sup>.

### B.1.3. Exenciones

Del largo listado de exenciones que se incluyen en la Ley del IRPF vamos a recoger simplemente las que pueden afectar de manera más concreta a una mujer por estar relacionadas con el tema de hijos o personas a cargo.

Serían las referidas a:

- *Prestaciones y ayudas familiares percibidas de cualquiera de las Administraciones públicas, ya sean vinculadas a nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado de hijos menores.*
- *Retribuciones por maternidad o paternidad y asimiladas y las familiares no contributivas*
- *Anualidades por alimentos a favor de los hijos.*
- *Ingreso mínimo vital, renta mínima de inserción y ayudas víctimas de delitos violentos y de violencia de género*

Respecto a las Prestaciones y ayudas familiares percibidas de cualquiera de las Administraciones públicas, ya sean vinculadas

<sup>31</sup> Se necesitan también unos requisitos para solicitarla: Si se trabaja por cuenta propia o ajena por cada uno de los meses en los que esté dado de alta en la Seguridad Social o Mutualidad y coticen los siguientes plazos: con contrato a jornada completa, en alta al menos quince días de cada mes, en el Régimen general o en los Regímenes especiales de la Minería del Carbón y de los Trabajadores del Mar; con contrato a tiempo parcial con jornada de, al menos, el 50% de la ordinaria en la empresa, en cómputo mensual, en alta todo el mes si está en los regímenes del punto anterior; por cuenta ajena en alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y habiendo optado por bases diarias de cotización, al menos, diez jornadas reales en dicho período; en los restantes Regímenes especiales de la Seguridad Social o mutualidades alternativas a la Seguridad Social, en alta durante quince días en el mes. Si se cobra una prestación contributiva y asistencial del sistema de protección del desempleo o una pensión de la Seguridad Social o Clases Pasivas por cada uno de los meses en los que la perciba.

a **nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado de hijos menores.**

Están exentas las prestaciones y ayudas familiares percibidas de cualquiera de las Administraciones públicas, ya sean vinculadas a nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado de hijos menores.

Las prestaciones reguladas por el Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, se consideran rentas exentas.

Se considera también exenta la prestación económica por ejercicio corresponsable del cuidado del lactante que regulan los artículos 183 a 185 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

Respecto a las **Retribuciones por maternidad o paternidad y asimiladas y las familiares no contributivas**<sup>32</sup>, están exentas:

<sup>32</sup> Vid. RUIBAL PEREIRA, L.: *Las prestaciones por maternidad en el IRPF: una reforma necesaria*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2018 quien pone de manifiesto que “la actual regulación más que proteger e incentivar la maternidad (...) se limita a evitar que no haya una penalización a la misma, ofreciendo, además serias dudas sobre la consecución del efecto redistributivo que debería perseguir”; también LUQUE CORTELLA, A.: “La exención en el IRPF de las prestaciones por maternidad o paternidad. Análisis crítico de su trayectoria y de su regulación actual”, en AAVV (dirs. CUBERO TRUYO, Antonio y TORIBIO BERNÁRDEZ, Leonor): *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario,...*, ob.cit., págs. 503-522, quien afirma que “para ayudar a las familias a soportar la carga económica derivada del nacimiento de un hijo resultaría mucho más práctico, por no hablar de justicia desde el punto de vista social, introducir algún beneficio fiscal que permitiera la compensación del coste de mantenimiento de los menores (gastos vinculados a ciertos productos infantiles y a medicamentos, al cuidado de los hijos con ayuda doméstica o fuera del domicilio), o, establecer otras ayudas directas destinadas a estos mismos fines y, fundamentalmente, a la conciliación de la vida familiar y laboral. Queremos hacer especial hincapié sobre esta última faceta, la

- **Las prestaciones por maternidad o paternidad y las familiares no contributivas reguladas,** respectivamente, en los Capítulos VI y VII del Título II y en el Capítulo I del título VI del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE del 31), **y las pensiones y los haberes pasivos de orfandad y a favor de nietos y hermanos, menores de veintidós años o incapacitados para todo trabajo,** percibidos de los regímenes públicos de la Seguridad Social y clases pasivas.
- Asimismo, se declaran exentas **las prestaciones reconocidas a los profesionales no integrados en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos por las Mutualidades de Previsión Social que actúen como alternativas al régimen especial de la Seguridad Social** mencionado, siempre que se trate de prestaciones en situaciones idénticas a las previstas en el párrafo anterior por la Seguridad Social para los profesionales integrados en dicho régimen especial.

La cuantía exenta tiene como límite el importe de la prestación máxima que reconozca la Seguridad Social por el concepto que corresponda. El exceso tributaría como rendimiento del trabajo, entendiéndose producido, en caso de concurrencia de prestaciones de la Seguridad Social y de las mutualidades antes citadas, en las prestaciones de estas últimas.

- En el caso de los **empleados públicos encuadrados en un régimen de Seguridad Social que no dé derecho a percibir la prestación por**

**maternidad o paternidad** a que se refiere el primer párrafo de esta letra, **estará exenta la retribución percibida durante los permisos por parto, adopción o guarda y paternidad** a que se refieren las letras a), b) y c) del artículo 49 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre o la reconocida por la legislación específica que le resulte de aplicación por situaciones idénticas a las previstas anteriormente.

La cuantía exenta tiene como límite el importe de la prestación máxima que reconozca la Seguridad Social por el concepto que corresponda. El exceso tributaría como rendimiento del trabajo.

Atendiendo a la forma de cálculo de la prestación de maternidad y/o paternidad, y a efectos del límite que se indica en el artículo 7.h) de la Ley del IRPF, el importe mensual de la prestación nunca podrá superar al 100 por 100 de la base máxima de cotización vigente en cada momento. Dicha base máxima de cotización ha sido en 2021 de 4.070,10 euros/mes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (BOE del 31).

Visto lo planteado en esta exención, que es un intento de avanzar en la conciliación familiar y laboral y la protección de la madre trabajadora, creemos que el logro de tales objetivos no se conseguirá, como señala LUQUE CORTELLA<sup>33</sup>, si no se contempla la maternidad, la condición biológica de la mujer durante y después del embarazo y su inserción en el mercado laboral como los elementos más netamente determinantes y fundamentales de todo el proceso. Queda, por tanto, mucho camino aún.

Igualmente están exentas **las demás prestaciones públicas por nacimiento, parto**

conciliación laboral y familiar y la protección de la madre trabajadora ya que, a nuestro parecer, todas las medidas que se adopten quedarán incompletas si no se avanza en estos últimos aspectos al estar la protección de la familia íntimamente ligada a otras cuestiones como la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”.

<sup>33</sup> LUQUE CORTELLA, A.: “La exención en el IRPF de las prestaciones por maternidad o paternidad. Análisis crítico de su trayectoria y de su regulación actual”..., ob.cit., pág. 517.

**o adopción múltiple, adopción, maternidad o paternidad, hijos a cargo y orfandad.**

Las prestaciones públicas de maternidad percibidas de la Seguridad Social se han venido considerando como sujetas al IRPF hasta la sentencia del Tribunal Supremo número 1462/2018, de 3 de octubre de 2018 que fijó como doctrina legal que dichas prestaciones están exentas del IRPF. Como consecuencia de la citada Sentencia del Tribunal Supremo, el artículo 1 Primero del Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria y catastral (BOE del 29), modificó, con efectos desde el 30 de diciembre de 2018 y para ejercicios anteriores no prescritos, la redacción de la letra h) del artículo 7 de la Ley del IRPF en los términos que acabamos de señalar, recoge la citada doctrina legal, extendiéndola a las prestaciones de paternidad satisfechas por la Seguridad Social y ampliando expresamente el ámbito de la exención a las retribuciones percibidas durante los permisos por parto, adopción o guarda y paternidad, por los empleados públicos encuadrados en un régimen de Seguridad Social que no dé derecho a percibir prestación de maternidad o paternidad, con el límite de la prestación máxima que reconozca la Seguridad Social por el concepto que corresponda. De acuerdo con dicha modificación legal, los contribuyentes que durante el ejercicio 2021 hayan percibido prestaciones de maternidad o paternidad o retribuciones durante los permisos por parto, adopción o guarda y paternidad, no tienen que declarar los importes exentos y pueden deducirse las retenciones soportadas.

Por último y respecto a las **Anualidades por alimentos percibidas de los padres en virtud de decisión judicial**,<sup>34</sup> el art. 143 del Código Civil establece la obligación de prestar

alimentos entre determinados parientes pero sólo estarán exentas las rentas que percibe el hijo en concepto de alimentos (sustento, vestimenta, educación, médicos, etc) de sus progenitores, exista o no vínculo matrimonial entre los mismos. Por tanto, los alimentos que se perciban fuera del supuesto citado (de padres a hijos) están sometidos a gravamen como rendimiento del trabajo, si bien no están sujetos a retención o a ingreso a cuenta, si se entregan en especie, al no tener lugar el pago en el ejercicio de una actividad empresarial o profesional.

La exención se otorga al hijo, quien no incluirá esa renta en su declaración individual o conjunta en el supuesto de que esté obligado a presentarla. El hecho de que la reciba uno de los progenitores en su nombre cuando se trata de menores de edad no impide la exención.

Es necesario que haya una decisión judicial que establezca la obligación de dar alimentos, sino las cantidades percibidas por hijo no estarán exentas y tendrán que pagar el impuesto como rendimientos de trabajo.

Asimismo, a partir de las modificaciones introducidas en el Código Civil por la disposición final primera de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, la exención se aplica a las cantidades percibidas por anualidades por alimentos acordadas en:

- El Convenio regulador a que se refiere el artículo 90 del Código Civil, tanto en los procedimientos de separación o divorcio decretados judicialmente como en los formalizados ante el Secretario judicial o en escritura pública ante Notario, con independencia de que dicho convenio derive o no de cualquier medio adecuado de solución de controversias legalmente previsto.
- El Convenio equivalente previsto en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, aprobado por la autoridad judicial o formalizado ante el Letrado de la Administración de Justicia o en escritura pública ante Notario, con independencia de que dicho convenio derive o no de

<sup>34</sup> Vid. RODRÍGUEZ PEÑA, N.L.: "Otras exenciones en el IRPF relacionadas con la familia: las pensiones por alimentos y las pensiones por incapacidad permanente", en AA VV (dirs. CUBERO TRUYO, Antonio y TORIBIO BERNÁRDEZ, Leonor): *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario*,..., ob.cit., págs. 527-544.

cualesquier medio adecuado de solución de controversias legalmente previsto.

Estas cantidades tributan en el pagador, sin que éste pueda reducir su base imponible en el importe de las mismas. No obstante, el contribuyente que satisfaga este tipo de prestaciones, sin derecho a la aplicación del mínimo por descendientes previsto en el artículo 58 de la Ley del IRPF, cuando su importe sea inferior a la base liquidable general, aplicará las escalas del impuesto separadamente al importe de las anualidades por alimentos a los hijos y al resto de la base liquidable general.

Por último y respecto al Ingreso mínimo vital, renta mínima de inserción y **ayudas a víctimas de delitos violentos y de violencia de género** (Art. 7.y) Ley IRPF). Están exentas:

- La prestación de la Seguridad Social del Ingreso Mínimo Vital regulada en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo<sup>35</sup>.

**Límite conjunto:** en todos estos casos (ingreso mínimo vital y prestaciones económicas que se relacionan en el punto segundo) la exención alcanza hasta un **importe máximo anual** conjunto de 1,5 veces el indicador público de rentas de efectos múltiples (para el año 2021 el importe máximo fue de 11.862,90 euros).

Asimismo, están exentas las ayudas concedidas a las víctimas de delitos violentos

a que se refiere la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, y las ayudas previstas en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y demás ayudas públicas satisfechas a víctimas de violencia de género por tal condición.

Desgraciadamente siguen siendo necesarias estas ayudas a las mujeres maltratadas y en lógica tales ayudas deben estar exentas, siempre respetando el resto de principios tributarios.

## B.2. Situaciones de dependencia y discapacidad

Pensando que todas las medidas tributarias adoptadas, presentes y pasadas, han tenido una pretensión común: la de evitar la renuncia de las mujeres que ya están en el mercado de trabajo, especialmente ante el fenómeno del alumbramiento, junto con propiciar un aumento de la natalidad entre el colectivo de mujeres trabajadoras, más reacias a ello que las que no tienen un empleo, también creemos que el colectivo de mujeres tiene un espacio predominante en los cuidados a personas con discapacidad y situaciones de dependencia —fundamentalmente de ascendientes o personas del entorno familiar— y que por ello, es necesario analizar cuáles son los beneficios fiscales regulados para ayudar a tales situaciones porque en la mayoría de los casos nos encontraremos con una mujer en el papel de cuidadora.

Lo primero que hemos de considerar antes de avanzar en este trabajo es la existencia de dos términos distintos en esta materia que tienen también un tratamiento normativo

<sup>35</sup> Téngase en cuenta que, desde el 1 de enero de 2022, entró en vigor la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, que proviene de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, y lo sustituye. Las prestaciones económicas establecidas por las Comunidades Autónomas en concepto de renta mínima de inserción para garantizar recursos económicos de subsistencia a las personas que carezcan de ellos, así como las demás ayudas establecidas por éstas o por entidades locales para atender, con arreglo a su normativa, a colectivos en riesgo de exclusión social, situaciones de emergencia social, necesidades habitacionales de personas sin recursos o necesidades de alimentación, escolarización y demás necesidades básicas de menores o personas con discapacidad cuando ellos o personas a su cargo, carezcan de medios económicos suficientes.

diferente<sup>36</sup>. Es necesario matizar estas expresiones porque pueden darse situaciones, desde el punto de vista fiscal, en que las quepa plantearse si personas en situación de dependencia pueden ser equiparadas a las personas con discapacidad y por lo tanto aplicarles las medidas fiscales creadas para estas últimas.

Acudimos a la definición dada por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por ser el impuesto directo que más va a afectar a las personas y a las familias que se encuentran en estas situaciones. Así, *la persona con discapacidad*, según señala la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 35/2006, de 28 de noviembre, LIRPF en adelante) será la persona con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100. Este grado se determinará conforme a lo previsto en el Real Decreto 1364/2012, de 27 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre<sup>37</sup>, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación

<sup>36</sup> Esta diferencia ya ha sido puesta de manifiesto y explicada por el mayor especialista fiscal en la materia: MARTÍN DÉGANO, I.: "Novedades en la regulación de la discapacidad y dependencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas", en *Nueva Fiscalidad*, núm. 3, 2007, págs. 53-58; e igualmente por GARCÍA CALVENTE, Y.: "Delimitación de conceptos y análisis de los principales Ordenamientos", en CALVO ORTEGA, R., GARCÍA CALVENTE, Y. (DIR.): *Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas*, Eds. Thomson/Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2007, pág. 33 y CARBAJO VASCO: D.: "Novedades sobre la dependencia y la discapacidad en la reforma del Impuesto sobre la Renta", en *Crónica Tributaria*, núm. 129/2008, págs. 36-37.

<sup>37</sup> El Real Decreto 1856/2009, de 4 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, procediendo a la actualización terminológica, en el sentido de que todas las referencias que en los textos normativos se hacen a minusválidos y a personas con minusvalía, se entenderán realizadas a personas con discapacidad. También crea una Comisión Estatal que será la encargada de unificar los criterios de aplicación de los baremos de calificación en todo el territorio del Estado.

del grado de discapacidad<sup>38</sup>. Igual que ocurría en la regulación anterior, a veces se aumentan los beneficios fiscales para las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100 o para las personas con discapacidad que acrediten necesitar ayuda de terceras personas o movilidad reducida. Esta norma remite a un desarrollo reglamentario respecto de la forma de acreditar esta condición, aunque la considera acreditada en determinados supuestos al igual que hacía la legislación anterior del IRPF. Siguiendo este mandato el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el artículo 72 que regula la acreditación de la condición de persona con discapacidad y de la necesidad de ayuda de otra persona o de la existencia de dificultades de movilidad, señala que "1. A los efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, tendrán la consideración de persona con discapacidad aquellos contribuyentes con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. El grado de discapacidad deberá acreditarse mediante certificado o resolución expedido por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales o el órgano competente de las Comunidades Autónomas. En particular, se considerará acreditado un

<sup>38</sup> Establece, entre otras cosas, que la determinación de la necesidad de concurso de tercera persona para la realización de los actos esenciales de la vida, se realizará mediante la aplicación del baremo establecido conforme a lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Además, otorga a las comunidades autónomas y a la Administración General del Estado la determinación de los órganos que se responsabilizarán de aplicar el nuevo baremo para la determinación de la necesidad de asistencia de tercera persona, en personas con discapacidad. Por último, elimina la obligación de señalar el tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial en el certificado del grado de discapacidad, protegiendo la privacidad de la persona con discapacidad. Asimismo, la información sobre el grado de discapacidad sólo se entregará a instancias de la propia persona interesada o de su tutor o representante legal, en su caso.

grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento en el caso de los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez y en el caso de los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. Igualmente, se considerará acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, cuando se trate de personas cuya incapacidad sea declarada judicialmente, aunque no alcance dicho grado.

2. A efectos de la reducción por rendimientos del trabajo obtenidos por personas con discapacidad prevista en el artículo 20.3 de la Ley del Impuesto, los contribuyentes con discapacidad deberán acreditar la necesidad de ayuda de terceras personas para desplazarse a su lugar de trabajo o para desempeñar el mismo, o la movilidad reducida para utilizar medios de transporte colectivos, mediante certificado o resolución del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales o el órgano competente de las Comunidades Autónomas en materia de valoración de las discapacidades, basándose en el dictamen emitido por los Equipos de Valoración y Orientación dependientes de las mismas”.

Lo primero que hay que destacar de esta regulación, siguiendo a MARTÍN DÉGANO<sup>39</sup>, es la adecuada terminología utilizada, “persona con discapacidad” en lugar de otras expresiones como “minusválido” “discapacitado” o “persona con minusvalía”, cosa que no ha hecho el resto de las normas que regulan el sistema tributario español y que ya se había exigido legalmente<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Vid. MARTÍN DÉGANO, I.: *Novedades en la regulación de la discapacidad y dependencia...*, ob.cit., pág. 54, en el mismo sentido, CARBAJO VASCO, D.: *La situación fiscal del discapacitado...*, ob.cit., pág. 86, quien señala que en el IVA se habla de: “coches de minusválidos”, “personas con minusvalía”, etc, artículo 91.Dos, 4º y 5º LIVA.

<sup>40</sup> Así lo exige la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas discapacitadas.

En este sentido, estamos de acuerdo con CARBAJO VASCO<sup>41</sup>, en que es más correcto hablar del tratamiento fiscal de la “discapacidad” que de la situación tributaria del “discapacitado”, recogiendo así no sólo a la persona con discapacidad sino a todas las relacionadas con ella y a cuyas capacidades económicas va a afectar la situación. Volveremos más adelante sobre esta cuestión.

Por su parte, la *situación de dependencia*, aparece recogida en las normas tributarias dotándosele de algunos beneficios fiscales, pero no se define cuándo una persona está en tal situación. Encontramos distintas definiciones en otras regulaciones. Así, el Consejo de Europa (1998)<sup>42</sup> define la dependencia como un estado en el que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria.

La Organización Mundial de la Salud (OMS-1980) en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, limita la Discapacidad del Cuidado Personal a la restricción o ausencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.

En el Libro Verde sobre la Dependencia se identifica el fenómeno de la dependencia con la falta de autonomía personal para actos básicos de la vida diaria, así como con la necesidad de recibir apoyo y cuidados de forma continuada.

En El Libro Blanco sobre la Atención a las Personas en Situación de Dependencia en

<sup>41</sup> Vid. CARBAJO VASCO, D.: *La situación fiscal del discapacitado...*, ob.cit., pág. 84, quien afirma que “resulta reduccionista y erróneo plantear la adecuación del sistema tributario al discapacitado tomando en consideración, exclusivamente, la incidencia de la discapacidad en la capacidad económica de la persona con minusvalías, sin analizar el impacto en el sistema fiscal de la «discapacidad», concepto mucho más general”.

<sup>42</sup> Recomendación Nº (98) 9 del Comité de Ministros a los Estados Miembros, relativa a la dependencia. Anexo a la Recomendación Nº R (98) 9.

España (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales- IMSERSO 2005) se entiende la dependencia como el resultado de un proceso que se inicia con la aparición de un déficit en el funcionamiento corporal como consecuencia de una enfermedad o accidente. Este déficit comporta una limitación en la actividad. Cuando esta limitación no puede compensarse mediante la adaptación del entorno, provoca una restricción en la participación que se concreta en la dependencia de la ayuda de otras personas para realizar las actividades de la vida cotidiana.

Por su parte, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, establece en su artículo 26.1 los siguientes grados:

- a) Grado I. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- b) Grado II. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.
- c) Grado III. Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Cada uno de estos grados de dependencia se clasificará a su vez en dos niveles, en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requieran.

Según establece el artículo 27 de la citada Ley serán los órganos previstos por las

Comunidades Autónomas los que emitirán un dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir. El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público<sup>43</sup>.

El legislador ha optado por excluir en algunos casos de los beneficios fiscales a las personas con dependencia moderada (así ocurre por ejemplo en las reducciones de la base imponible y en la exención por la transmisión de la vivienda habitual en el IRPF), regulación que carece de sentido puesto que no parecen justificados diferentes grados de protección a los distintos grados de dependencia<sup>44</sup>.

La diferencia entre estos dos términos evidentemente es muy relativa puesto que la mayor parte de las personas con discapacidad suelen ser personas en situación de dependencia. Por ello estamos totalmente de acuerdo con CARBAJO VASCO<sup>45</sup>, quien manifiesta que “los incentivos tributarios no deberían girar de manera exclusiva sobre la

<sup>43</sup> Modificado por el R.D.-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

<sup>44</sup> Vid. MARTÍN DÉGANO, I.: *Novedades en la regulación de la discapacidad y dependencia...*, ob.cit., págs. 57-58, quien pone de manifiesto que “hay que destacar que los dos grados de dependencia (severa y gran dependencia) que sí han merecido atención por el legislador fiscal no se han diferenciado entre los niveles I y II dentro de cada uno de ellos tal como hace la Ley de Dependencia”. En el mismo sentido, CARBAJO VASCO, D.: *Novedades sobre la dependencia...*, ob.cit., pág. 52.

<sup>45</sup> Vid. CARBAJO VASCO, D.: *La situación fiscal del discapacitado...*, ob.cit., pág. 83, quien afirma igualmente que “solamente si el tratamiento fiscal de la discapacidad contempla al individuo con disminuciones y este conjunto de relaciones, condicionadas por su minusvalía, se podrá conseguir que el sistema tributario apoye la integración plena del discapacitado en la sociedad española”.

persona discapacitada, sino atender a todo el elenco de relaciones subjetivas, la familia en primer lugar u objetivas, el centro de trabajo, por poner un ejemplo, en que se desenvuelve el discapacitado”.

Podemos observar también las matizaciones al concepto de la situación de dependencia que realizan DIZY MENÉNDEZ, RUIZ CAÑETE y FERNÁNDEZ MORENO<sup>46</sup> al señalar:

1. El riesgo de la dependencia puede afectar a cualquier segmento de la población, si bien existen una serie de factores cuya confluencia implica una mayor probabilidad del riesgo, entre estos factores, la edad avanzada incide de forma especial.

2. La dependencia se vincula a la necesidad de ayuda: apoyo o asistencia. Además, esta necesidad de ayuda ha de ser sistemática, importante o de forma prolongada. Por tanto, la dependencia se refiere a una situación de cierta intensidad y duración a lo largo del tiempo.

3. La dependencia se refiere a la pérdida de autonomía funcional y no a la pérdida de autonomía en la capacidad de decisión de la persona sobre su vida. Este aspecto es fundamental en la configuración del seguro de dependencia, siendo uno de los principios rectores del mismo el respeto de la autonomía en las decisiones de la persona dependiente.

4. La dependencia hace referencia a los actos corrientes de la vida diaria: actos vitales de la vida cotidiana, actividades habituales, actividades cotidianas o actos básicos de la vida cotidiana. Por Actividades de la Vida Diaria (AVD) se entiende aquel conjunto de actividades que afectan tanto a aspectos relacionados con el autocuidado (asearse, vestirse, comer...), denominadas Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD), como a aquellas actividades que suponen interacción con el medio (preparar comidas, realizar las tareas del hogar, administrar el dinero...), conocidas como Actividades Instrumentales de la Vida Diaria (AIVD).

<sup>46</sup> DIZY MENÉNDEZ, D. (directora); RUIZ CAÑETE, O. y FERNÁNDEZ MORENO, M. (investigadoras): *Las personas mayores en situación de dependencia. Propuesta de un modelo protector mixto ...*, ob.cit., págs. 13-14.

De estas matizaciones podemos deducir que ambos términos “persona con discapacidad” y “situación de dependencia” en la mayoría de los casos van a recaer en las mismas personas o al menos van a afectar a las familias con las que conviven o de quienes dependen<sup>47</sup>. En este sentido se analizarán las medidas que se regulan para uno y otro término en el entendimiento de que detrás de muchas situaciones de dependencia no solo habrá una persona mayor, sino que en muchos casos existe una persona con discapacidad, y que, por lo tanto, a nivel fiscal habría que ampliar la aplicación de los beneficios fiscales creados para uno de los términos (generalmente para personas con discapacidad) a las situaciones de dependencia<sup>48</sup>. No siempre las personas con discapacidad tienen que ser personas en situación de dependencia, pero sí habrá casos en que esto suceda<sup>49</sup> y la legislación, fiscal en

<sup>47</sup> Respecto a estas dos situaciones, *vid.* CARBAJO VASCO, D.: *La situación fiscal del discapacitado...*, ob.cit., pág. 84, quien resalta que “los conceptos de –convivencia- y –dependencia- no siempre están directamente relacionados, piénsese por ejemplo, en una persona que se encuentra, en razón de sus problemas psíquicos, recluida en un centro especial (es decir, sin «convivir» bajo el mismo techo con su círculo afectivo más cercano) y, sin embargo, depende «económicamente» (no consideramos el lado afectivo en este aspecto, los tributos son contribuciones dinerarias, artículo 2.1. de la LGT/2003) de ese mismo círculo”.

<sup>48</sup> Pone de manifiesto esta cuestión MARTÍN DÉGANO, I.: *Novedades en la regulación de la discapacidad y dependencia...*, ob.cit., págs. 58-60, señalando que “todo ello se solucionaría de una manera sencilla atribuyendo, al menos, a las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100 y a los incapacitados judiciales el grado de dependencia severa”, solución que señala se intentó durante la tramitación parlamentaria de la Ley de la Dependencia pero que no prosperó.

<sup>49</sup> *Cfr.* la definición de dependencia que da la Recomendación Rec (98) 9, del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre dependencia: “Dependencia es un estado en el que las personas, por razones de falta o pérdida de autonomía física, psicológica o intelectual, requieren de asistencia o ayuda significativa para llevar a cabo sus actividades diarias. Dependencia puede afectar a cualquier sección de la población y no sólo

este caso, debe prever tales posibilidades dándoles una solución justa.

### **Protección en el ámbito europeo**

Hay que citar aquí a dos organismos, tanto por la relevante labor realizada en el ámbito de los discapacitados como, en su caso, por los efectos vinculantes que tales actos pueden tener para España: El Consejo de Europa y la Unión Europea<sup>50</sup>.

El Consejo de Europa ha tenido una muy importante actividad relacionada con los discapacitados<sup>51</sup>.

---

a las personas mayores. Incluso si la dependencia tiende a crecer con la edad y es característica de las personas mayores por llevar ello frecuentemente asociado problemas de salud, la edad no es el único criterio para definir este estado.”

<sup>50</sup> Vid. AA.VV.: *Guía de la fiscalidad de las personas discapacitadas en el ámbito del trabajo: Las personas y las empresas*, Fundación ONCE y Unión Europea.

<sup>51</sup> Vid. AA.VV.: *Guía de la fiscalidad de las personas discapacitadas en el ámbito del trabajo...*, ob.cit., págs. 13-14, donde recogen “como muestra de dicha actividad los siguientes actos:

- Recomendación nº 1601 (2003), de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa sobre mejora del futuro de los niños abandonados en instituciones;
- Recomendación nº 1598 (2003), de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la protección del lenguaje de signos en los Estados miembros del Consejo de Europa;
- Recomendación nº 1592 (2003), de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa “Hacia la plena integración social de las personas con discapacidad”;
- “Declaración de Malta sobre el acceso a los derechos sociales” del Consejo de Europa, 14-15 de noviembre de 2002;
- Recomendación Rec (2001) 19, del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en la esfera local;
- Resolución ResAP (2001) 3, del Comité de Ministros del Consejo de Europa “Hacia la plena ciudadanía de las personas con discapacidad gracias a las nuevas tecnologías integradoras”. ([http://cm.coe.int/stat/E/Public/2001/adopted\\_texts/resAP/2001xp3.htm](http://cm.coe.int/stat/E/Public/2001/adopted_texts/resAP/2001xp3.htm));
- Resolución ResAP (2001) 1, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la introducción de los principios de concepción

En la Carta Social Europea (en vigor desde 1965; revisada) se declara que “toda persona inválida tiene derecho a la formación profesional y a la readaptación profesional y social, sea cual fuere el origen y naturaleza de su invalidez” y en su art. 15 se recoge: “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las personas física o mentalmente disminuidas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social, las partes contratantes se comprometen:

-A tomar las medidas adecuadas para procurar a los interesados medios para su formación profesional e incluso, si fuese necesario, las oportunas instituciones especializadas, ya sean privadas o públicas.

-A adoptar las medidas adecuadas para proporcionar un puesto de trabajo a los minusválidos, particularmente por medio de servicios especiales de colocación, posibilidades de empleo protegido y medidas destinadas a estimular a los empleadores a su contratación”.

Por su parte, la trascendental Recomendación N° R (92) 6, de 9 de abril, del

---

universal en los programas de formación del conjunto de las profesiones que trabajan en el campo del medio construido (“La Resolución de Tomar”);

- “Estrategia para la Cohesión Social” adoptada por el Comité Europeo para la Cohesión Social del Consejo de Europa el 12 de mayo de 2000;
- Recomendación Rec (1998) 9, del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre dependencia;
- Recomendación Rec (92) 6, de 9 de abril, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros “Una política coherente en materia de rehabilitación de personas con discapacidad”;
- Recomendación N° 1185 (1992) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa relativa a las políticas de rehabilitación para las personas con una discapacidad;
- Resolución 216 (1990) del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE; Consejo de Europa) sobre la rehabilitación y readaptación de las personas con discapacidad: el papel de los poderes locales;
- Recomendación Rec (86) 18 del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a la “Carta europea de deporte para todos: las personas con discapacidad”.

Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros “Una política coherente en materia de rehabilitación de personas con discapacidad” recoge en su apartado IX (2.2) —entre otras muchas políticas a favor de los discapacitados— que “Deben aprobarse medidas fiscales que cubran los particulares gastos en los que incurren las personas con discapacidad en la vida diaria, especialmente por la adquisición de aparatos técnicos y vehículos si no están cubiertos por el sistema de seguridad social”.

La Recomendación Rec (98) 9, del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre dependencia recoge, por un lado, una definición de *dependencia*<sup>52</sup> que resulta importante —en cuanto que relacionada— para el ámbito de la discapacidad y, por otro lado, una serie de medidas en favor de los discapacitados que bien pueden ser tenidos en cuenta por el legislador fiscal<sup>53</sup>.

Por otro lado, la Recomendación Rec (2001), 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en la esfera local en su apartado 5.1 (normativa) recoge

<sup>52</sup> “Dependencia es un estado en el que las personas, por razones de falta o pérdida de autonomía física, psicológica o intelectual, requieren de asistencia o ayuda significativa para llevar a cabo sus actividades diarias. Dependencia puede afectar a cualquier sección de la población y no sólo a las personas mayores. Incluso si la dependencia tiende a crecer con la edad y es característica de las personas mayores por llevar ello frecuentemente asociado problemas de salud, la edad no es el único criterio para definir este estado.”

<sup>53</sup> “Deben concederse o pagarse beneficios a las personas que vivan en casa, así como a los que vivan en instituciones. Sin embargo, debe potenciarse el cuidado en el hogar. Los beneficios deben corresponder a las diferentes situaciones de las personas dependientes. Deberían ser pagados en especie o en metálico, directa o indirectamente (reembolso de los gastos en los que ha incurrido el beneficiario) Los beneficios deben ser concedidos de acuerdo con el grado de dependencia. Los beneficios de dependencia pretenden compensar cargas financieras adicionales por la pérdida de independencia. Los beneficios deberían proporcionarse en tanto que la persona necesite de cuidado y asistencia.”

también algunas sugerencias de reforma normativa en favor de la integración los discapacitados<sup>54</sup>.

Por su parte, la Unión Europea también ha emprendido una considerable labor de tutela sobre las personas discapacitadas.

Así, en primer lugar, el art. 13 (antiguo art. 6 A) del Tratado CE (versión consolidada) establece que “sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial étnico, religión o convicciones, *discapacidad*, edad u orientación sexual”.

Por su parte, la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 9 de diciembre de 1989, en su art. 26 establece que “todo minusválido, cualesquiera que sean el origen y, la naturaleza de su minusvalía, debe poder beneficiarse de medidas adicionales concretas encaminadas a favorecer su integración profesional y social”, recogándose seguidamente que “estas medidas de mejora deben referirse, en particular, según las capacidades de los interesados, a la formación profesional, la ergonomía, la accesibilidad, la movilidad, los medios de transporte y la vivienda”.

También deben tenerse en cuenta la Comunicación de la Comisión sobre Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad de 30 de Julio de 1996, la Resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos de las personas con minusvalía de 13 de diciembre de 1996 y la Resolución del Consejo de la Unión europea y representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el Consejo de 20 de diciembre de

<sup>54</sup> “La normativa existente debe ser revisada y nueva normativa debe ser considerada a la luz de estas recomendaciones. La normativa debe asegurar la inclusión de personas con discapacidad en la sociedad por medio de facilitar, inter alia, su acceso a las nuevas tecnologías. La normativa debe requerir que los bienes y servicios sean accesibles a las personas con discapacidad.”

1996, relativa a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, I Conferencia de Ministros Responsables de las Políticas de Integración para las Personas con Discapacidad bajo el lema "Llevar una vida independiente siendo una persona con discapacidad", París, 1991.

De forma muy especial, debe considerarse la Directiva (2000/78/CE) del Consejo del 27 de noviembre de 2000 que establece un marco general para el tratamiento igualitario en el empleo y la ocupación. En su artículo 1 se establece que: "la presente Directiva tiene por objeto establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de *discapacidad*, de edad o de orientación sexual en el ámbito del empleo y la ocupación, con el fin de que en los Estados miembros se aplique el principio de igualdad de trato". En el artículo 2, se fija un concepto de discriminación recogiendo que "(...) existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a personas con una religión o convicción, con una discapacidad, de una edad, o con una orientación sexual determinadas, respecto de otras personas, salvo que: (...) respecto de las personas con una discapacidad determinada, el empresario o cualquier persona u organización a la que se aplique lo dispuesto en la presente Directiva, esté obligado, en virtud de la legislación nacional, a adoptar medidas adecuadas de conformidad con los principios contemplados en el artículo 5 para eliminar las desventajas que supone esa disposición, ese criterio o esa práctica"; y el artículo 5 de dicha norma establece que "a fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidades, se realizarán ajustes razonables. Esto significa que los empresarios tomarán las medidas adecuadas, en función de las necesidades de cada situación concreta, para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, o para que se les ofrezca formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario. La

carga no se considerará excesiva cuando sea paliada en grado suficiente mediante medidas existentes en la política del Estado miembro sobre discapacidades."

Han sido más los documentos y normativa aprobados por la Unión Europea sobre el particular<sup>55</sup>, pero merece una especial atención por su implicación en materia fiscal el Reglamento (CE) N° 2204/2002 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo. Y ello, por cuanto que las medidas de acción positiva a favor de los discapacitados,

<sup>55</sup> Vid. AA.VV.: *Guía de la fiscalidad de las personas discapacitadas en el ámbito del trabajo...*, ob.cit., pág. 14-15, donde se recogen los siguientes documentos:

- Decisión del Consejo (2000/750/CE) sobre la creación de un programa de acción comunitario que luche contra la discriminación (2001-2006);
- Decisión del Consejo (2001/903/CE) del 3 de diciembre de 2001 relativa al Año Europeo de Personas con Discapacidad 2003;
- Reglamento (CE) N° 1897/2000 de la Comisión de 7 de septiembre de 2000 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 577/98 del Consejo relativo a la organización de una encuesta muestra sobre la población activa en la Comunidad por lo que respecta a la definición operativa de desempleo y sobre el mismo aspecto el Reglamento (CE) N° 1566/2001 de la Comisión de 12 de julio de 2001 por el que se aplica el Reglamento (CE) no 577/98 del Consejo relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad en cuanto a la especificación del módulo ad hoc de 2002 sobre el empleo de las personas con discapacidad.
- Resolución del Parlamento Europeo "Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad", de 4 de abril de 2001.
- Programa de acción comunitaria a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social (Decisión no 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001).
- Declaración política de la II Conferencia Europea de Ministros responsables de políticas de integración de personas con discapacidad. Mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad: conseguir una política coherente para y por la plena participación. Málaga (España), 7-8 de mayo de 2003".

pueden y deben de hecho conllevar ayudas financieras y tributarias por parte de los estados que pudieran contravenir la normativa establecida al respecto en el TCE. Así, recoge el artículo 1 de dicha norma que “el presente Reglamento se aplicará a los regímenes que constituyan ayuda estatal en el sentido del apartado 1 del artículo 87 del Tratado y que proporcionen ayuda a la creación del empleo, que proporcionen ayuda para la contratación de trabajadores desfavorecidos y discapacitados o proporcionen ayuda para cubrir los costes de empleo adicionales de los trabajadores discapacitados”. Por lo demás se establece un marco legal en el que las ayudas financieras y fiscales a los trabajadores discapacitados<sup>56</sup> no vulneran el Derecho Comunitario<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> A tenor del art. 2.g de dicha norma se entenderá por «Trabajador discapacitado» “toda persona que: i) o bien esté reconocida como discapacitada con arreglo al derecho nacional, ii) o bien sufra daños físicos, mentales o psicológicos reconocidos.”

<sup>57</sup> Vid. los arts. 5 y 6 de la citada norma: Artículo 5. *Contratación de trabajadores desfavorecidos y discapacitados*

1. Los regímenes de ayuda a la contratación de trabajadores desfavorecidos y discapacitados por parte de cualquier empresa y cualquier ayuda que pudiera concederse con arreglo a tales regímenes deberán cumplir las condiciones de los apartados 2 y 3.

2. La intensidad bruta de toda la ayuda concedida, relativa al empleo del trabajador o trabajadores desfavorecidos o discapacitados en cuestión, calculada como un tanto por ciento de los costes salariales durante el período de un año siguiente a la contratación no podrá superar el 50 % para los trabajadores desfavorecidos y el 60 % para los trabajadores discapacitados.

3. Se aplicarán las siguientes condiciones:

a) cuando la contratación no represente un incremento neto del número de empleados en el establecimiento en cuestión, el puesto o puestos deberán haber quedado vacantes a raíz de la dimisión del trabajador, de su jubilación por motivos de edad, de la reducción voluntaria del tiempo de trabajo o de su despido disciplinario procedente y no de resultados de su despido, y

b) salvo en caso de despido procedente, el trabajador o trabajadores deberán tener derecho a un empleo permanente durante 12 meses como mínimo.

Finalmente, es preciso tener en cuenta el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que en su art. II-81 prohíbe la discriminación por razón de discapacidad, y en el art. II-86 reconoce el derecho a la integración de los discapacitados. Por su parte los art. III-118 y III-124 señalan como política de la Unión la lucha contra la discriminación por razón de discapacidad.

En concreto respecto a las situaciones de dependencia el Comité de Política Económica de la Unión Europea señalaba, ya en el año 2001, los desafíos presupuestarios que se derivan del envejecimiento de la población para la Unión Europea, cuyos países verán como media duplicar el gasto en servicios a mayores dependientes en los próximos cincuenta años.

#### Artículo 6. *Costes adicionales de empleo de los trabajadores discapacitados*

1. Los regímenes de ayuda a la contratación de trabajadores discapacitados y cualquier ayuda que pudiera concederse con arreglo a tales regímenes deberán cumplir las condiciones de los apartados 2 y 3.

2. La ayuda, junto con cualquier ayuda concedida con arreglo al artículo 5, no deberá superar el nivel necesario para compensar cualquier reducción de la productividad resultante de la discapacidad del trabajador o trabajadores y de cualquiera de los costes siguientes:

a) adaptación de las instalaciones;

b) emplear personal que dedique tiempo exclusivamente a asistir al trabajador o trabajadores discapacitados;

c) adaptar o adquirir equipo destinado a dichos trabajadores, que sean adicionales a los que el beneficiario hubiera debido soportar si hubiera empleado a trabajadores no discapacitados, durante cualquier período en el que el trabajador o trabajadores discapacitados están realmente empleados. Cuando el beneficiario proporcione empleo protegido, la ayuda podrá cubrir, pero no rebasar, los costes de construcción, instalación o ampliación del establecimiento en cuestión, así como cualesquiera costes de administración y transporte resultantes del empleo de trabajadores discapacitados.

3. Los regímenes exentos a tenor del presente artículo establecerán que la ayuda estará condicionada a que el beneficiario lleve un registro que permita comprobar que la ayuda recibida se ajusta a lo dispuesto en el presente artículo y en el apartado 4 del artículo 8.

Como ya hemos señalado, la Recomendación (98) 9 (RC-98.9), relativa a la Dependencia, es el instrumento jurídico que sirve de base para la definición de los aspectos concretos del modelo de protección social en los países de la Unión Europea. Entre los argumentos que fundamentan su contenido se encuentran los cuatro siguientes<sup>58</sup>:

1. La configuración de la dependencia como riesgo social que requiere la intervención del ámbito público ante la presencia de diversos factores relativos al proceso de envejecimiento de la población, al aumento del número de enfermedades crónicas, a la mejora de la salud de las personas de edad sobre avanzada y a la necesidad de adaptación de la sociedad a las nuevas estructuras familiares.

2. La consideración de la cobertura de la dependencia como parte del sistema de protección social.

3. La responsabilidad de los poderes públicos en la garantía de la calidad de los cuidados.

4. La necesidad de reforzar la formación y protección social de los cuidadores informales, así como la articulación de un sistema de ayudas a cuidadores.

Se establece con carácter indiscutible la provisión pública, de forma que los poderes públicos serán los encargados de garantizar y vigilar el acceso a los servicios y de regular las prestaciones ofertadas y la calidad de las mismas, pero no se incorpora disposición alguna sobre la forma en que los Estados miembros deben financiar el sistema.

Siguiendo este camino, la Resolución del Consejo de la Unión Europea y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa a un nuevo marco europeo de la discapacidad de 20 de noviembre de 2010 (2010/C 316/01) invitó a la Comisión a elaborar, con la colaboración de los Estados miembros, de las personas con discapacidad,

de las organizaciones que las representan y otras partes interesadas, una nueva estrategia europea de la discapacidad sustentada en los valores consagrados en los tratados europeos, la Estrategia 2020 y la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>59</sup>. Igualmente la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones titulada: Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras (COM/2010/0636 final) busca capacitar a las personas con discapacidad para que puedan disfrutar de todos sus derechos y beneficiarse plenamente de una participación en la economía y la sociedad europeas, especialmente a través del mercado único.

#### **Protección en el ámbito español:**

El tratamiento fiscal de la dependencia se puede analizar desde tres perspectivas distintas<sup>60</sup>:

1. Los incentivos fiscales dirigidos a los perceptores de los servicios: son personas físicas por lo que los beneficios fiscales provienen de los impuestos personales sobre la renta y el capital (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto sobre el Patrimonio).

2. La tributación de los prestadores de los servicios: pueden ser tanto personas físicas (cuidadores informales) como personas jurídicas (gestores y proveedores), por lo que se tienen que analizar el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades.

3. La fiscalidad de los servicios sociales prestados: constituyen consumos de bienes y servicios sujetos a impuestos indirectos y, en particular, al Impuesto sobre el Valor Añadido, al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y al Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte.

<sup>58</sup> Vid. DIZY MENÉNDEZ, D. (directora); RUIZ CAÑETE, O. y FERNÁNDEZ MORENO, M. (investigadoras): *Las personas mayores en situación de dependencia. Propuesta de un modelo protector mixto ...*, ob.cit., págs. 178-179.

<sup>59</sup> *Diario de las Naciones Unidas* de 13/12/2006.

<sup>60</sup> Clasificación realizada por DIZY MENÉNDEZ, D.: *Fiscalidad y dependencia: tratamiento e incentivos...*, ob.cit.

Antes de realizar un rápido recorrido por los beneficios fiscales asociados a situaciones de dependencia (no podemos realizar un análisis más detallado de los mismos y ya hemos citado los excelentes trabajos que se dedican a ello) hemos de tener en cuenta lo siguiente:

Lo primero que hay que señalar, como ya hemos apuntado, es que en la legislación tributaria actual no se define el término dependencia y sólo se refiere a ella por primera vez la última regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 35/2006, de 28 de noviembre), por lo que no existen incentivos fiscales específicos para este colectivo salvo los incluidos en esta Ley. El resto del ordenamiento fiscal español se centra en el concepto de discapacidad y, en determinados supuestos, hace referencia a la edad del contribuyente o beneficiario. Ello no quiere decir, como ya hemos señalado, que todos los discapacitados sean dependientes, puesto que la discapacidad se puede corregir con medios físicos externos que permitan desarrollar las actividades básicas de la vida cotidiana, caso por ejemplo de la implantación de prótesis, pero sí que en muchas situaciones ambos casos se encontrarán unidos.

Otro aspecto que es necesario tener en cuenta desde el punto de fiscal, es la cesión de algunos impuestos estatales a las Comunidades Autónomas, las cuales tienen no sólo acceso a la recaudación de los mismos sino competencias normativas a la hora de establecer exenciones, tipos de gravamen y deducciones sobre la cuota dentro de los límites fijados. Por lo tanto, habrá que tener en cuenta la existencia de diferencias fiscales territoriales, ya que en el tema analizado en este trabajo son frecuentes en casi todas las Comunidades Autónomas regulaciones específicas sobre deducciones por discapacidad y más recientemente sobre situaciones de dependencia.

### **B.2.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas**

Se recogen una serie de exenciones que afectan a las personas con discapacidad o en situación de dependencia:

1. Las prestaciones reconocidas al contribuyente por la Seguridad Social o por

las entidades que la sustituyan como consecuencia de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez. (art.7.f. LIRPF<sup>61</sup>).

2. Las pensiones por inutilidad o incapacidad permanente del régimen de clases pasivas (art. 7.g. LIRPF<sup>62</sup>)

3. Prestaciones familiares por hijo a cargo y las pensiones y haberes pasivos por orfandad (art.7.h. LIRPF<sup>63</sup>).

<sup>61</sup> f) Las prestaciones reconocidas al contribuyente por la Seguridad Social o por las entidades que la sustituyan como consecuencia de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez. Asimismo, las prestaciones reconocidas a los profesionales no integrados en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos por las mutualidades de previsión social que actúen como alternativas al régimen especial de la Seguridad Social mencionado, siempre que se trate de prestaciones en situaciones idénticas a las previstas para la incapacidad permanente absoluta o gran invalidez de la Seguridad Social. La cuantía exenta tendrá como límite el importe de la prestación máxima que reconozca la Seguridad Social por el concepto que corresponda. El exceso tributará como rendimiento del trabajo, entendiéndose producido, en caso de concurrencia de prestaciones de la Seguridad Social y de las mutualidades antes citadas, en las prestaciones de estas últimas.

<sup>62</sup> g) Las pensiones por inutilidad o incapacidad permanente del régimen de clases pasivas, siempre que la lesión o enfermedad que hubiera sido causa de aquéllas inhabilitara por completo al perceptor de la pensión para toda profesión u oficio.

<sup>63</sup> h) Las prestaciones familiares reguladas en el Capítulo IX del Título II del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y las pensiones y los haberes pasivos de orfandad y a favor de nietos y hermanos, menores de veintidós años o incapacitados para todo trabajo, percibidos de los regímenes públicos de la Seguridad Social y clases pasivas. Asimismo, las prestaciones reconocidas a los profesionales no integrados en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos por las mutualidades de previsión social que actúen como alternativas al régimen especial de la Seguridad Social mencionado, siempre que se trate de prestaciones en situaciones idénticas a las previstas en el párrafo anterior por la Seguridad Social para los profesionales integrados en dicho régimen especial. La cuantía exenta tendrá como límite el importe de la prestación máxima que reconozca la

4. Prestaciones públicas para acogimiento de personas con discapacidad, mayores de 65 años o menores y ayudas para financiar estancias en residencias o centros de día (art.7.l. LIRPF<sup>64</sup>).

5. Las ayudas a los deportistas con discapacidad de alto nivel (art. 7.m. LIRPF<sup>65</sup>)

6. Las prestaciones por desempleo percibidas en la modalidad de pago único establecidas en el RD 1044/1985, de 19 de junio (art. 7.n. LIRPF<sup>66</sup>)

7. Rentas vitalicias derivadas de planes individuales de ahorro sistemático (art.7.v LIRPF<sup>67</sup>).

8. Rendimientos del trabajo derivados de sistemas de previsión social y patrimonios protegidos (art.7.w LIRPF<sup>68</sup>).

9. Prestaciones públicas para cuidados y asistencia derivada del sistema de dependencia (art.7.x<sup>69</sup>). Se refiere a las prestaciones públicas reguladas en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Dependencia: prestación económica vinculada

---

Seguridad Social por el concepto que corresponda. El exceso tributará como rendimiento del trabajo, entendiéndose producido, en caso de concurrencia de prestaciones de la Seguridad Social y de las mutualidades antes citadas, en las prestaciones de estas últimas. Igualmente estarán exentas las demás prestaciones públicas por nacimiento, parto o adopción múltiple, adopción, hijos a cargo y orfandad. También estarán exentas las prestaciones públicas por maternidad percibidas de las Comunidades Autónomas o entidades locales.

<sup>64</sup> i) Las prestaciones económicas percibidas de instituciones públicas con motivo del acogimiento de personas con discapacidad, mayores de 65 años o menores, sea en la modalidad simple, permanente o preadoptivo o las equivalentes previstas en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, incluido el acogimiento en la ejecución de la medida judicial de convivencia del menor con persona o familia previsto en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Igualmente estarán exentas las ayudas económicas otorgadas por instituciones públicas a personas con discapacidad con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento o mayores de 65 años para financiar su estancia en residencias o centros de día, siempre que el resto de sus rentas no excedan del doble del indicador público de renta de efectos múltiples.

<sup>65</sup> m) Las ayudas de contenido económico a los deportistas de alto nivel ajustadas a los programas de preparación establecidos por el Consejo Superior de Deportes con las federaciones deportivas españolas o con el Comité Olímpico Español, en las condiciones que se determinen reglamentariamente.

<sup>66</sup> n) Las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único establecida en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, siempre

---

que las cantidades percibidas se destinen a las finalidades y en los casos previstos en la citada norma. Esta exención estará condicionada al mantenimiento de la acción o participación durante el plazo de cinco años, en el supuesto de que el contribuyente se hubiera integrado en sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado o hubiera realizado una aportación al capital social de una entidad mercantil, o al mantenimiento, durante idéntico plazo, de la actividad, en el caso del trabajador autónomo. (Modificado por Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo).

<sup>67</sup> v) Las rentas que se pongan de manifiesto en el momento de la constitución de rentas vitalicias aseguradas resultantes de los planes individuales de ahorro sistemático a que se refiere la disposición adicional tercera de esta Ley.

<sup>68</sup> w) Los rendimientos del trabajo derivados de las prestaciones obtenidas en forma de renta por las personas con discapacidad correspondientes a las aportaciones a las que se refiere el artículo 53 de esta Ley, hasta un importe máximo anual de tres veces el indicador público de renta de efectos múltiples. Igualmente estarán exentos, con el mismo límite que el señalado en el párrafo anterior, los rendimientos del trabajo derivados de las aportaciones a patrimonios protegidos a que se refiere la disposición adicional decimoctava de esta Ley. (Modificado por la Ley 26/2014, de 27 de noviembre). Sobre esta materia *vid.* DE PABLO VARONA, C: *Los patrimonios protegidos de las personas con discapacidad. Régimen fiscal*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2018.

<sup>69</sup> x) Las prestaciones económicas públicas vinculadas al servicio, para cuidados en el entorno familiar y de asistencia personalizada que se derivan de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

al servicio; prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y prestación económica de asistencia personal<sup>70</sup>.

Asimismo, se establecen una serie de reducciones por atención a situaciones de dependencia y envejecimiento (Capítulo I de la LIRPF):

1. Seguros por dependencia severa o gran dependencia (art. 51.5 LIRPF).
2. Sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad (art. 53 LIRPF).
3. Patrimonio protegido (art.54 LIRPF).

Además, se establecen una serie de mínimos para la adecuación del IRPF a las circunstancias personales y familiares, como ya vimos en la parte primera del trabajo.

1. Mínimo por descendientes (art.58 LIRPF).
2. Mínimo por ascendientes. (Art.59 LIRPF).
3. Mínimo discapacidad (art.60 LIRPF<sup>71</sup>).

<sup>70</sup> Vid. MARTÍN DÉGANO, I.: *Novedades en la regulación de la discapacidad y dependencia...*, ob.cit., págs. 67-70.

<sup>71</sup> Artículo 60. *Mínimo por discapacidad*. El mínimo por discapacidad será la suma del mínimo por discapacidad del contribuyente y del mínimo por discapacidad de ascendientes y descendientes. 1. El mínimo por discapacidad del contribuyente será de 3.000 euros anuales cuando sea una persona con discapacidad y 9.000 euros anuales cuando sea una persona con discapacidad y acredite un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento. Dicho mínimo se aumentará, en concepto de gastos de asistencia, en 3.000 euros anuales cuando acredite necesitar ayuda de terceras personas o movilidad reducida, o un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento. 2. El mínimo por discapacidad de ascendientes o descendientes será de 3.000 euros anuales por cada uno de los descendientes o ascendientes que generen derecho a la aplicación del mínimo a que se refieren los artículos 58 y 59 de esta Ley, que sean personas con discapacidad, cualquiera que sea su edad. El mínimo será de 9.000 euros anuales, por cada uno de ellos que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento. Dicho mínimo se aumentará, en concepto de gastos de asistencia, en 3.000 euros anuales por cada ascendiente o descendiente que acredite necesitar ayuda de terceras personas o movilidad reducida, o un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento. 3. A los efectos de este Impuesto, tendrán la consideración de personas con discapacidad los

La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 incluyó, como ya hemos analizado, una nueva deducción por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo (art. 81 bis LIRPF).

Por último, en la deducción por obras de adecuación de vivienda habitual se incluyen las situaciones de discapacidad. Es necesario que los contribuyentes hubieran satisfecho cantidades para la realización de obras e instalaciones de adecuación de la vivienda habitual de las personas con discapacidad con anterioridad a 1 de enero de 2013 siempre y cuando las citadas obras o instalaciones estuvieran concluidas antes de 1 de enero de 2017.

Pueden aplicar esta deducción los contribuyentes que efectúen obras e instalaciones de adecuación de su vivienda habitual por razón de su propia discapacidad o de la de su cónyuge, o un pariente en línea directa o colateral consanguínea o por afinidad, hasta el tercer grado inclusive siempre que convivan con él, y siempre que la vivienda sea ocupada por cualesquiera de ellos a título de propietario, arrendatario, subarrendatario o usufructuario.

A estos efectos, tienen la consideración de obras o instalaciones de adecuación:

- Aquellas que impliquen una reforma del interior de la vivienda.
- La modificación de los elementos comunes del edificio que sirvan de paso necesario entre la finca urbana y la vía pública, tales como escaleras,

contribuyentes que acrediten, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. En particular, se considerará acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento en el caso de los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez y en el caso de los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. Igualmente, se considerará acreditado un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, cuando se trate de personas cuya incapacidad sea declarada judicialmente, aunque no alcance dicho grado.

ascensores, pasillos, portales o cualquier otro elemento arquitectónico. Las necesarias para la aplicación de dispositivos electrónicos que sirvan para superar barreras de comunicación sensorial o de promoción de su seguridad. Podrá aplicar esta deducción, además del contribuyente a que hemos hecho referencia, también los contribuyentes que sean copropietarios del inmueble en el que se encuentre la vivienda.

**La base máxima de deducción** es de 12.080 €, siendo independiente del límite de 9.040 € establecido con carácter general para la deducción por adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual. El exceso de las cantidades invertidas sobre dicho importe no se podrá trasladar a ejercicios posteriores.

#### FORMA DE ACREDITACIÓN

Las obras e instalaciones de adaptación deberán ser certificadas por la Administración competente (IMSERSO u órgano al que corresponde de las CCAA la valoración de las discapacidades), como necesarias para la accesibilidad y comunicación sensorial que facilite el desenvolvimiento digno y adecuado de dichos contribuyentes.

#### PORCENTAJES DE DEDUCCIÓN

Adecuación realizada tanto con financiación propia como ajena:

- 10 por 100 estatal.
- 10 por 100 para todas las CCAA de régimen común (excepto Cataluña) y las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla. Las Comunidades autónomas de Illes Balears y de la Región de Murcia, han aprobado específicamente este porcentaje.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña el porcentaje aplicable para calcular el tramo autonómico de esta deducción es el 15 por 100<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Se entiende por obras e instalaciones de adecuación de la vivienda habitual de las personas con discapacidad aquéllas que impliquen una reforma del interior de la misma, así como las de modificación de los elementos comunes del edificio que sirvan de paso necesario entre la finca urbana y la vía pública, tales como escaleras, ascensores, pasillos, portales o cualquier otro elemento arquitectónico, o las necesarias para la aplicación

La mayoría de las Comunidades Autónomas tienen establecidas deducciones adicionales sobre la cuota en materia de discapacidad al ser un tributo cedido<sup>73</sup>.

Haremos ahora un rápido repaso por algunos otros impuestos que incluyen algún tipo de medida beneficiosa para las personas con discapacidad<sup>74</sup>.

#### B.2.2. Impuesto sobre el patrimonio

Bonificación de los patrimonios especialmente protegidos de contribuyentes con discapacidad.

Los contribuyentes de este impuesto que sean titulares del patrimonio protegido regulado en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria con esta finalidad, podrán aplicarse una bonificación del 99 % en la parte de la cuota que proporcionalmente corresponda a los bienes o derechos incluidos en dicho patrimonio con un límite de 300.000 euros; para el resto del patrimonio, no cabrá bonificación alguna.

Al ser un tributo cedido habrá que analizar cada normativa de las distintas Comunidades Autónomas.

de dispositivos electrónicos que sirvan para superar barreras de comunicación sensorial o de promoción de su seguridad. Darán derecho a la deducción las obras e instalaciones de adecuación que deban efectuarse en la vivienda habitual del contribuyente, por razón de la discapacidad del propio contribuyente, de su cónyuge, o de un pariente en línea directa o colateral, consanguínea o por afinidad hasta el tercer grado inclusive que conviva con él. La vivienda debe estar ocupada por cualquiera de estas personas a título de propietario, arrendatario, subarrendatario o usufructuario.

<sup>73</sup> Para una información detallada vid.:

[https://www.agenciatributaria.es/static\\_files/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Informacion\\_institucional/Campanias/Renta/2017/Folleto/FolletoPersonasDiscapacidad\\_2017.pdf](https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Informacion_institucional/Campanias/Renta/2017/Folleto/FolletoPersonasDiscapacidad_2017.pdf).

<sup>74</sup> Para un mayor análisis Vid. DIZY MENÉNDEZ, D. (directora); RUIZ CAÑETE, O. y FERNÁNDEZ MORENO, M. (investigadoras): *Las personas mayores en situación de dependencia...*, ob.cit., págs. 49-56.

### B.2.3. La hipoteca inversa y el seguro de dependencia

Analizamos esta figura debido a la relación que puede tener también por el uso que de ella pueden hacer las mujeres, dado que su longevidad suele ser superior a la del hombre.

Según han puesto de manifiesto varios autores<sup>75</sup>, la vivienda en España tiene un gran potencial como activo subyacente para instrumentar mecanismos de financiación de prestaciones de la vejez y de la dependencia en un contexto en el que la cobertura pública es limitada y en el que, dado el actual ritmo de envejecimiento de la población, la necesidad de una reforma del actual modelo de financiación deviene imprescindible.

En la actualidad, las pensiones de jubilación junto a los ahorros privados en forma de rentas, fondos de pensiones y activos mobiliarios en general, son la fuente de financiación de la vejez en España y, en muy pocos casos, se utiliza la vivienda en propiedad para complementar estos ingresos. Si pensamos que los activos inmobiliarios conforman más del 70% de los activos de los hogares españoles y que no se utilizan para esta finalidad, se evidencian entonces importantes fallos de coordinación explicados en parte por una cultura de la herencia unido al escaso desarrollo de instrumentos adecuados para la conversión líquida de los activos inmobiliarios.

En este marco, los mayores en España aunque tienen poca renta relativa (su pensión y ahorros) tienen en su gran mayoría una vivienda en propiedad (sustitutiva de los gastos de alquiler y riqueza), hecho que equipara su riqueza a la media europea. La universalización de instrumentos como la vivienda pensión en forma de rentas vitalicias o la hipoteca inversa podría permitir a las entidades crediticias gozar de las ventajas de

<sup>75</sup> Vid. el excelente trabajo de COSTA FONT, J.; GIL TRASFÍ, J.; y MASCARILLA MIRÓ, O.: *Capacidad de la vivienda en propiedad como instrumento de financiación de las personas mayores en España*, Premio Edad & Vida 2005, Fundación Edad & Vida (Instituto para la mejora, promoción e innovación de la calidad de vida de las personas mayores, patrocinado por Caixa Vida, mayo 2007.

las economías de escala y, a su vez, complementar la financiación pública de los servicios de atención a la dependencia vía el 'copago', mejorando en este sentido la sostenibilidad financiera del Sistema y permitiendo el el saldo de las finanzas públicas por el doble juego de un menor gasto social de los servicios públicos de atención a la dependencia como por un aumento de los ingresos fiscales al potenciar el consumo de la población envejecida.

La Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria. (BOE de 8 de diciembre) regula estas medidas.

Mientras que nuestro Código Civil contempla el negocio jurídico de la renta vitalicia, realmente la hipoteca inversa, como negocio de las entidades financieras, comenzó en el mercado anglosajón en la década de los 60, como respuesta al sistema de pensiones británico y norteamericano, bajo la denominación *reverse mortgage*.

Son necesarias unas precisiones técnicas puesto que la capacidad de la vivienda en propiedad como instrumento de financiación es aún un campo de investigación relativamente joven en España y también lo es la experiencia existente en el mercado. Ello hace que en algunos casos la terminología utilizada sea algo confusa.

Así unos conceptos de las alternativas existentes para dar liquidez al patrimonio inmobiliario, así como a los instrumentos aseguradores complementarios a las mismas pueden ser las siguientes<sup>76</sup>:

- Vivienda Pensión: Forma de dar liquidez a un patrimonio inmobiliario consistente en la entrega de la nuda propiedad de la vivienda privada, manteniendo de forma vitalicia el usufructo de la misma, a cambio de la

<sup>76</sup> Definiciones aportadas por de COSTA FONT, J.; GIL TRASFÍ, J.; y MASCARILLA MIRÓ, O.: *Capacidad de la vivienda en propiedad como instrumento de financiación ...*, ob.cit.

obtención de una renta vitalicia. Esta operación puede materializarse de varias formas: de particular a particular, con una entidad inmobiliaria intermediaria y una entidad aseguradora, con una entidad aseguradora directamente, etc.

- **Hipoteca-Inversa:** Operación financiera realizada normalmente con una entidad bancaria mediante la cual el propietario de la vivienda constituye una hipoteca sobre la misma recibiendo un capital o bien disposiciones mensuales sobre el capital concedido, por un tiempo limitado. El propietario no pierde la propiedad ni el uso de la vivienda. En el caso de que el propietario de la vivienda desee obtener una renta vitalicia deberá contratar con parte del capital obtenido de la entidad financiera un seguro de vida de rentas vitalicias con una entidad aseguradora.

- **Seguro de Rentas Vitalicias:** Se trata de un seguro de vida celebrado con una entidad aseguradora que de forma inmediata a su contratación o diferida por un espacio de tiempo, ofrece al asegurado una cantidad económica periódica (normalmente mensual) a lo largo de toda su vida. Para la contratación del producto el asegurado paga una prima (o capital inicial), en base al cual y en función del sexo y edad del asegurado, con cálculos actuariales se determina la cantidad económica periódica a recibir de forma vitalicia.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, cuya disposición adicional séptima «Instrumentos privados para la cobertura de dependencia» dispuso que el Gobierno en el plazo de seis meses promoverá las modificaciones legislativas que procedan para regular la cobertura privada de las situaciones de dependencia, y que, con el fin de facilitar la cofinanciación por los beneficiarios de los servicios que se establecen en la Ley, se promoverá la regulación del tratamiento fiscal de los instrumentos privados de cobertura de la dependencia. En segundo lugar, y aun cuando no lo sea en el orden cronológico, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto

sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, introduce una serie de medidas de fomento fiscal de la cobertura de la dependencia mediante seguros privados y planes de pensiones, modificando la regulación sustantiva de estos últimos. La Ley 41/2007 puso en el mercado una serie de posibilidades que pueden ayudar a financiar situaciones de dependencia, aunque creemos que todavía se necesita un cambio de mentalidad muy grande. Lo cierto es que hacer líquido el valor de la vivienda mediante productos financieros podría contribuir a paliar uno de los grandes problemas socioeconómicos que tienen España y la mayoría de países desarrollados: la satisfacción del incremento de las necesidades de renta durante los últimos años de la vida. La hipoteca inversa se define como un préstamo o crédito hipotecario del que el propietario de la vivienda realiza disposiciones, normalmente periódicas, aunque la disposición pueda ser de una sola vez, hasta un importe máximo determinado por un porcentaje del valor de tasación en el momento de la constitución. Cuando se alcanza dicho porcentaje, el mayor o dependiente deja de disponer de la renta y la deuda sigue generando intereses. La recuperación por parte de la entidad del crédito dispuesto más los intereses se produce normalmente de una vez cuando fallece el propietario, mediante la cancelación de la deuda por los herederos o la ejecución de la garantía hipotecaria por parte de la entidad de crédito. No cabe duda, pues, de que el desarrollo de un mercado de hipotecas inversas que permitan a los mayores utilizar parte de su patrimonio inmobiliario para aumentar su renta ofrece un gran potencial de generación de beneficios económicos y sociales. La posibilidad de disfrutar en vida del ahorro acumulado en la vivienda aumentaría enormemente la capacidad para suavizar el perfil de renta y consumo a lo largo del ciclo vital, con el consiguiente efecto positivo sobre el bienestar.

En relación con el seguro de dependencia, su contenido incorpora la regulación de los

instrumentos privados para la cobertura de la dependencia, que podrá articularse bien a través de un contrato de seguro suscrito con entidades aseguradoras, incluidas las mutualidades de previsión social, o bien a través de un plan de pensiones. La cobertura de la dependencia realizada a través de un contrato de seguro obliga al asegurador, para el caso de que se produzca la situación de dependencia, conforme a lo dispuesto en la normativa reguladora de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y dentro de los términos establecidos en la Ley y en el contrato, al cumplimiento de la prestación convenida con la finalidad de atender, total o parcialmente, directa o indirectamente, las consecuencias perjudiciales para el asegurado que se deriven de dicha situación. Estos seguros podrán contratarse por las entidades aseguradoras que cuenten con la preceptiva autorización administrativa para el ejercicio de la actividad aseguradora en los ramos de vida o enfermedad.

## CONTROL ESTRICTO DE CONVENCIONALIDAD DE LAS LICENCIAS DE MATERNIDAD Y PATERNIDAD DEL RÉGIMEN GENERAL DE EMPLEO PÚBLICO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. UN ANÁLISIS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Nadia Solange Aguayo

*“[e]s posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes (...) su creación y uso se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer, condiciones que se agravan cuando se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas (...) estatales.”<sup>1</sup>*

### A. Introducción<sup>2</sup>

La *perspectiva de género* constituye una herramienta metodológica que tiende a garantizar la vigencia de un principio –el de igualdad y no discriminación– esencial para el respeto de la dignidad humana. Pese a ello, en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha admitido, hace ya unas cuantas décadas, la impotencia de los mecanismos generales de tutela de los derechos humanos para garantizar la igualdad a las mujeres. En consecuencia, se ha declarado la necesidad de otorgar un tratamiento específico a las violaciones de sus derechos. Con esa finalidad, se viene construyendo un capítulo especial dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos referido a los compromisos que los Estados asumen para hacer frente a esa

particular forma de discriminación arraigada en procesos estructurales.

El desarrollo creciente y progresivo de este nuevo Derecho se ha caracterizado por la búsqueda de nociones cada vez más robustas de la equidad de género. En ese sentido, la clásica afirmación de que las desigualdades de hecho podrían conjurarse mediante acciones de trato preferente que garantizase directamente a las mujeres el ejercicio de los derechos que históricamente les habían sido negados<sup>3</sup> fue cediendo lugar a debates más profundos en torno a los procesos estructurales que han causado esos desequilibrios a lo largo de la historia<sup>4</sup>.

Desde esa perspectiva, se han elaborado estándares de cumplimiento obligatorio para los Estados, vinculados a la necesidad de transformar los contextos socio-culturales que relegan —aún en la actualidad— a las mujeres a posiciones de subordinación en las relaciones sociales de poder. Por cierto, en ese ámbito ha sido analizada la influencia de la cultura en la discriminación, se ha concluido que la subordinación que históricamente las ha afectado está asociada a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes y se ha alertado a los Estados acerca del agravamiento de esas

<sup>1</sup> Corte IDH, caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 180.

<sup>2</sup> Este artículo está basado en el trabajo de tesis correspondiente a la Especialización en Derecho Administrativo Económico, UCA (“Control de convencionalidad de las licencias de maternidad y paternidad del régimen general de empleo público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Escrutinio estricto de las diferencias de trato basadas en el género a la luz de los nuevos estándares internacionales relativos a la protección del derecho a la igualdad y a la no discriminación”), aprobado en octubre de 2020.

<sup>3</sup> Vgr., mediante el establecimiento de cupos femeninos de ingreso al mercado laboral, a la función pública o en general a los espacios tradicionalmente ocupados por varones, etc.

<sup>4</sup> Esta visión estructural de la igualdad, afirma Schafrik, “trae aparejada un previo reconocimiento de esos grupos a los que la sociedad, por diversos motivos, ha colocado en situación de mayor vulnerabilidad” (SCHAFRIK, Fabiana, “Hacia una obligación indeclinable del Estado de realizar la igualdad”, en Revista Electrónica del Consejo de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (REC), Nro. 1., 5 de agosto de 2020, <http://rec.defensoria.org.ar>).

condiciones cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas estatales.

En particular, se ha determinado que la libertad de las mujeres ha sido históricamente limitada, restringida o anulada, como consecuencia de la utilización de estereotipos de género que asignan a las mujeres funciones reproductoras y de planificación familiar.

A partir de entonces<sup>5</sup> se ha instado a los Estados a desarrollar estrategias integrales y efectivas de prevención que tengan en cuenta las causas históricas del fenómeno estructural de la violencia y la discriminación. En ese escenario, una de las principales obligaciones de los Estados es revisar todas las políticas vigentes con el fin de detectar la existencia de prejuicios y suposiciones erróneas basadas en el género. El objetivo es transformar, a través de la legislación, las valoraciones sociales que mantengan o favorezcan situaciones de desigualdad<sup>6</sup>.

Siguiendo esa lógica, nos hemos propuesto analizar el régimen general de licencias parentales previsto en la Ley 471 de la Ciudad de Buenos Aires, pues –al igual que todos los regímenes<sup>7</sup> que regulan la materia– esta

legislación contiene diferencias de trato entre hombres y mujeres, que podrían estar asociadas a supuestas diferencias de roles y responsabilidades familiares; por lo que, a la luz de estas modernas concepciones, podrían implicar el empleo y la reproducción de ciertos estereotipos de género que es preciso remover.

En particular, nos hemos centrado en el régimen de empleo público vigente en la Ciudad de Buenos Aires porque su última modificación da cuenta de que han sido las propias autoridades locales quienes han advertido la presencia de esos estereotipos de género en la legislación.<sup>8</sup> En lo sustancial, la modificación del año 2019<sup>9</sup> implicó la readecuación del tradicional esquema de licencias por maternidad y paternidad con la intención de remover los estereotipos de género vigentes en ese régimen y contribuir a acortar la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres. Por lo que, sin lugar a dudas, se trató de una acción tendiente a satisfacer los compromisos asumidos en el plano internacional; sin embargo, a la luz de las razones que venimos señalando, resta analizar si la nueva legislación logra remover los estereotipos de género subyacentes en el antiguo régimen y evaluar, consecuentemente, si la medida se traduce en un igual reconocimiento de derechos para todas las personas.

---

<sup>5</sup> Además de reafirmar su obligación de organizar todo el aparato estatal en miras a garantizar protección a las mujeres que sean o puedan ser víctimas actuales de esta particular forma de violencia y discriminación.

<sup>6</sup> Como dice Corti, “[e]l derecho, en su aspecto normativo, regula los comportamientos. Pero éstos no acaecen en cualquier parte, sino en uno o varios mundos cuya propuesta se encuentra encastrada con las normas. Al derecho moderno no le es suficiente la pródiga imaginación social de versiones del mundo, ya que genera uno o varios por su propia cuenta” (CORTI, Horacio Guillermo, “La guerra silenciosa. Lecturas de Filosofía del Derecho”, Buenos Aires, Eudeba, 2000, pág. 31).

<sup>7</sup> Analizamos por primera vez la plausibilidad de establecer una relación entre la reglamentación asimétrica de la maternidad y la paternidad y los estereotipos de género en nuestro trabajo “Feminismo Deconstructivo y Economía del Cuidado: ¿Igualdad o “In-diferencia” de Género?”, *Igualdad, autonomía personal y derechos sociales*, N° 7, mayo de 2018.

---

<sup>8</sup> Ello así, por cuanto los impulsores de la iniciativa señalaron: “[e]l régimen hasta ahora vigente imponía a la mujer la carga del cuidado del hijo, reproduciendo estereotipos de género, no contribuyendo a una mejor distribución de tareas intrahogar, y, en definitiva, generando un obstáculo a menudo insalvable para su reincorporación a la actividad laboral”. La reforma del año 2019 tuvo por fin “[a]cortar la brecha de desigualdad de género en el ámbito laboral, propiciar mecanismos que promuevan la distribución igualitaria de las tareas en el cuidado de los hijos, facilitar la coparentalidad igualitaria e incorporar una perspectiva igualitaria (...) sin distinciones de género” (DOMENICONI, Julia, “Nuevo régimen de licencias familiares: ampliar derechos y equiparar responsabilidades”, nota publicada el 12/11/2018, [Infobae](#)

<sup>9</sup> Instrumentada por las leyes 6025 y 6147.

En el contexto de esas reflexiones, nos hemos planteado como objetivo específico analizar la compatibilidad de las distinciones de trato basadas en el género que aún contiene el régimen de empleo público vigente en la Ciudad de Buenos Aires con los nuevos estándares del sistema interamericano.<sup>10</sup>

## **B. La perspectiva de género a la luz de los estándares interamericanos en materia de Igualdad y No Discriminación**

La perspectiva de género es usualmente definida como una herramienta necesaria para “[o]bservar y entender el impacto diferenciado de programas, proyectos, políticas y normas jurídicas sobre las personas, con el fin de evitar que se reproduzcan situaciones de discriminación y exclusión” respecto de las mujeres<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Para ello, hemos analizado en primer lugar, la jurisprudencia interamericana con el objeto de sistematizar el contenido y alcance de los estándares desarrollados en materia de igualdad y no discriminación basada en el género. En segundo lugar, desarrollamos el concepto de control interno de convencionalidad y señalamos las características que éste adquiere en los casos en los que los órganos internos están llamados a analizar la legitimidad de las distinciones de trato. Para ello se han abordado los distintos tipos de análisis que pueden aplicarse y sus diversos grados de intensidad. En particular, se examina la aplicación de la doctrina de las denominadas categorías sospechosas a los supuestos legislativos que contienen diferenciaciones basadas en el sexo de las personas. En tercer término, se analiza el sistema de licencias parentales que contiene el régimen general de empleo público de la Ciudad de Buenos Aires a la luz de todas esas reglas. Es decir, se realiza el examen de compatibilidad entre aquel y éstas, teniendo en cuenta la doctrina y jurisprudencia interamericanas desarrolladas en los apartados precedentes. Por último, hemos sintetizado las conclusiones generales y más relevantes sobre las principales cuestiones abordadas y hemos incluido una opinión fundada a propósito de la reforma legislativa analizada.

<sup>11</sup> MANTILLA FALCÓN, Julissa, “La importancia de la aplicación del enfoque de género: asumiendo nuevos retos”, Themis, *Revista de Derecho*, Núm. 63, 2013, pág. 133.

En el ámbito americano, su empleo supone la consideración de las pautas elaboradas en el SIDH. La adecuación a los estándares mínimos elaborados en ese ámbito es una manera de asegurar que las acciones que se adopten con fines de diagnóstico, implementación y evaluación de políticas públicas protectoras de las mujeres sean efectivas.

A su vez, creemos que resulta especialmente relevante tomar en consideración la doctrina que la Corte IDH viene elaborando en la materia; por ello, a continuación, analizaremos esa jurisprudencia.

### **B.1. El derecho de las mujeres a la Igualdad y a la No Discriminación**

La primera regla que ha establecido la Corte IDH con relación al principio de igualdad y no discriminación es que, por su vinculación con la naturaleza y dignidad humanas<sup>12</sup>, constituye una norma de *Ius Cogens*.<sup>13</sup>

Luego, con relación a su contenido, ha expresado: “[l]os Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”.<sup>14</sup>

Además, ha precisado su alcance refiriéndose a la regla del artículo 1.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos. Al respecto, ha manifestado: “El artículo 1.1 de la Convención, que es una

<sup>12</sup> Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 55 (En el mismo sentido: Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 45; y Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 87.

<sup>13</sup> Opinión Consultiva OC-18/03, citada, párr. 100).

<sup>14</sup> Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 185.

*norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, dispone la obligación de los Estados Parte de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos 'sin discriminación alguna'".<sup>15</sup>*

Por otra parte, al interpretar el artículo 24, ha señalado que de acuerdo con él: *"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. (...) En función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio de origen legal. De este modo la prohibición de discriminación ampliamente contenida en el artículo 1.1 respecto de los derechos y garantías estipulados por la Convención, se extiende al derecho interno de los Estados Partes, de tal manera que es posible concluir que, con base en esas disposiciones, éstos se han comprometido, en virtud de la Convención, a no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley".<sup>16</sup>*

En ese sentido ha destacado que *"[n]o toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos"*<sup>17</sup>. Es decir, que *"no implican discriminación las distinciones de trato orientadas que no conducen a situaciones contrarias a la justicia."*<sup>18</sup> De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente a las personas, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una

fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón; vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana<sup>19</sup>.

Finalmente, el Tribunal se ha referido también a los efectos del principio de igualdad y no discriminación, señalando que *"[de la] obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, sin discriminación alguna y en una base de igualdad, se derivan varias consecuencias y efectos que se concretan en obligaciones específicas"*<sup>20</sup>. En ese sentido precisa que los Estados, por un lado *"[d]eben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto"*<sup>21</sup>, de *"favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales"* y por otro, deben *"adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas"*<sup>22</sup>.

De la breve reseña jurisprudencial precedente, podemos entonces inferir los primeros estándares mínimos exigibles a los Estados en orden a resguardar la efectiva vigencia del principio de igualdad y no discriminación, respecto de las mujeres en tanto grupo vulnerable a la discriminación. Estos se refieren tanto a la obligación general de respeto como a obligaciones concretas de garantía —en este caso, aplicadas al caso de las mujeres—. La primera hace referencia al deber de *respetar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención sin discriminación* por género o sexo, y las segundas implican *garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y*

---

<sup>15</sup> Opinión Consultiva OC-4/84, citada, párr. 53 (En el mismo sentido: Opinión Consultiva OC-17/02, citada, párr. 43).

<sup>16</sup> *Ídem*, párr. 54. (En el mismo sentido: Opinión Consultiva OC-17/02, citada, párr. 44).

<sup>17</sup> *Ídem*, párr. 56. (En el mismo sentido: Opinión Consultiva OC-17/02, citada, párr. 48).

<sup>18</sup> *Ídem*, párr. 57. (En el mismo sentido, Opinión Consultiva OC-17/02, citada, párr. 47).

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Opinión Consultiva OC-18/03, citada, párr. 102.

<sup>21</sup> Opinión Consultiva OC-18/03, citada, párr. 103.

<sup>22</sup> *Ídem*, párr. 103 y 104.

*libertades reconocidos en la Convención sin discriminación por sexo o género.*

A su vez, la obligación de respeto implica para los Estados: i) *la prohibición de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias por sexo o género referentes a la protección de la ley* y ii) *el deber de eliminar de sus ordenamientos jurídicos regulaciones discriminatorias por sexo o género referentes a la protección de la ley*. La obligación de garantía comprende, por su parte, el deber de: a) *combatir las prácticas discriminatorias por sexo o género* y b) *establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley a hombres y mujeres*.

Por último, una importante pauta de interpretación es que estas obligaciones constituyen el fundamento último del SIDH, por cuanto tienden a garantizar la dignidad de todas las personas; por lo que es inconcebible que los Estados se mantengan dentro de las fronteras del SIDH sin garantizar su estricto cumplimiento.

## **B.2. El derecho de las mujeres a no ser estereotipadas**

En segundo lugar, también concierne a la protección del derecho a la igualdad de las mujeres, la jurisprudencia que la Corte IDH ha desarrollado en torno a la violencia que se ejerce contra ellas. Ello así por cuanto —como señalaremos a continuación— el Tribunal ha expresado que existe entre ambos fenómenos una relación causal.

Ciertamente, luego de reconocer que este colectivo ha experimentado a lo largo de la historia, exclusiones y desventajas persistentes y sistemáticas en el acceso a los recursos y oportunidades, como producto de diversas relaciones desiguales (sociales, económicas, culturales y políticas), el Tribunal ha elaborado estándares de protección que específicamente establecen las obligaciones de los Estados para combatir la “[f]orma de discriminación que impide [a las mujeres] gravemente el goce de derechos y libertades

*en pie de igualdad con el hombre*”<sup>23</sup>.

En primer lugar, en el año 2006 —al resolver el caso del Penal Castro Castro Vs. Perú— la Corte identificó tres particularidades en la violencia que había ejercido el Estado. Primero, reconoció que las mujeres se habían visto afectadas por los actos de violencia de manera diferente a los hombres; segundo, que algunos actos de violencia se habían dirigido específicamente a ellas; y tercero, que otros actos les habían afectado en mayor proporción que a los hombres.<sup>24</sup>

Desde entonces, ha examinado con frecuencia cuestiones relacionadas de manera específica con la violencia de género —“*la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que le afecta en forma desproporcionada*”<sup>25</sup>— y con el acceso de las mujeres víctimas de violencia a recursos judiciales idóneos y efectivos. A partir de allí, ha señalado reiteradamente que la violencia contra la mujer es, a la vez, *causa y consecuencia de la desigualdad y la discriminación* que las afecta. Por ello, los estándares elaborados a partir de los casos en que se sometió a su consideración, situaciones de violencia contra las mujeres constituyen la segunda fuente del derecho a la igualdad de las mujeres en el Derecho Interamericano.

Así, más adelante, la Corte IDH ha empezado a analizar la influencia de una “*cultura de discriminación respecto de las mujeres*” en la violencia que se dirige contra ellas o que las afecta de manera particular.

Puntualmente, en el año 2009, al fallar en el

<sup>23</sup> Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 221.

<sup>24</sup> Caso del Penal Miguel Castro Castro vs Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párrs. 223 y 224.

<sup>25</sup> Conf. Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, Recomendación General No. 19: La violencia contra la mujer, párr. 6, en: Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 12 de mayo de 2004.

caso “Campo Algodonero”<sup>26</sup> comprobó que “[d]esde 1993 exist[ía] en Ciudad Juárez un aumento de homicidios de mujeres [y que] más allá de las cifras [resultaba] preocupante el hecho de que algunos de [esos] crímenes parec[ían] presentar altos grados de violencia, incluyendo sexual, y que en general ha[bían] sido influenciados, tal como lo acepta[ba] el Estado, por una cultura de discriminación contra la mujer”.<sup>27 28</sup>

En esa oportunidad, finalmente sentenció que “[e]ra posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas [estatales]. La creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer”<sup>29</sup>.

En otro caso<sup>30</sup>, en el que se había conculcado la salud sexual y reproductiva de un grupo de mujeres, consideró que ésta había sido “históricamente limitada, restringida o anulada”, como consecuencia de la utilización de “estereotipos de género negativos y perjudiciales” y determinó que ello, a su vez, se debía —entre otras causas— al hecho de “que las mujeres [eran] vistas como el ente reproductivo por excelencia” y a que “socialmente se les asigna[ba]” la “función reproductora y de planificación familiar”<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

<sup>27</sup> *Ídem*, párr. 164.

<sup>28</sup> Al respecto, destacó: “aunque los motivos y los perpetradores de los homicidios en Ciudad Juárez son diversos, muchos casos tratan de violencia de género que ocurre en un contexto de discriminación sistemática contra la mujer (...) la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez ‘tiene sus raíces en conceptos referentes a la inferioridad y subordinación de las mujeres’”, (*Ídem*, párr. 133).

<sup>29</sup> *Ídem*, párr. 401.

<sup>30</sup> Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 243.

<sup>31</sup> Caso I.V. Vs. Bolivia, párr. citado.

En el mismo sentido, la Corte ha destacado<sup>32</sup> la opinión de la OMS en cuanto ratifica que “[e]l papel y la condición de la mujer en la sociedad no deberían ser definidos únicamente por su capacidad reproductiva” y, no obstante, “[l]a feminidad es definida muchas veces a través de la maternidad”<sup>33</sup>.

También el tribunal ha puesto de relieve la opinión de que “[e]l modelo de identidad de género es definido socialmente y moldeado por la cultura; su posterior naturalización obedece a determinantes socioeconómicos, políticos, culturales e históricos. Según estos determinantes, las mujeres son criadas y socializadas para ser esposas y madres, para cuidar y atender el mundo íntimo de los afectos. El ideal de mujer aún en nuestros días se encarna en la entrega y el sacrificio, y como culminación de estos valores, se concreta en la maternidad y en su capacidad de dar a luz [...]”<sup>34</sup>.

A partir de estos precedentes, la Corte IDH ha ratificado la existencia de una *opinio iuris* en todo el Sistema Internacional de Derechos Humanos<sup>35</sup> que vincula causalmente el uso y

<sup>32</sup> Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 294.

<sup>33</sup> *Ídem*, párr. 296.

<sup>34</sup> *Ídem*, párr. 298.

<sup>35</sup> En efecto, también —de manera concordante— el comité de la CEDAW y la Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias —entre otros órganos y organismos internacionales— han expresado su preocupación frente a la persistencia de las nociones tradicionales y estereotípicas de los roles sociales y responsabilidades de los hombres y las mujeres en la familia (Véase el informe “Integración de los derechos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer” de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias [Yakin Ertrk], del año 2006; y amplíese en COOK, Rebecca J. y CUSACK, Simone, *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives*. University of Pennsylvania Press, 2009. [versión en castellano: Estereotipos de género. Perspectivas legales trasnacionales, Profamilia, 2010], págs. 87 y 88).

la reproducción de los estereotipos de género con el fenómeno de la violencia y la discriminación contra las mujeres. En ese contexto, en general ha destacado que “[l]a naturaleza estructural [de esa particular forma de violencia] está basada en el género”<sup>36</sup>, y que “[e]s una manifestación del desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre”.

Por estas razones, en general, el Tribunal además de reiterar la obligación de los Estados de “[c]ontar con un adecuado marco jurídico de protección” y de “fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer”<sup>37</sup>; ha enfatizado en la obligación de “prevenir los factores de riesgo”<sup>38</sup>, de “adoptar medidas preventivas en casos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia”<sup>39</sup> y de diseñar “estrategias de prevención [...] integrales”.<sup>40</sup>

Es decir, la Corte considera indispensable que los Estados organicen todo el aparato estatal con el objetivo de garantizar especial protección a las mujeres que sean o puedan ser víctimas de esta particular forma de violencia y discriminación, pero también entiende que los Estados deben, imperativamente, desarrollar estrategias integrales y efectivas de prevención que tengan en cuenta las causas históricas del fenómeno estructural de la violencia y la discriminación.

Por nuestra parte, inferimos de esta jurisprudencia, algunas pautas interpretativas vinculadas a la noción de estereotipos de género: a) en primer lugar, su conceptualización como “una pre-concepción de atributos o características poseídas o

papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente”; b) la afirmación del derecho de las mujeres a no ser estereotipadas; c) una regla hermenéutica que prescribe su incompatibilidad con el SIDH (y en general con el DIDH) y d) la obligación de los Estados de tomar medidas concretas para erradicarlos; fundamentalmente, de la legislación.<sup>41</sup>

A su vez, consideramos que, a partir de esas reglas, una acción ineludible para los Estados como garantes de la igualdad y la no discriminación sería la de revisar todas las políticas y prácticas vigentes con el fin de detectar y corregir injustas estratificaciones socio-culturales basadas en el género.

### B.3. Diferencias de sexo y diferencias de género en el SIDH

Hasta aquí, entonces, resulta evidente cuáles son las obligaciones básicas que el SIDH impone a los Estados con relación al derecho a la igualdad de las mujeres. De acuerdo con la primera —obligación de respeto— los Estados deben abstenerse de realizar acciones y emitir normas que, directa o indirectamente, creen situaciones de discriminación —de jure o de facto— contra las mujeres. Así, tienen prohibido establecer diferencias de trato basadas en el sexo que, a su vez, sean arbitrarias. En virtud de la segunda —obligación de garantía— tienen el deber de adoptar medidas concretas para compensar o revertir situaciones estructurales de discriminación contra las mujeres.

Ahora bien, en nuestro criterio, el análisis que ha hecho la Corte IDH en torno a los orígenes del fenómeno estructural de la discriminación hacia las mujeres y el señalamiento explícito de la discriminación “basada en el género”, ha impactado significativamente en la determinación del contenido concreto de esos deberes.

En ese sentido, creemos que el reconocimiento por parte del Tribunal de que la “cultura sexista” influye en los procesos de

<sup>36</sup> Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 207.

<sup>37</sup> Caso “Campo Algodonero”, citado, párr. 258.

<sup>38</sup> *Ibidem* y Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333, párr. 243.

<sup>39</sup> Caso “Campo Algodonero”, citado, párr. 258.

<sup>40</sup> *Ibidem* y Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil, citado, párr. 243.

<sup>41</sup> Caso Artavia Murillo Vs. Costa Rica, citado, párr. 302 y Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala, citado, párr. 183.

exclusión implica para los Estados dos obligaciones adicionales: a) por un lado, el deber de distinguir entre diferencias de sexo y diferencias de *género* y por otro, b) el deber de desarrollar una visión multidisciplinaria para la intermediación en el plano simbólico-cultural.

Ello así porque en nuestra opinión, la declaración de incompatibilidad de los *estereotipos de género* con el SIDH y el señalamiento de la obligación de removerlos de la legislación, implica necesariamente las siguientes premisas: i) el *género* es en sí mismo una *construcción*; es decir, no está determinado ni guarda relación necesaria con características físicas, biológicas o genéticas, ii) las diferencias “de género” son el resultado de un proceso histórico que ha ido determinado roles y expectativas de comportamiento a partir de las supuestas diferencias biológicas, iii) ciertos estereotipos de *género* han determinado una estructura social de subordinación del *género femenino* que produce violencia, inequidades e injusticias en el acceso a los derechos por parte de las mujeres.

En ese contexto, “[u]na regla útil [sería] tratar de hablar de los hombres y las mujeres como sexos y dejar el término género para referirse al conjunto de ideas, prescripciones y valoraciones sociales sobre lo masculino y lo femenino. Los dos conceptos son necesarios: no se puede ni debe sustituir sexo por género. Son cuestiones distintas. El sexo se refiere a lo biológico, el género a lo construido socialmente, a lo simbólico.”<sup>42</sup>

En nuestra opinión, esa distinción es fundamental porque permite comprender que las mujeres constituyen —lo que Fraser<sup>43</sup> denomina— “una comunidad bivalente”; o “grupo híbrido”; es decir, un colectivo desaventajado (es decir, que no accede de manera igualitaria al goce efectivo de sus derechos) típicamente atravesado por diferencias de naturaleza diversa que, como

tales, demandan soluciones antagónicas por parte del Estado. La *bivalencia* o *hibridación* radica en que algunas de esas diferencias deben ser *reconocidas*, *respetadas* y especialmente *tuteladas* por los Estados, mientras que otras deben ser *eliminadas*.

El acceso igualitario de las mujeres a sus derechos, ciertamente, puede estar condicionado por la existencia de *diferencias biológicas* (vgr., la capacidad biológica de concebir, dar a luz y amamantar que tienen las mujeres y no los hombres) o por la existencia de *diferencias sociales* (vgr., la idea social de que están más capacitadas que los hombres para el cuidado de sus hijos/as y la familia en general). Pues bien, es evidente que las primeras merecen soluciones de *reconocimiento* y *respeto* en tanto son inherentes a la naturaleza y dignidad de las mujeres; mientras que —a la luz de la actual doctrina interamericana— las segundas son intrínsecamente incompatibles con la dignidad humana.

Por esa razón, a nuestro juicio, la incorporación del estándar relativo a la eliminación de los estereotipos de género implica necesariamente la acción de distinguir entre diferencias de sexo y diferencias de género, pues la conducta que se espera que adopten los Estados debería variar diametralmente según se tratase de conjurar desventajas causadas por la existencia de unas u otras. Así, cuando las desigualdades en el acceso a los derechos se produjesen como consecuencia de diferencias de sexo, los Estados deberían, ante todo *reconocer* esas diferencias; luego y consecuentemente, adoptar acciones concretas para *promover su respeto* y para *garantizar* además que las desventajas que pudieran derivar de ellas fueran debidamente *compensadas*. Si, por el contrario, la inequidad tuviese su origen en razones culturales, los Estados deberían hacer todo lo posible por *promover transformaciones* en ese campo; y, además, deberían *garantizar que fueran eliminadas* de la legislación cuando ésta las reflejase o sirviese para reproducirlas.

Esta doctrina, en definitiva, conllevaría una necesaria redefinición de las obligaciones

<sup>42</sup> LAMAS, Marta, “La perspectiva de género”, [www.ses.unam.mx](http://www.ses.unam.mx) pág. 3.

<sup>43</sup> FRASER, Nancy, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1997.

básicas de los Estados frente a las mujeres puesto que, desde esta perspectiva: i) la obligación de respeto implicaría la prohibición absoluta de establecer diferencias de trato basadas en el *género* pero no implicaría la prohibición de establecer diferencias basadas en el *sexo*; sino, en tal caso, solo aquellas que fueran arbitrarias. ii) Por otra parte, el contenido concreto de la obligación de garantía variaría también atendiendo al origen de las desventajas que se pretendiera conjurar pues las medidas que se adoptaran deberían tender, o bien a *respetar* las diferencias (*de sexo*) en que se originasen, o bien a *eliminarlas* (cuando fueran “*de género*”).

b) En segundo término, entendemos que el deber de desarrollar una visión multidisciplinaria para la intermediación en el plano simbólico-cultural derivaría de la complejidad de la tarea de distinguir entre diferencias *de sexo* y diferencias *de género*. En ese sentido, es un dato insoslayable que algunos estereotipos de género señalados por el Tribunal son empleados por los Estados con fines proteccionistas<sup>44</sup>; es decir que se emplean, precisamente, en la convicción de que se está favoreciendo a las mujeres y que, además, esos estereotipos reflejan creencias compartidas e internalizadas también por las y

los operadores estatales.<sup>45 46</sup>

El problema es que la aplicación, imposición o perpetuación de estereotipos de género benevolentes excluye también toda consideración “[d]e las necesidades, capacidades, deseos e intereses de un individuo en virtud de los instintos paternalistas del ‘protector’. Reduce las expectativas que se tienen de las personas sólo porque pertenecen a un grupo específico, sin tener en cuenta sus intereses particulares.”<sup>47</sup>

El Tribunal interamericano ha señalado, en efecto, la incompatibilidad con el SIDH de toda creencia errónea basada en suposiciones de género; es decir, no solamente de aquellas que pudieran reflejar un menosprecio hacia las mujeres, sino también aquellas que se asientan en intenciones paternalistas. Por esa razón, inferimos que lo importante es garantizar a las mujeres que no sean estereotipadas, ni siquiera con fines proteccionistas.

Pues bien, en procura de ese objetivo, los

<sup>45</sup> En ese sentido, se ha destacado que “[e]ntre las dificultades más perniciosas de erradicar a efectos del goce pleno de los derechos, se cuentan las que están naturalizadas e invisibilizadas (...) estas situaciones que pueden ser denominadas como de ‘injusticia’, suelen ser consideradas naturales, y además las capacidades para visualizarlas están adormecidas. Al ser ello así, se redobla la dificultad para el diseño e implementación de las políticas públicas en la materia...”. Es decir, que “[d]e ninguna forma [esos estereotipos] se consideran como tales, puesto que son un componente integral de la manera natural de funcionar y de formas inconscientes de pensar afectadas por el género.” (ídem, pág. 3).

<sup>46</sup> Por cierto, las personas “[t]ambién estereotipamos para asignar diferencias o etiquetar a las personas con fines benignos o protectores”. Por ejemplo, un estereotipo benevolente puede implicar “[l]a presunción sobre la disponibilidad de las madres o sobre su idoneidad para ciertas tareas” y puede determinar que un empleador no considere a una trabajadora madre para un cargo que requiera de quien lo desempeñe disponibilidad para viajar o para cumplir extensas jornadas de trabajo, sin siquiera consultar a la trabajadora acerca de sus preferencias personales (ídem, págs. 20 y 27).

<sup>47</sup> Ídem, pág. 21.

<sup>44</sup> La doctrina especializada distingue entre estereotipos hostiles y estereotipos benévolos o proteccionistas, según éstos se construyan para menospreciar o para proteger a la mujer (Amplíase en COOK, Rebecca J. y CUSACK, Simone: *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives*, citado).

Estados deberían hacer un esfuerzo concertado al revisar los presupuestos culturales en que se basan las políticas protectoras de las mujeres y para ello deberían emplear recursos multidisciplinarios para diagnosticarlos.

#### **B.4. Obligación de garantía y políticas públicas con perspectiva de género en el SIDH**

En virtud de los argumentos que hemos desarrollado en el apartado anterior, creemos que es posible afirmar que los estándares interamericanos desarrollados para guiar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas para la inclusión de las mujeres indican, en rigor, la existencia de medidas de acción positiva alternativas y divergentes.

Por cierto, existen distintos tipos de medidas de acción “positiva” y no todos ellos revisten la misma naturaleza ni persiguen la misma finalidad inmediata. En un sentido amplio, la expresión hace referencia a todas las políticas orientadas a garantizar a los grupos desaventajados el acceso igualitario a los derechos; por ende, comprende toda medida destinada a compensar desventajas o a eliminar desigualdades de hecho que los afecten. Sin embargo, atendiendo a la finalidad inmediata que persigan, es posible distinguir entre aquellas que tienden a *compensar* desventajas y aquellas que procuran *eliminar* diferencias.

Así, siguiendo a Fraser, podemos hablar —respectivamente— de *acciones afirmativas* —o “de acción positiva” en sentido estricto— y de *acciones transformativas*. La clasificación surge de la distinción que hace la autora entre las distintas formas posibles de enfrentar, en general, los problemas que aquejan a los grupos desaventajados. En ese sentido señala dos estrategias opuestas que sirven para conjurar las desventajas.

Las estrategias *afirmativas* serían aquellas que se plantean corregir los efectos inequitativos de las desigualdades que afectan a ese grupo sin alterar el marco

general que los origina<sup>48</sup>, y las *transformativas* aquellas que apuntan a interrumpir o revertir el proceso que ha determinado las diferencias. Las acciones *afirmativas*, por otra parte, deben su nombre al hecho de que presuponen una *afirmación*, una reivindicación de la identidad del grupo de que se trate. Ello así por cuanto la pertenencia a estos grupos está asociada a ciertos rasgos identitarios o permanentes que merecen justo *reconocimiento* y *respeto*. Lo que el Estado no puede tolerar son las desventajas que afectan a las personas por el hecho de pertenecer a esos grupos. Por esa razón, una estrategia afirmativa tenderá a corregir los efectos inequitativos de las diferencias; en definitiva, a *compensar* las desventajas.

Las acciones *transformativas*, por otro lado, se denominan así porque apuntan a transformar o deconstruir las estructuras sociales que determinan las diferencias. Contrariamente a las afirmativas, presuponen que esas diferencias *no merecen respeto* porque han sido artificial e injustamente construidas. Lo que debe atacarse en este caso entonces, son las causas que las originan.

De manera que en principio y en general, una acción *positiva* —es decir una política estatal orientada a crear condiciones de igualdad real respecto de un determinado grupo desaventajado— podría valerse tanto de una *estrategia afirmativa* como de una *transformativa*; como así también de una adecuada combinación de ambas<sup>49</sup>, dependiendo de cuántos y cuáles fueran los factores que originasen la desigualdad de hecho que demandase la intervención estatal.

Sin embargo, lo que nosotros inferimos de la jurisprudencia analizada es que, frente a desigualdades derivadas del uso y la reproducción de estereotipos *de género*, la implementación exclusiva de acciones afirmativas sería —como mínimo— insuficiente.

---

<sup>48</sup> *Íbidem*.

<sup>49</sup> Véase TUBINO, Fidel, “Acciones afirmativas: de multiculturales a interculturales”, [www.red.pucp.edu.pe](http://www.red.pucp.edu.pe)

Como conclusiones de este apartado, entonces, podemos señalar algunas pautas adicionales que a nuestro juicio derivan de la doctrina analizada y que podrían servir de guía a los Estados —en particular, a la Argentina— al momento de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas para tutela de los derechos de la mujer:

a) En procura de su obligación de respeto, los Estados deberían ser especialmente cautelosos a la hora de establecer distinciones de trato en la legislación, pues deberían evitar que éstas sirviesen para crear o reproducir presuposiciones erróneas, presumiblemente basadas en diferencias sexuales pero que, en rigor tradujesen valoraciones estereotipadas del hombre y la mujer. Con el mismo rigor deberían evaluar las distinciones existentes en la legislación y eliminar, en su caso, aquellas que contuviesen distinciones *de género*.

b) Al adoptar medidas de acción positiva con el objeto de cumplir con su obligación de garantía, los Estados deberían identificar si la causa de una determinada desigualdad de hecho tiene su origen en diferencias *de sexo* que merecerían reconocimiento o si, por el contrario, se originan en diferencias *de género* que deberían ser *eliminadas*. La legitimidad y la idoneidad de la medida que se adoptase estaría en directa relación con la causa de la desigualdad pues, como hemos afirmado, el sistema obliga a los Estados a *eliminar* las diferencias de origen cultural y al mismo tiempo los obliga a *reconocer las diferencias de sexo* y tutelarlas especialmente.

c) Cuando las diferencias se originasen en patrones culturales injustamente arraigados, los Estados deberían implementar medidas de acción positiva *transformativas*, es decir políticas específicamente destinadas a transformar las valoraciones culturales que los han determinado. No sería posible en tales casos, un fomento de la equidad en el acceso a los bienes o a los derechos si no se combatiesen al mismo tiempo las “estructuras simbólicas” de la sociedad que han determinado su injusta distribución.

d) Por último, dado que la detección y eliminación de patrones naturalizados por la cultura podría ser una tarea sumamente compleja, deberían articularse mecanismos

multidisciplinarios que permitieran complementar el análisis normativo con recursos ajenos a la ciencia jurídica. Por cierto, tanto un diagnóstico como una solución deconstructiva adecuada para estos complejos constructos históricos presuponen la comprensión de enraizados procesos de simbolización social.

### **C. El control interno de convencionalidad. Escrutinio estricto de las diferencias de trato basadas en el sexo**

El alto grado de integración de nuestro sistema jurídico interno con el Derecho Interamericano trae aparejado el *deber* de toda autoridad pública de velar por el cumplimiento de los estándares relativos a la garantía de igualdad y no discriminación de las mujeres que hemos reseñado en el capítulo anterior.

A su vez, a la luz del contenido prescriptivo de esos estándares esa obligación conlleva el deber de ejercer —en el marco de sus competencias— un control de convencionalidad sobre la legislación interna que contenga distinciones de trato basadas en consideraciones de sexo con el fin de detectar y, en su caso, eliminar aquellas que pudieran estar basadas en prejuicios o suposiciones erróneas basadas en el género.

En los siguientes apartados fundaremos estas afirmaciones y, además, analizaremos las razones que determinan que un adecuado control de convencionalidad de ese tipo de distinciones requiera el empleo de un método de análisis más *estricto* que el de la *mera razonabilidad* de la medida.

#### **C.1. La obligación de toda autoridad pública de ejercer control de convencionalidad**

El concepto de control interno de convencionalidad —cuya dogmática parte de la jurisprudencia del Tribunal Interamericano— se fue construyendo a partir de tres elementos, tempranamente caracterizados por la Corte: 1) su objeto y alcance, 2) los órganos obligados a realizarlo y 3) la oportunidad en que debía ejercerse.

Así, era generalmente definido como “el

examen de compatibilidad entre las normas internas y las disposiciones de la Convención Americana (1) que debían realizar todos los jueces nacionales (2) en los casos concretos que debían resolver (3)". Tal interpretación era congruente con los criterios que desde el *leading case* "Almonacid vs. Chile", había ido señalando la Corte en múltiples casos contenciosos<sup>50</sup> en los que debió investigar si había existido —o no— violación a la Convención.

Efectivamente, la Corte había afirmado, por un lado, el deber de los Estados de "[v]elar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se v[ieran] mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos" y la consecuente obligación de ejercer un "control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas [...] y la Convención Americana sobre Derechos Humanos"<sup>51</sup>. Por otra parte, en las diversas ocasiones en que el Tribunal fue describiendo el contenido de esa obligación, se había referido siempre —e indistintamente— a la obligación de "el poder Judicial"<sup>52</sup>, "los órganos del poder judicial"<sup>53</sup> "los jueces"<sup>54</sup>, "los órganos de cualquiera de los poderes cuyas autoridades ejerzan funciones jurisdiccionales"<sup>55</sup>, "cada juzgador"<sup>56</sup>, "los

jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles"<sup>57</sup>. Finalmente, también la jurisprudencia señalaba que los jueces debían realizar ese control respecto de "*las normas jurídicas internas que aplica[sen] en los casos concretos*".<sup>58</sup>

Sobre esas bases entonces, el control interno de convencionalidad fue muchas veces asimilado a una especie de control *judicial* y *concreto* que servía para analizar la adecuación de las normas internas a la Convención Americana.<sup>59</sup>

Sin embargo, la evolución de la jurisprudencia del Tribunal y el posterior desarrollo dogmático del concepto<sup>60</sup>, nos llevan en la actualidad a interpretar esas permanentes referencias al control *judicial* de convencionalidad como una muestra del mayor esfuerzo que ha hecho la Corte en establecer estándares mínimos que, en particular, guíen a quienes ejercen función jurisdiccional; y no como una restricción del concepto de *control interno de convencionalidad* al ámbito judicial. Por el contrario, de acuerdo con su actual doctrina, el control de convencionalidad no podría ser acotado a esa esfera de actuación estatal. Ello

<sup>50</sup> Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006, párr. 128, entre muchos otros.

<sup>51</sup> El destacado es propio, véase Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124.

<sup>52</sup> Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, citado, párr. 124, entre otros.

<sup>53</sup> Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, citado, párr. 128.

<sup>54</sup> Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 225.

<sup>55</sup> *Ídem*, párr. 34.

<sup>56</sup> Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y

Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008., párr. 180.

<sup>57</sup> Caso Cabrera García Cabrera y Montiel Flores vs. México, citado, párr. 225.

<sup>58</sup> El destacado es propio, véase Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, citado, párr. 124. En el mismo sentido: Caso La Cantuta vs. Perú, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 29 de noviembre de 2006, serie C, núm. 162, párr. 173.

<sup>59</sup> Véase en ese sentido, nuestro trabajo "Control de convencionalidad difuso y diálogo jurisprudencial en la Argentina. A propósito del control de convencionalidad realizado por la justicia *interamericana* de la Ciudad de Buenos Aires", *Revista Derechos Humanos*, Año IV, N° 11, Infojus, Buenos Aires.

<sup>60</sup> Consúltese al respecto, FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano", *El control difuso de convencionalidad*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Políticas, México, 2012., entre otros.

así, por cuanto también la Corte más recientemente ha expresado que el examen de compatibilidad de las normas internas con el sistema interamericano es obligatorio para toda autoridad pública.

En ese sentido, el tribunal interamericano ha señalado expresamente que, en el ámbito de sus competencias, “[t]odas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un ‘control de convencionalidad’<sup>61</sup>. Esta obligación —reafirmó luego— “[v]incula a todos los poderes y órganos estatales en su conjunto, los cuales se encuentran obligados a ejercer un control ‘de convencionalidad’ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias [...]”<sup>62</sup>.

Por último, con relación a los parámetros que deben guiar el escrutinio de las normas internas, debe tenerse en cuenta que el *corpus iuris interamericano* comprende no solo las disposiciones de la Convención Americana, sino también las interpretaciones que de ellas realice la Corte. En ese sentido, el Tribunal ha expresado: “el concepto del ‘control de convencionalidad’ [ha sido] concebido como una institución que se utiliza para aplicar [...] la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal”<sup>63</sup>, por lo que las autoridades públicas “deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana”<sup>64</sup>. Y, asimismo, con relación al valor hermenéutico de sus opiniones consultivas, ha señalado que “[l]os diversos órganos del Estado [deben realizar] el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en

*ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva...*”<sup>65</sup>.

En definitiva, en virtud de las razones que hemos desarrollado en este apartado, podemos afirmar que el concepto de control interno de convencionalidad que se desprende de una interpretación integral y armónica de la actual jurisprudencia interamericana hace referencia al conjunto de mecanismos —sean o no judiciales— que permiten a las autoridades estatales analizar la compatibilidad de las normas internas con el Derecho Interamericano.

Por cierto, de conformidad con su evolución, podría actualmente ser definido como un mecanismo para resguardo de los derechos contemplados en la Convención, que: a) consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la CADH, la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte; b) es obligatorio para toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias; c) comprende no solo el texto de los tratados, sino también la jurisprudencia contenciosa y consultiva de la Corte IDH; d) debe ser realizado ex officio; y e) puede implicar la supresión o adaptación de normas contrarias a la CADH o bien su interpretación conforme a la CADH, dependiendo de las facultades del órgano que lo ejerza.

## C.2. La eficacia del control interno de convencionalidad

El carácter subsidiario del sistema determina que el *control de convencionalidad* de las normas internas que realizan los órganos estatales sea el mecanismo más idóneo dentro del sistema para proteger los

<sup>61</sup> Cfr. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párr. 142; entre otros.

<sup>62</sup> Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285, párr. 213.

<sup>63</sup> Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 65.

<sup>64</sup> *Ídem*, párr. 66.

<sup>65</sup> Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14. Resolución de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21.

derechos<sup>66</sup> tutelados por la Convención<sup>67</sup>. La Corte IDH, en efecto, solo puede ejercer control (externo) de convencionalidad de manera excepcional y, en cierta forma, tardía, pues su intervención tiene lugar cuando un Estado es denunciado en instancia internacional; es decir luego de que —presuntamente— la violación a los derechos humanos ya se ha consumado.

Consecuentemente, el control de convencionalidad *adecuado, oportuno y eficaz* de las normas internas sería un asunto esencialmente doméstico. La eficacia de todo el sistema protectorio dependería, en definitiva, del ejercicio del control de convencionalidad de las normas que hiciesen todas y cada una de las autoridades nacionales correspondientes a todos los poderes del Estado en todas sus jurisdicciones.

En ese sentido, y dado que —como ya hemos puesto de relieve— los Estados no solamente tienen prohibido dictar leyes discriminatorias (entre ellas, las que contengan estereotipos de género), sino también están obligados a eliminar o modificar las existentes, serían también todas las autoridades nacionales las que estarían en mejores condiciones de detectar normas discriminatorias o potencialmente discriminatorias y promover su oportuna eliminación o modificación a través de un adecuado control de convencionalidad.

### **C.3. El control de convencionalidad de las distinciones de trato**

---

<sup>66</sup> El sistema interamericano aspira, ciertamente, a que la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en la Convención provenga de una acción espontánea de los Estados en sus prácticas cotidianas y no de la declaración de responsabilidad internacional frente a las violaciones consumadas.

<sup>67</sup> Amplíese esta idea en NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris americano para los tribunales nacionales, en especial, para los tribunales constitucionales”, *Diálogo Jurisprudencial en Derechos Humanos entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

La obligación de adaptar la legislación a los parámetros establecidos por la jurisprudencia interamericana relativa al principio de igualdad y no discriminación implicaría entonces para los Estados el deber de realizar un oportuno control de convencionalidad sobre la legislación con el fin de remover o adaptar toda normativa que pudiera ser considerada discriminatoria. A su vez, esto implicaría, ante todo, el deber de las autoridades públicas de revisar toda norma que contuviese distinciones de trato basadas en el sexo de las personas con el fin de detectar aquellas que presupusiesen preconceptos erróneos basados en consideraciones de género.

Ahora bien, los cambios sustantivos operados en torno al concepto de igualdad también impactarían en el método que han de seguir los funcionarios para realizar un *adecuado* control de convencionalidad de esas normas. A la luz de esos estándares, se requeriría, por cierto, de la aplicación de un método riguroso capaz de permitir al intérprete distinguir asertivamente entre las diferencias de trato que el sistema de derechos humanos prohíbe, tolera o impone.

La prohibición —de distinguir entre personas o situaciones— en efecto, no es absoluta. Por el contrario —como ya señalamos, la propia Corte IDH ha destacado que “[n]o toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana [y que, consecuentemente] pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos”<sup>68</sup>. Lo determinante sería que la distinción partiese de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresasen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma.

---

<sup>68</sup> *Íbidem*. También, Opinión Consultiva OC-17/02, citada, párr. 48, Caso Espinoza González Vs. Perú, citada, párr. 219 y Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 125.

Tradicionalmente, la diferencia entre lo permitido y lo prohibido se ha expresado en la máxima: *la ley debe ser igual para los iguales en igualdad de circunstancias*<sup>69</sup>. El problema es que determinar inequívocamente quiénes son “iguales” y quiénes “diferentes”, cuándo se verifica una “igualdad de circunstancias” y cuándo “los supuestos de hecho son sustancialmente diferentes” puede ser sumamente complejo. Ello así por cuanto siempre será posible encontrar diferencias entre personas o situaciones. El dilema —que implica, en definitiva, respetar o contravenir la norma *ius cogens* que obliga a reconocer la misma dignidad a todas las personas— ha sido siempre determinar cuáles de esas diferencias pueden o deben constituir criterios jurídicamente relevantes y compatibles con el Derecho Internacional Imperativo y los postulados de la Justicia igualitaria.

Por esa razón, creemos que es necesario conocer los parámetros que hoy en día se consideran adecuados por ser lo suficientemente generales, precisos e inequívocos desde ese punto de vista como para permitir al intérprete arribar a conclusiones justas.

### **C.3.1. Escrutinio simple de razonabilidad de las diferencias de trato**

El Tribunal Interamericano ha precisado a través de su jurisprudencia diversos criterios que deben regir en el ámbito americano para analizar la legitimidad de las distinciones de trato. Así, desde sus inicios, al definir los alcances del control judicial de convencionalidad que corresponde realizar respecto de ese tipo de normas había señalado dos criterios objetivos cuya constatación permitía distinguir entre una distinción razonable y una distinción discriminatoria. Fundamentalmente: 1) que la distinción no persiguiese un fin ilegítimo y 2) que existiese una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido.

<sup>69</sup> GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Tomo I, La Ley, Buenos Aires, pág. 232.

En ese sentido, el Tribunal ha expresado en diversas ocasiones: “[u]na diferencia de trato es discriminatoria cuando no tiene una justificación objetiva y razonable<sup>70</sup>, es decir, “cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido”.<sup>71</sup> Esa jurisprudencia expresa un tipo de control de convencionalidad aplicable a las distinciones de trato, que se caracteriza por exigir un examen de *mera razonabilidad*.

Al igual que el método tradicionalmente empleado a nivel interno para analizar la constitucionalidad de las normas, ese control de convencionalidad de *mera razonabilidad* debe versar sobre los siguientes aspectos: a) fines compatibles con la Convención; b) medios que sean: i) adecuados: es decir, aptos o idóneos para el fin (sin evaluar medios alternativos) y ii) proporcionales: es decir, que no desnaturalicen el derecho de que se trate. En ese modelo de análisis, la adecuación apunta a un aspecto cualitativo, mientras que la proporción se refiere a un aspecto cuantitativo. Cabe señalar, además, que el examen cualitativo es simple; es decir, no requiere que se evalúe la existencia de medios alternativos, sino tan solo la idoneidad del medio escogido para alcanzar ese fin.

Por último, hay que agregar que la regla epistémica implicada en el análisis de *mera razonabilidad* prescribe que en caso de que, al final del proceso interpretativo, subsistan las dudas, debe estarse a favor de la validez de la norma cuestionada<sup>72</sup>.

### **C.3.2. Las categorías sospechosas y el test estricto de convencionalidad en el SIDH**

Más recientemente, la Corte Interamericana ha considerado que los criterios de análisis para determinar si una distinción viola o no el

<sup>70</sup> Caso Yatama Vs. Nicaragua, citado, párr. 185.

<sup>71</sup> Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 200.

<sup>72</sup> TREACY, Guillermo F., “Categorías sospechosas y control de constitucionalidad”, *Lecciones y Ensayos*, Nº 89, 2011.

principio de igualdad y no discriminación “[p]ueden tener distinta intensidad, dependiendo de los motivos bajo los cuales existe una diferencia de trato”.<sup>73</sup>

Así, con relación a las categorías prohibidas por el artículo 1.1. de la Convención Americana, ha sostenido la doctrina del *escrutinio estricto*, lo que significa que la legitimidad de las normas que contengan diferencias de trato basadas en las condiciones allí previstas,<sup>74</sup> debe resultar de un examen más estricto que el de mera razonabilidad o proporcionalidad entre medios y fines. Al respecto, ha resaltado que “[e]l efecto jurídico directo de que una condición o característica de una persona se enmarque dentro de las categorías del artículo 1.1 de la Convención es que el escrutinio judicial debe ser más estricto al valorar diferencias de trato basadas en dichas categorías”.<sup>75</sup>

Y, asimismo, ha explicitado: “[u]n escrutinio estricto (...) incorpora elementos especialmente exigentes en el análisis, esto es, que el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso. Así, en este tipo de examen, para analizar la idoneidad de la medida diferenciadora se exige que el fin que persigue no sólo sea legítimo en el marco de la Convención, sino además imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino también necesario, es decir, que no pueda ser reemplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, se incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, conforme al cual los beneficios de adoptar la medida enjuiciada deben ser claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales

*afectados con la misma*.”<sup>76</sup>

Como se advierte, en la jurisprudencia interamericana, el examen estricto de *convencionalidad* implicaría para los Estados una importante limitación a su capacidad de introducir diferenciaciones basadas en las categorías protegidas por el artículo 1.1. de la Convención, la que —consecuentemente— solo puede ser ejercida si media una “necesidad imperiosa”, y siempre que, a su vez, se demuestre que “recurrir a esa diferenciación es el único método para alcanzar esa necesidad imperiosa”<sup>77</sup> o que existiendo otros, la distinción es igualmente menos lesiva y genera mayores beneficios.

Adicionalmente, el Tribunal ha puesto de relieve que “[c]uando el criterio diferenciador se corresponde con uno de aquellos protegidos por el artículo 1.1 de la Convención que aluden a: i) rasgos permanentes de las personas de los cuales éstas no pueden prescindir sin perder su identidad; ii) grupos tradicionalmente marginados, excluidos o subordinados, y iii) criterios irrelevantes para una distribución equitativa de bienes, derechos o cargas sociales”, existe un indicio de que “el Estado ha obrado con arbitrariedad”<sup>78</sup>. Consecuentemente, se establecen también estándares adjetivos más exigentes. Así, por un lado “se invierte la carga de la prueba, lo que significa que corresponde a la autoridad demostrar que su decisión no tenía un propósito ni un efecto discriminatorio”<sup>79</sup> y, por otro, se exige una “argumentación exhaustiva”<sup>80</sup>.

En síntesis, el análisis de escrutinio estricto de *convencionalidad* implica que una norma interna que contenga distinciones de trato basadas en alguna de las condiciones

---

<sup>73</sup> Caso I.V. Vs. Bolivia, citado, párr. 241.

<sup>74</sup> Raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>75</sup> Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 256.

<sup>76</sup> Caso I.V. Vs. Bolivia, citado, párr. 241.

<sup>77</sup> Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, citado, párr. 256.

<sup>78</sup> Caso I.V. Vs. Bolivia, citado, párr. 240.

<sup>79</sup> *Ídem*, párr. 244 y Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, citado, párr. 257, y Caso Flor Freire Vs. Ecuador, citado, párr. 125.

<sup>80</sup> Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310 párr. 106.

identificadas en el artículo 1.1. de la Convención Americana, está sospechada de ilegitimidad. Su inconventionalidad se presume.

Esta jurisprudencia modifica sustancialmente las categorías de lo prohibido, lo tolerado y lo imperativo, con relación a las distinciones basadas en el sexo de las personas pues como hemos puesto de relieve, en la actualidad son consideradas, como principio, ilegítimas. Y aunque el Estado podría revertir esa presunción, para ello, debería probar, mediante una argumentación exhaustiva, que la distinción: a) no tiene un efecto discriminatorio, b) constituye una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso, c) es adecuada y efectivamente conducente para alcanzar ese objetivo convencionalmente imperioso, d) ese objetivo convencionalmente imperioso no puede ser alcanzado por un medio alternativo menos lesivo y e) los beneficios de formular la distinción son claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales afectados por ella.

El orden de análisis es también opuesto al que sigue un test de mera razonabilidad. En este último, el primer elemento que debe ponderarse es la *finalidad* perseguida por el legislador al establecer la distinción. En tanto esa finalidad no sea ilegítima, será reputada legítima y a partir de allí, solo resta ponderar la adecuación (análisis cualitativo simple) y proporcionalidad (análisis cuantitativo) entre el medio escogido y ese objetivo. Un escrutinio estricto de convencionalidad, en el otro extremo, no comienza por analizar la intención del legislador —cuya legitimidad puede ser en algunos casos indiscutible y asimismo provocar un impacto prohibido— sino que parte de un análisis acerca de los efectos de la distinción. Por cierto, “[e]l derecho internacional de los derechos humanos no sólo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto sea discriminatorio contra ciertas categorías de personas, aun cuando no se pueda probar la

*intención discriminatoria*”.<sup>81 82</sup>

Este cambio de perspectiva es, en efecto, un aspecto crucial del análisis estricto de convencionalidad y constituye el núcleo a partir del cual habrá de ponderarse la legitimidad de una distinción, que condiciona todo el proceso interpretativo. Ello así porque cuando de ese análisis resulte que, efectivamente una distinción pueda tener efectos discriminatorios, esa conclusión determinará la necesidad de probar —a través de una exhaustiva indagación— que la medida es *necesaria, adecuada y conducente* para alcanzar un *objetivo convencionalmente imperioso, que no puede ser alcanzado por un medio alternativo menos lesivo y porque sus beneficios son igualmente muy superiores a las restricciones que impone*. De lo contrario, en ausencia de esos requisitos, deberá ser considerada ilegítima. En efecto, otro punto de contraposición esencial entre este tipo de análisis con el de mera razonabilidad es que, al presumirse la inconventionalidad de la distinción, si, al final del proceso interpretativo, subsistiesen las dudas, debería declararse la inconventionalidad de la norma.

### C.3.3 El escrutinio estricto de las distinciones de trato basadas en el sexo de las personas y los estereotipos de género

<sup>81</sup> Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 234.

<sup>82</sup> Esta diferencia es sumamente relevante, pues tal como destaca Nino, los efectos discriminatorios de una norma son “[u]n impacto que los legisladores pueden llegar a ignorar o no ser conscientes de él”. Por ello, lo verdaderamente trascendente en “[u]na sociedad justa debería [ser] (...) dejar de lado las situaciones injustas sin importar el motivo por el que existen. Tal como sostiene el constitucionalista Tribe, ‘El objetivo de la Cláusula de Igualdad no es investigar los pensamientos impuros, sino garantizar de manera íntegra la dignidad humana para todos [...]’”. NINO, Ezequiel, “Efecto o intención: cuál debería ser el requisito en los casos de discriminación”, ALEGRE, Marcelo y GARGARELLA, Roberto (Coord.), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, págs. 248 y 246.

La doctrina del *escrutinio estricto* de convencionalidad elaborada por la Corte IDH para todas las categorías protegidas por el artículo 1.1. de la Convención Americana adquiere, a su vez, dimensiones particulares cuando la distinción se basa en el sexo de las personas. Ello porque —como hemos detallado anteriormente— la garantía de igualdad entre hombres y mujeres exige que los Estados eliminen los estereotipos de género de la legislación habida cuenta su potencial efecto discriminatorio.

Creemos que como consecuencia de ello —es decir, por aplicación del estándar interamericano respectivo—, no sería preciso demostrar que un estereotipo de género produce efectos *discriminatorios* (primer requisito para superar un *test estricto de convencionalidad*). En todo caso, los esfuerzos argumentativos deberían orientarse a demostrar que una determinada norma que distingue entre hombres y mujeres no se basa en estereotipos de género ni sirve para reproducirlos.

Ahora bien, como señalamos en el apartado III.3, una de las características de los estereotipos es que suelen ser imperceptibles, porque son un componente integral de la manera natural de funcionar y de formas inconscientes de pensar afectadas por el género. Es decir, que los estereotipos de género son “socialmente dominantes y socialmente persistentes”<sup>83</sup>. Además, sabemos —porque así lo ha expresado la Corte IDH— que algunos de ellos están asociados al hecho de que “las mujeres son vistas como el ente reproductivo por excelencia” y a que “socialmente se les asigna” la “función reproductora y de planificación familiar.”<sup>84</sup>

Al respecto, Cook y Cusack sostienen que “[l]a eliminación de algunas de las más ocultas y a la vez más generalizadas formas de discriminación contra las mujeres exige la deconstrucción de (...) estereotipos de género (...) notablemente resilientes y resistentes a ser erradicados o reformados (...) como aquel

según el cual las mujeres son cuidadoras primarias...”<sup>85</sup> Por su parte, Engle Merry<sup>86</sup> ha observado que uno de los estereotipos más persistentes en todos los países analizados por la CEDAW, son “[a]quellos que se centran en las mujeres como cuidadoras”<sup>87 88</sup>

Con relación al estereotipo de la *mujer cuidadora* se ha señalado también que en general, está acompañado y es complementado por el estereotipo referido al rol que deberían cumplir los hombres en la familia. Así, se sostiene también en la creencia de que “[l]os hombres son o deberían ser los proveedores primarios”<sup>89</sup>. Esta imagen estereotipada, también de los varones, “[s]upone la correspondiente falta de responsabilidades familiares para los hombres y refuerza la desigual distribución de funciones en el matrimonio y en las relaciones familiares”.<sup>90</sup>

Esos dos estereotipos “[g]eneran un ciclo de discriminación que se retroalimenta a sí mismo y que obliga a las mujeres a seguir asumiendo el papel de cuidadoras principales, a la vez

<sup>85</sup> COOK, Rebecca J. y CUSACK, Simone, *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives*, citado, pág. 2.

<sup>86</sup> Miembro de la CEDAW.

<sup>87</sup> ENGLE MERRY, Sally, *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*, University of Chicago Press, Chicago, 2006, pág. 75.

<sup>88</sup> Por su parte, Raday ha declarado: “La práctica cultural más dominante y dañina globalmente (...) es la estereotipación de las mujeres exclusivamente como madres y amas de casa, de forma tal que limita sus oportunidades de participar en la vida pública ya sea política o económica”. Afirma que “[l]a designación estereotípica de la responsabilidad única o prioritaria del cuidado de los niños y niñas que se hace a las mujeres las coloca en situación de desventaja en todas las culturas”. Finalmente, la ex miembro del Comité CEDAW concluye que, al colocarlas en el “centro de la vida familiar y del hogar”, estos estereotipos han servido históricamente para limitar su participación de en la vida pública (Véase cita en COOK, Rebecca J. y CUSACK, Simone, *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives*, citado, pág. 26).

<sup>89</sup> *Ídem*, pág. 191.

<sup>90</sup> *Ídem*, pág. 231.

<sup>83</sup> Caso “Campo Algodonero”, citado, párr. 401.

<sup>84</sup> Véase apartado I.2.

que fomenta una opinión estereotípica de los empleadores [que puede ser el propio Estado] sobre el nivel de compromiso de las mujeres con su trabajo y sobre su valor como trabajadoras.”<sup>91</sup>

A partir de estas consideraciones, inferimos que la legislación que reglamenta aspectos de la vida familiar de las personas debería ser escrutada con especial rigor y atención puesto que es precisamente en esta materia donde la diferencia sexual se entrecruza con la asignación cultural de roles al hombre y a la mujer, donde existe el riesgo de que las diversidades biológicas se confundan con diferencias artificialmente construidas.

Como conclusión de este apartado, es posible entonces sostener que, aunque el SIDH admite la posibilidad de que una distinción entre hombres y mujeres sea legítima, es preciso en estos supuestos demostrar que, efectivamente, las distinciones de trato articuladas en torno al sexo de las personas no se basan en suposiciones erróneas basadas en consideraciones de género y que por ello no reproducen una asignación de roles de género *definidos socialmente o moldeados por la cultura*. Así, aunque resulte evidente que ciertas diferencias *sexuales* pueden justificar un distinto tratamiento entre hombres y mujeres, creemos que, también, por aplicación de estos nuevos estándares, es imperioso revisar que la legislación diferenciada se apoye en ese tipo de diferencias y no en diferencias *de género artificialmente definidas por la cultura*.

Por esas razones, consideramos que examinar la convencionalidad de las normas internas que contienen distinciones de trato basadas en el sexo de las personas requiere de una argumentación exhaustiva que demuestre que la diferenciación no implica una estereotipación en razón del género.

#### **D. Control de Convencionalidad del modelo de licencias parentales en el Régimen General de Empleo Público de la Ciudad de Buenos Aires**

Un ámbito en el cual las normas internas

<sup>91</sup> Protocolo Facultativo CEDAW, art. 3°.

tradicionalmente emplean distinciones de trato basadas en el sexo de las personas, cuya legitimidad —hasta el momento— nunca se había puesto en tela de juicio son aquellas que, en el ámbito laboral, reglamentan el derecho de las/os trabajadoras/es con responsabilidades familiares a conciliar los deberes de cuidado respecto de sus hijas/os menores con sus deberes laborales.

Por cierto, las normas que otorgan distinto tratamiento a la conciliación de las obligaciones de cuidado según deriven de la maternidad o de la paternidad implican una diferencia de trato fundada en el sexo de las personas. En función de las evidentes diferencias biológicas, se ha considerado siempre razonable que las respectivas licencias se reglamenten por separado y, asimismo, que las que se conceden por maternidad registren períodos considerablemente más extensos que las que se conceden por paternidad. En otras palabras, siempre se ha considerado *natural* que el sistema legal de licencias parentales sea *dicotómico y asimétrico*.

Los últimos años, sin embargo, como consecuencia de los avances sustantivos en materia de igualdad de género que se vienen produciendo, se ha empezado a debatir en torno al potencial efecto nocivo de las asimetrías entre hombres y mujeres por cuanto —se señala— podrían implicar el empleo y la reproducción de ciertos estereotipos de género<sup>92</sup>, en la medida en que al reglamentar esos derechos con distinta intensidad, asignan distintos roles y responsabilidades familiares a hombres y mujeres.

En particular, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, las autoridades públicas<sup>93</sup> han interpretado que el régimen de empleo público imponía “a la mujer la carga del cuidado del hijo, reproduciendo estereotipos de género, no contribuyendo a una mejor distribución de tareas intrahogar, y, en

<sup>92</sup> Que eventualmente, podrían ser considerados *benevolentes* o *proteccionistas*, en la terminología de Cook y Cusack a la que nos hemos referido en el apartado I.3.

<sup>93</sup> Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

*definitiva, generando un obstáculo a menudo insalvable para su reincorporación a la actividad laboral*".<sup>94</sup> Sobre la base de esa premisa, se han impulsado recientemente modificaciones a la Ley 471<sup>95</sup>, con el objeto de "[a]cortar la brecha de desigualdad de género en el ámbito laboral, propiciar mecanismos que promuevan la distribución igualitaria de las tareas en el cuidado de los hijos [y] facilitar la coparentalidad igualitaria (...)".<sup>96</sup>

Por nuestra parte —a la luz de los argumentos que hemos desarrollado hasta aquí—, entendemos que los estereotipos de género que determinan una injusta asignación de roles en la familia a hombres y mujeres (estereotipos de *mujer cuidadora* y *hombre proveedor*) se han reflejado en el orden jurídico en general y han determinado, en particular, que en la mayoría de los ordenamientos laborales se hayan construido en el entendimiento de que son las mujeres quienes deben conciliar las tareas de cuidado con las actividades de su trabajo remunerado. Consecuentemente, lo que suele ocurrir es que se les reconoce a las mujeres más y mayores licencias que los hombres para fines de cuidado de hijas/os. Esa legislación naturalmente reproduce la idea social (que se *construye a partir* de una diferencia biológica: la posibilidad que tienen las mujeres y no los hombres, dar a luz y amamantar) de que las mujeres tienen mayor capacidad para cuidar.

A su vez, consideramos que este estado de cosas restringe severamente las oportunidades de participar en condiciones igualitarias en el mercado laboral. En efecto, este trato legislativo desigual repercute negativamente en la opinión que los empleadores en general tienen de las mujeres. A partir de considerarlas las responsables exclusivas del cuidado de sus hijas/os, son menos propensos a contratarlas,

seleccionarlas o promoverlas pues se sobreentiende su menor predisposición para el trabajo remunerado en función de sus mayores responsabilidades familiares. El nuevo régimen de licencias parentales para el personal de la Administración Pública local (implementado por Leyes 6025 y 6174) buscaba, precisamente, corregir ese modelo. En efecto, procuraba equiparar la situación de hombres y mujeres concediendo mayores licencias a los hombres en el entendimiento de que cuando la legislación les reconoce mayores licencias a las mujeres —paradójicamente— las perjudica.

Sin embargo, este nuevo sistema, aunque efectivamente amplió las licencias de los trabajadores, no logró remover los estereotipos de género que subyacían en el modelo original. En nuestro criterio, ello podría deberse a que no se evaluó la convencionalidad de la distinción entre hombres y mujeres conforme a los parámetros que impone el SIDH. En efecto, creemos que la reforma es compatible con las conclusiones a las que se arribaría luego de realizar un análisis de mera razonabilidad de las distinciones de género de la Ley 471, pero no se condice con los resultados a los que lleva un escrutinio estricto de la convencionalidad de la norma.

En nuestra opinión —con fundamento en las razones que venimos desarrollando en este trabajo— la adecuación de este tipo de distinciones a los nuevos estándares americanos en materia de igualdad de género debería ser analizada a partir de un examen estricto de convencionalidad pues no puede soslayarse que la distinción se funda en una de las categorías prohibidas por el artículo 1.1. de la Convención Americana.

Por esa razón, en los apartados que siguen realizaremos nuestra propia interpretación a la luz de esos parámetros y señalaremos las diferencias sustantivas que implica aplicar los distintos métodos de convencionalidad al régimen de licencias parentales que contenía, en su redacción original, la Ley 471.

---

<sup>94</sup> DOMENICONI, Julia, "Nuevo régimen de licencias familiares: ampliar derechos y equiparar responsabilidades", citado.

<sup>95</sup> No obstante, nos referimos aquí al régimen "de la Ley 471", todo el análisis es también aplicable a sus normas análogas, Ordenanzas N° 40.593 y 41.455.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

### D.1. La reglamentación de las licencias por “maternidad”, “adopción” y “nacimiento de hijo” en el antiguo Régimen General de Empleo Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El artículo 16 de La Ley 471 consagraba en general, el derecho de las trabajadoras y los trabajadores del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a gozar, entre otras, de las siguientes licencias: “*Maternidad y adopción*”<sup>97</sup> y “*Nacimiento de hijo*”<sup>98</sup>. Luego, los artículos 24, 26 y 30 establecían los presupuestos y condiciones para su ejercicio, así como la extensión de los permisos.

Esas normas disponían que las trabajadoras tenían derecho a una licencia paga por maternidad, por un total de 105 días, que se distribuía de la siguiente manera: 45 días antes y 60 días después del parto. Se establecía, asimismo, la opción de reducir “*la licencia anterior al parto y compensarla con la posterior, siempre que aquella no [fuera] inferior a los treinta (30) días*”; es decir que la trabajadora podía optar por gozar antes del parto de una licencia de 30 días y una de setenta y cinco 75 después. Además, se preveía, para el caso en que el alumbramiento se adelantase, que los días no utilizados de la licencia anterior al parto se acumularan al lapso previsto para el período de post-parto. Para los nacimientos múltiples, se preveía la extensión de la licencia correspondiente al período de post-parto, en 15 días corridos por cada hijo nacido con vida. Para el caso de que “[e]l/los recién nacido/s debiera/n permanecer internado/s en el área de neonatología”, se ampliaba el lapso previsto para el período de post-parto en razón de la cantidad de días que durase dicha internación. Además, se reconocía el derecho de las trabajadoras a extender su licencia una vez vencido el lapso que correspondiera para el período de post-parto, por hasta 120 días corridos más, sin percepción de haberes.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> Inciso e).

<sup>98</sup> Inciso g).

<sup>99</sup> Cabe agregar que, frente al infortunio del nacimiento de hijo muerto o fallecido a poco de nacer, el artículo 25 concedía a la trabajadora una licencia de 30 días corridos.

En segundo lugar, el artículo 26 concedía a “*quien adopt[ase]*” a uno o más niñas/niños de hasta 12 años, el derecho a gozar de una licencia paga por un período de 90, o 120 días corridos, según se tratase de una/o o más niñas/os.

Por último, los artículos 30 y —en su parte pertinente— 26 reglamentaban (aunque sin utilizar este término) los derechos de la paternidad, reconociendo a los trabajadores varones, el derecho a usufructuar de una licencia de 10 días corridos por “*nacimiento de hijo*”, o por coadopción cuando “[l]os adoptantes fueran cónyuges”. Un supuesto especial en el que se concedía una licencia por un plazo mayor a los varones estaba vinculado con el fallecimiento de la madre cuando éste se produjera en ocasión del parto. En ese sentido, el artículo 32 reconocía al padre y siempre que el hijo o hija sobreviviera, el derecho a hacer uso de una licencia “*análoga a los períodos establecidos para el post parto de la mujer*”.

### D.2. Test de razonabilidad de las distinciones de trato basadas en el sexo de los trabajadores

Como se observa, tanto para el supuesto de “nacimiento de hijo” como para “adopción de niño/a”, se establecían distintos permisos según se tratase de trabajadoras o de trabajadores —es decir según el sexo de la persona—.

Naturalmente, el solo hecho de que la norma contuviera estas distinciones de trato no la convertía en ilegítima pues, como es sabido —y hemos reiterado en este trabajo—, la prohibición para los Estados de establecer diferencias de trato no es absoluta. La cuestión es determinar qué diferencias entre personas o situaciones pueden constituir criterios jurídicamente relevantes y compatibles con los estándares del sistema interamericano.

Sabemos a su vez que existen, al menos dos criterios para analizar en general la convencionalidad de las diferencias de trato. Así, de acuerdo con un escrutinio de mera razonabilidad, cabría analizar: a) que la distinción no persigue un fin ilegítimo y b) que

existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido.

En cambio, desde una segunda perspectiva más estricta —que se deriva de los estándares sustantivos y adjetivos que reseñamos en los capítulos precedentes—, debería analizarse que la distinción: a) no tiene un efecto discriminatorio, b) constituye una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso, c) es adecuada y efectivamente conducente para alcanzar ese objetivo convencionalmente imperioso, d) ese objetivo convencionalmente imperioso no puede ser alcanzado por un medio alternativo menos lesivo y e) los beneficios de formular la distinción son claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales afectados por ella.

Comenzaremos por analizar la convencionalidad de las distinciones de trato basadas en el sexo de los trabajadores al reglamentar las licencias por maternidad y paternidad a partir del primero de esos métodos. Como señalamos, desde esta perspectiva, una distinción sería considerada legítima cuando una “*justificación objetiva y razonable*” permitiera establecer una adecuada y proporcional relación entre los medios escogidos para conseguir un fin que no sea ilegítimo; por lo que, en definitiva, debemos comenzar analizando la finalidad de la distinción.

#### D.2.1. El fin perseguido

Antes de analizar si el fin perseguido por la distinción es o no ilegítimo, es preciso formular algunas consideraciones respecto a los derechos que se reglamentaban. En ese sentido, debe tenerse presente que las licencias por maternidad y paternidad forman parte del conjunto de medidas que los Estados deben adoptar con el objeto de garantizar: a) a las trabajadoras y los trabajadores, su derecho a conciliar sus responsabilidades familiares con las laborales y b) a las/os niñas/os y adolescentes: su derecho a recibir la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, teniendo en

cuenta los derechos y deberes de sus padres.

En particular, la Argentina, en su carácter de Estado parte en el Convenio N° 156 de la OIT, “*Sobre los trabajadores con responsabilidades familiares*”<sup>100</sup> está obligada a tomar “[t]odas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales (...) para que los trabajadores con responsabilidades familiares puedan integrarse y permanecer en la fuerza de trabajo, así como reintegrarse a ella tras una ausencia debida a dichas responsabilidades”. Asimismo, en virtud de los compromisos asumidos al ratificar la Convención de los Derechos del Niño, está obligada a adoptar “[t]odas las medidas legislativas y administrativas adecuadas para asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres ...”.<sup>101</sup>

A partir de allí, es posible advertir que lo que la legislación laboral busca proteger —a través del establecimiento de licencias especiales para las/os trabajadoras/es con responsabilidades familiares— es su derecho a dedicar tiempo de su trabajo remunerado a actividades de *cuidado* respecto de sus

---

<sup>100</sup> Adoptado en Ginebra durante la 67ª reunión CIT, el 23 de junio de 1981, en vigor desde el 11 de agosto de 1983, ratificado por la Argentina el 17 de marzo de 1988.

<sup>101</sup> Art. 3º, inc. 2º de la Convención de los Derechos del Niño.

hijas/os menores.<sup>102</sup> En definitiva, de asegurar que las trabajadoras y los trabajadores que deben dedicar parte de su tiempo al cuidado de sus hijas/os menores no se encuentren en desventaja respecto del resto de las/os trabajadoras/es y que, a su turno, sus obligaciones laborales no afecten los correlativos derechos de las/os niñas/os y adolescentes a recibir el *cuidado* y la atención que de ellos deben recibir.

En ese contexto entonces, es que debe analizarse la legitimidad del fin perseguido por la distinción; es decir, que debe desentrañarse cuál es la finalidad de distinguir entre hombres y mujeres al reglamentar un derecho —el de conciliar las obligaciones laborales con sus deberes familiares— que, en rigor, es inherente a todas las personas y, que, específicamente, en el ámbito que nos interesa, concierne por igual a todas las trabajadoras y trabajadores de la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pues bien, no obstante la conciliación de la vida laboral y la vida familiar es una necesidad de todas las personas que necesitan trabajar y cumplir con sus deberes de cuidado<sup>103</sup>, las estadísticas revelan que las mujeres tienen, de hecho, mayor necesidad de conciliar sus deberes familiares con sus responsabilidades laborales y son quienes —por ende— ven en mayor medida condicionadas sus posibilidades de participar de la vida

<sup>102</sup> Cabe señalar que el concepto de *cuidado* se refiere a todas las actividades y prácticas necesarias para la supervivencia cotidiana de las personas dependientes e incluye: a) el cuidado directo de esas personas, c) la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y d) la gestión del cuidado (coordinación de horarios, traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisión del trabajo de personal doméstico, entre muchas otras actividades). Véase ESQUIVEL, Valeria, *La economía del cuidado en América Latina. Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*, PNUD, Panamá, 2011 y PAUTASSI L. y ZIBECCHI Carla (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, ELA/Biblos, Buenos Aires, 2013; entre otros.

<sup>103</sup> [www.corresponsabilidad.gire.org.mx](http://www.corresponsabilidad.gire.org.mx)

profesional en igualdad de condiciones. Esa mayor presión tiene su origen tanto en causas biológicas como en motivos culturales. Así, por un lado, son ellas quienes tienen la capacidad biológica de concebir, dar a luz y amamantar a los hijos; y por otro, quienes por razones sociales asumen mayores responsabilidades en el cuidado de los hijos menores.

Las primeras, como es evidente, guardan relación con las necesidades específicas de las mujeres durante el embarazo, el parto y el período posterior al parto. Las segundas derivan de las características del injusto *sistema de organización social del cuidado*. En ese sentido, modernas investigaciones en el campo de la economía dan cuenta de que las desigualdades que afectan aún en nuestros días a las mujeres derivan de la histórica división del trabajo entre productivo remunerado, por un lado y doméstico reproductivo y no remunerado, por el otro<sup>104</sup>.

Al respecto se señala que el sistema de organización social del cuidado vigente en nuestra sociedad produce una estructura socioeconómica que genera modos de marginación específicos de género. En primer lugar, el trabajo de cuidado es socialmente subvalorado. En efecto y pese a su relevancia social, es invisible para el sistema económico. Es decir, ni se lo considera tan importante como el remunerado, ni se lo contabiliza como tiempo de trabajo. Su escasa valuación se advierte en la forma en que la sociedad en general se distribuye el trabajo de cuidado. Por cierto, el hecho de que las familias asuman casi exclusivamente la responsabilidad revela una primera distribución desigual entre los ámbitos público y privado. En segundo lugar, la cultura androcéntrica determina que, también en el ámbito privado, la responsabilidad se distribuya de manera desigual entre varones y mujeres.<sup>105</sup>

<sup>104</sup> Véase, RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina, “Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”, *Revista Nueva Sociedad*, Nº 256, marzo-abril de 2015.

<sup>105</sup> En particular, en la Ciudad de Buenos Aires, en los hogares conformados por niñas/os menores de

Esa desventaja es considerada, en efecto, una de las causas de la vulnerabilidad de la mujer en el mercado que explicaría su mayor predisposición a aceptar menores salarios y peores condiciones de trabajo en general. Por cierto —además de ser frecuente que las mujeres queden fuera del mercado laboral<sup>106</sup>— es una realidad que muchas de aquellas que sí acceden al mercado laboral, deban soportar una doble jornada laboral; en parte fuera, en parte dentro del hogar y que esto reduce sus posibilidades de desarrollarse y crecer profesionalmente en condiciones de igualdad respecto de los hombres.

En ese escenario, es evidente que la finalidad de distinguir entre hombres y mujeres al reglamentar el derecho a conciliar la vida familiar con la vida laboral no persigue un fin ilegítimo, sino todo lo contrario. El objetivo de la distinción es otorgar un trato preferente a las trabajadoras de la Administración Pública local, con el objeto de compensar las *desigualdades que de hecho* las afectan. Además, dado que las desigualdades tienen su origen en razones culturales —y no solamente en causas biológicas— resultaría lógico que la mayor protección alcanzase a las mujeres cuya maternidad no deriva de un hecho biológico. En efecto, las valoraciones socio-culturales igualmente les asignan mayores responsabilidades que las que se asignan a los hombres en cuanto al tiempo

---

6 años, las mujeres dedican un promedio de 8,8 horas diarias a tareas de cuidado, mientras que los varones dedican un promedio de 5. En cuanto al cuidado directo de las/os niñas/os menores que no asisten a una guardería o centro de desarrollo infantil, el 50% son cuidados exclusivamente por la madre, un 24% son cuidados por ambos padres y el resto es cuidado por terceras personas —otros integrantes de la familia o personal contratado. Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, “Diagnóstico sobre la situación del cuidado en la Ciudad de Buenos Aires”, [www.bdigital.cesba.gob.ar](http://www.bdigital.cesba.gob.ar).

<sup>106</sup> Conforme la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) el 45,7% de las mujeres en cuyo hogar hay niñas o niños menores de 7 años, se encuentran fuera del mercado laboral; y solo el 10% de los hombres se encuentra en esa misma situación. Fuente: [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

que deben dedicar al cuidado de los hijos. Así, independientemente del vínculo —biológico o no que las una a sus hijas/os— puede decirse que, culturalmente, todas las mujeres están expuestas a una mayor necesidad de conciliación de su vida laboral y su vida familiar.

Así, de acuerdo con el desarrollo argumental relativo a la consideración de las desigualdades que pudieron motivar la distinción entre hombres y mujeres, es posible afirmar que se trata de una medida de acción positiva, en tanto está orientada a cumplir con la obligación de garantía en los términos del artículo 2 de la Convención Americana. Pues bien, a la luz de estos argumentos, es lógico concluir que la finalidad perseguida por el legislador al establecer una distinción entre hombres y mujeres en la reglamentación de las licencias parentales para las/los agentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido compensar las desigualdades que de hecho afectan a las mujeres en su doble condición de madres y trabajadoras. A partir de allí, a su vez, habría que concluir que la distinción no es ilegítima, sino todo lo contrario. Inclusive, esta conclusión se impondría si existiesen dudas razonables acerca de esta aseveración puesto que, como hemos señalado, desde esta perspectiva de análisis, debe estarse a la regla adjetiva que, en caso de duda, obliga al intérprete a inclinarse por la legitimidad de la distinción.

A partir de allí, entonces solo restaría —siempre siguiendo este método de análisis— ponderar que existiera una adecuada proporcionalidad entre el medio escogido y ese objetivo.

#### **D.2.2. Adecuada relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido**

Los motivos que llevaron a las autoridades locales a plantear la necesidad de una reforma al régimen de licencias parentales de la Ley 471 no parecen haber implicado, por cierto, un cuestionamiento a la legitimidad de la distinción entre hombres y mujeres sino a la ausencia de una adecuada *relación de*

*proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin por ella perseguido. En ese sentido, se señalaron tanto aspectos cualitativos como cuantitativos que justificaban la necesidad de una modificación. Así, se ponía de relieve la falta de idoneidad para remover los obstáculos a los que se enfrentaban las mujeres al conciliar sus responsabilidades familiares con sus deberes laborales de un régimen desproporcionadamente asimétrico, tanto por la cantidad de licencias que se consagraban a hombres y mujeres como por la extensión de los plazos que se concedía a unos y otras.*

Con relación a ese esquema marcadamente asimétrico, se argumentó que no resultaba adecuado para compensar las desigualdades de hecho que afectaban a las mujeres. Por el contrario, se sostuvo que contribuía a reproducirlas, en la medida en que reforzaban la idea —socialmente construida— de que las mujeres estaban más obligadas que los hombres a realizar tareas de cuidado respecto de sus hijas/os menores. Al respecto, la autoridad administrativa impulsora del proyecto había advertido: *“el régimen hasta ahora vigente imponía a la mujer la carga del cuidado del hijo, reproduciendo estereotipos de género, no contribuyendo a una mejor distribución de tareas intrahogar, y, en definitiva, generando un obstáculo a menudo insalvable para su reincorporación a la actividad laboral”*.<sup>107</sup>

Esa afirmación estaba vinculada al hecho de que, al conceder a los trabajadores una licencia por paternidad de tan solo días y a las trabajadoras, una licencia por maternidad de varios meses independientemente de cuál fuera el vínculo —biológico o no— que las/os uniera a sus hijas/os, se reproducía la idea de que los varones estaban prácticamente exentos de toda responsabilidad en el cuidado de las/os hijas/os menores; mientras que las mujeres eran las responsables exclusivas de esa tarea.

Podemos inferir entonces que, desde este punto de vista, la norma fue considerada

<sup>107</sup> DOMENICONI, Julia, “Nuevo régimen de licencias familiares: ampliar derechos y equiparar responsabilidades”, citado.

irrazonable por no reflejar una adecuada proporción entre los medios empleados (dar más licencias a las mujeres) y el fin perseguido (remover los obstáculos que de hecho enfrentaban las mujeres para conciliar sus deberes familiares con sus obligaciones laborales).

Además, teniendo en cuenta que el propósito de la reforma fue *“acortar la brecha de desigualdad de género en el ámbito laboral”*<sup>108</sup> y que las autoridades diseñaron un proyecto para la adecuación del texto legal a “parámetros de equidad laboral” y de “co-responsabilidad parental”, con el objetivo de “promover una clara ampliación de derechos” y de lograr una “mayor equiparación” en las responsabilidades de cuidado, también cabría inferir que se consideró que una manera plausible de adecuar el régimen a las exigencias del principio de igualdad y no discriminación era *reducir las asimetrías de género* a través de la creación de nuevas licencias por paternidad y de la extensión de los plazos correspondientes a los permisos ya existentes.

### **D.3. El nuevo régimen de licencias parentales**<sup>109</sup>

Como consecuencia de este enfoque, la Legislatura de la Ciudad modificó el sistema de licencias parentales aplicable al personal de la Administración Pública. El nuevo régimen distingue licencias “por embarazo y alumbramiento”, “por adopción” y “por nacimiento de hijo/a” y presenta las características que a continuación se describen<sup>110</sup>.

a) Licencias por embarazo y alumbramiento: Como regla general, las trabajadoras tienen derecho a gozar de dos licencias pagas que, en total, suman 120 días. La primera corresponde al período de pre-parto y se extiende por 45 días. La segunda, corresponde al período de post-parto y se extiende por 75

<sup>108</sup> ENGLE MERRY, Sally, *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*, citado, pág. 75.

<sup>109</sup> Conf. Leyes 6025 y 6147, citadas.

<sup>110</sup> Conf. arts. 4 a 8 de la Ley 6025 y 3 a 7 de la Ley 6147.

días. Se prevé, sin embargo, una serie de circunstancias que pueden implicar la ampliación o reducción de esos plazos. Así, la licencia de pre-parto puede variar en las siguientes condiciones:

- cuando la trabajadora —mediando prescripción médica— optare por reducir ese plazo hasta un mínimo de 15 días (en cuyo caso, los restantes se acumularán al período de post-parto);
- cuando el embarazo fuere de alto riesgo, en cuyo caso la trabajadora tendrá derecho a solicitar que se amplíe el plazo de conformidad con la prescripción médica;
- cuando el embarazo se produjere con anterioridad a la fecha prevista (en cuyo caso, los restantes se acumularán al período de post-parto);
- cuando el alumbramiento se produjere con posterioridad a la fecha prevista, en cuyo caso se incrementará en la cantidad de días que excedan la licencia original (y se justificarán como “licencia especial por alumbramiento”).

Por su parte, la licencia de post-parto puede variar en las siguientes condiciones:

- cuando el alumbramiento se produjere con anterioridad a la fecha prevista; en cuyo caso se incrementará en la proporción de días no gozados durante el período de pre-parto;
- cuando el nacimiento originare o incrementare la conformación de familia numerosa, en cuyo caso será de 90 días corridos;
- cuando el parto fuere múltiple, en cuyo caso se extenderá en 15 días corridos por cada hija/o nacida/o con vida;<sup>111</sup>
- cuando alguna/o de las/los recién nacidas/os debiere permanecer internada/o/s en el área de neonatología, en cuyo caso se incrementará en razón de los días que dure dicha internación;
- cuando el/la hijo/a nacido/a presentare alguna discapacidad, se incrementará en 180 días corridos (de acuerdo con lo que dispone la Ley 360<sup>112</sup>);

<sup>111</sup> La licencia por familia numerosa y por nacimiento múltiple son acumulables.

<sup>112</sup> “Este beneficio se hará extensivo a los casos en que la necesidad especial sobreviniere o se manifestare con

- cuando la madre optare por transferirle al otro progenitor parte de su licencia, se podrá reducir en 30 días;

- cuando la trabajadora optare por hacer uso de licencia sin percepción de haberes, se podrá incrementar en hasta 120 días más durante el primer año de vida del/la neonato/a.<sup>113</sup>

b) Licencia por nacimiento de hija/o: Como regla general, los trabajadores tienen derecho a gozar de una licencia paga por un total de 15 días. Se prevé, sin embargo, una serie de circunstancias que pueden implicar la ampliación de ese plazo. Así, esta licencia puede ser mayor en las siguientes condiciones:

- cuando el nacimiento originare o incrementare la conformación de familia numerosa, en cuyo caso se incrementará en 10 días corridos;
- cuando del parto fuere múltiple, en cuyo caso se extenderá por el término de 10 días corridos por cada hija/o nacida/o con vida;<sup>114</sup>
- cuando alguna/o de las/los recién nacidas/os debieren permanecer internada/o en el área de neonatología, en cuyo caso se incrementará en razón de los días que dure dicha internación;
- cuando el/la hijo/a nacido/a presentare alguna discapacidad, se incrementará en 180 días corridos (de acuerdo con lo que dispone la Ley 360), a partir del vencimiento de la licencia por maternidad;
- cuando la madre optare por transferirle parte de su licencia correspondiente al período de post-parto, se podrá incrementar en 30 días;
- cuando el trabajador optare por usufructuar una licencia con goce de haberes en cualquier momento dentro del año de vida de el/la recién nacido/a, se podrá incrementar

---

*posterioridad al momento del nacimiento y hasta los 6 (seis) años de edad” (conf. último párr., art.1° de la Ley 360).*

<sup>113</sup> Además, se prevé que cuando el hijo naciere muerto o falleciera en el parto, la licencia de post-parto se reducirá a 30 días.

<sup>114</sup> La licencia por familia numerosa y por nacimiento múltiple son acumulables.

en 30 días;

- cuando dentro de los primeros 120 días de vida del recién nacido, falleciere la madre, en cuyo caso se incrementará en 60 días a partir de ese hecho;

- cuando el trabajador optare por hacer uso de licencia sin percepción de haberes, se podrá incrementar en hasta 120 días más durante el primer año de vida del neonato.<sup>115</sup>

c) Licencias por adopción: las trabajadoras y los trabajadores tienen derecho —a partir de la fecha en que la autoridad judicial o administrativa competente notifique el otorgamiento de la guarda con vistas a la futura adopción— a gozar de una licencia paga cuyo plazo depende de las siguientes circunstancias:

- la edad del/la niño/a: hasta 3 años, 90 días; entre 3 y 6 años, 120 días; entre 6 y diez 10 años, 150 días y, entre 10 y 18 años, 180 días corridos con goce íntegro de haberes;

- adopción múltiple: el plazo se incrementará en 30 días corridos con goce de haberes por cada niño, niña o adolescente adoptado/a;

- adopción múltiple de niños, niñas o adolescentes de distintas edades: se aplicará el plazo más beneficioso, computando el del/la niño, niña o adolescente de mayor edad;

- niño, niña o adolescente que presentare alguna discapacidad: —por aplicación de la Ley 360— corresponderá adicionar 180 días, cualquiera fuere la edad de el/la adoptado/a;

- cuando el/la adoptante optare por hacer uso de licencia sin percepción de haberes, el permiso se podrá incrementar en hasta 120 días más durante el lapso de un año.

Además, se contempla el supuesto de que dos empleados/as del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adopten de manera conjunta. Para tales casos, rigen las siguientes pautas:

- las/os trabajadoras/es podrán distribuir los períodos que correspondan a cada una/o de acuerdo a su voluntad; pudiendo ser usufructuados por uno o ambos

y, en este último caso, en forma simultánea o consecutiva;

- cuando una/o de los coadoptantes no usufructuare la licencia que le corresponde por adopción, podrá igualmente hacer uso de una licencia con goce de haberes, de 15 días corridos a partir de la notificación del otorgamiento de la guarda con fines de adopción o de 30 días corridos, en cualquier momento dentro del año de la notificación;

- cuando falleciera el/la adoptante que se encontraba usufructuando licencia por adopción, el/la adoptante supérstite tendrá derecho a gozar el resto de la licencia que le hubiere correspondido a el/la fallecido/a o bien, una licencia de hasta 60 días corridos con goce de haberes, la que resulte mayor;

- la licencia por adopción del/la adoptante supérstite se suspende durante el lapso que dure la licencia por fallecimiento de familiar que correspondiere, y se reanuda al finalizar ésta.

En suma, la modificación implicó el reconocimiento de nuevas licencias pagas y no pagas y la ampliación de los plazos que se concedían a todos los trabajadores y trabajadoras que eran padres biológicos o por adopción; concedió a las trabajadoras la posibilidad de transferir parte de su licencia por embarazo y alumbramiento al otro progenitor; y, en general; amplió la protección de las/os niñas/os y adolescentes y de las familias (en cuanto contempló sus mayores necesidades de cuidado atendiendo a las circunstancias del/los nacimiento/s, adopción/es y/o de las familias en su conjunto, etc.). Finalmente, en lo que aquí nos interesa, también incorporó una nueva perspectiva con relación a las distinciones de género.

En ese último sentido, las innovaciones se reflejan en los siguientes aspectos: i) por un lado, en el hecho de que *eliminó la dicotomía de género* con relación a las licencias “por adopción”, en cuanto asimiló los derechos de todos los trabajadores y trabajadoras adoptantes sin distinciones de sexo; y, por otro ii) en el hecho de que *redujo las asimetrías de género* con relación a madres y padres biológicos, en cuanto achicó las diferencias entre los plazos que corresponden a las licencias por “embarazo y alumbramiento” y a

<sup>115</sup> Por último, cuando el hijo naciere muerto o falleciera en el parto, la licencia se reducirá a 15 días.

las licencias por “nacimiento de hijo”.

i) La primera de esas innovaciones nos permite afirmar que la reforma eliminó de la legislación el estereotipo de la *mujer cuidadora* (y su par, el del *hombre proveedor*) que reflejaba el anterior sistema de licencias por adopción. En efecto, al equiparar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras y fijar una serie de pautas para facilitar la distribución voluntaria y equitativa para el caso de que dos co-adoptantes pertenezcan a la Administración Pública local, el actual modelo eliminó de la legislación la idea social de que las mujeres están más obligadas que los hombres a dedicar tiempo de su trabajo remunerado al cuidado de sus hijos/as adoptivos.

Ahora, las diferencias entre las distintas licencias que se contemplan no guardan relación con distinciones de sexo o género, sino que están exclusivamente determinadas por la consideración de circunstancias especiales (cantidad de niñas/os o adolescentes superior a uno/a, mayor edad, discapacidad, etc.) que hacen presumir una mayor demanda de tiempo.

Como se advierte, el sistema se articula en torno a la consideración de las distintas necesidades de cuidado que pueden llegar a enfrentar las trabajadoras o trabajadores. La mayor o menor extensión de las licencias depende exclusivamente de la condición y/o necesidades del/los/las niños/as o adolescentes adoptados/as, o de la familia adoptante y, en nada influye el sexo de los/as trabajadores.

i) En segundo lugar, podemos afirmar que, efectivamente, la reforma ha reducido cuantitativamente las *asimetrías de género* entre las trabajadoras y los trabajadores frente al nacimiento de una/o o más hijas/os. La diferencia es, por cierto, significativa teniendo en cuenta que ahora también los hombres pueden acceder a una licencia sin goce de haberes como la que antes se concedía exclusivamente a las trabajadoras y que, además, se les concede por el mismo plazo (120 días). Es decir, en particular, esta asimetría disminuyó de 120 a 0 días.

Además, con relación a las licencias pagas,

ahora es plausible imaginar diversas combinaciones de las cuales resultarían en general, asimetrías notoriamente menores que las que, por regla se registraban antes (como mínimo: 215 días). En efecto, hoy sería factible una diferencia de hasta 15 días entre una licencia por maternidad y una por paternidad. Imaginemos, en ese sentido, que en el seno de una familia no numerosa en la que ambos progenitores fueran agentes públicos de la Ciudad, la mujer diera a luz —a término— a un/a niño/a sin necesidades especiales, y que, a su vez, *la trabajadora* optara por transferir los últimos treinta días de su licencia al padre. En ese caso, la trabajadora usufructuaría en total, 90 días de licencia, mientras el padre podría —sumando el período transferido a las licencias que le corresponden por derecho propio (15 + 30)— gozar de un permiso total de 75 días pagos.

#### **D.4. Escrutinio estricto de convencionalidad de las licencias parentales de la Ley 471**

Como hemos visto, un análisis de mera razonabilidad de las distinciones de trato que contenía el modelo de licencias parentales del Régimen General de Empleo Público de la Ciudad de Buenos Aires permitiría afirmar la legitimidad de la distinción entre hombres y mujeres, aunque determinaría la irrazonabilidad del método empleado para alcanzar ese fin —compensar las desigualdades de hecho que afectan a las mujeres—.

Sin embargo, como señalamos en el apartado IV.4, cuando una distinción se funda en una categoría prohibida existe una presunción de invalidez que obliga a las autoridades públicas a realizar un examen más estricto de la razonabilidad de la norma.

Es decir aunque la distinción no sea, *per se*, incompatible, con el derecho interamericano y, en particular, con el derecho a la igualdad y no discriminación; es necesario ponderar si: a) la distinción no tiene un efecto discriminatorio, b) constituye una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso, c) es adecuada y efectivamente conducente para alcanzar ese objetivo convencionalmente

imperioso, d) ese objetivo convencionalmente imperioso no puede ser alcanzado por un medio alternativo menos lesivo y e) los beneficios de formular la distinción son claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales afectados por ella.

Como señalamos en el apartado IV.2.2, este método de análisis resulta sustancialmente distinto del que sigue un test de mera razonabilidad pues exige que se evalúe en primer término si la distinción produce efectos discriminatorios —y no la finalidad perseguida con ella que, como hemos puesto de relieve, bien puede ser indiscutiblemente legítima y, de todas maneras, tener un impacto discriminatorio—.

#### **D.4.1. Efectos discriminatorios de la distinción**

Como hemos señalado, la obligación de remover estereotipos de género de la legislación eximiría al intérprete de tener que demostrar que un estereotipo de género produce *efectos discriminatorios* pues, de acuerdo con los estándares aplicables, su impacto discriminatorio se presume. Por ello, lo que debe evaluarse —con especial rigor en la legislación referida a aspectos vinculados a la vida familiar— es si la distinción entre hombres y mujeres efectivamente se basa en diferencias biológicas o si, por el contrario, se asienta en diferencias artificialmente construidas.

A su vez, hemos afirmado, para poder identificar la presencia de creencias arraigadas en la cultura, se requiere de un esfuerzo concertado y de herramientas conceptuales ajenas a la ciencia jurídica. En otras palabras, es preciso determinar —mediante una visión multidisciplinaria— si el distinto tratamiento de la maternidad y la paternidad en el régimen laboral deriva de la necesidad de garantizar a la mujer el tiempo necesario para atender las necesidades específicas que demanda a las trabajadoras el hecho biológico del embarazo y el parto o para hacer frente a los mayores deberes de cuidado que le impone la sociedad.

En ese sentido, el hecho de que los varones

tuvieran derecho a ausentarse de sus trabajos únicamente a partir del nacimiento de sus hijas/os, mientras que a las trabajadoras les correspondía también un permiso para el período de pre-parto sugiere, en un primer plano de análisis, que lo que se tenía en cuenta era la diferente situación biológica de las madres y los padres —específicamente, las necesidades propias de la mujer durante el último tiempo del embarazo—.

Sin embargo, las investigaciones desarrolladas en torno a los conceptos de *cuidado* y *sistema de organización social del cuidado* en el campo de la economía —a las que nos hemos referido— deberían alertarnos acerca de la incidencia de otros factores en el diseño del sistema que reglamenta la Ley 471.

En primer lugar, los plazos correspondientes al período post-parto de la licencia paga por maternidad se ampliaban *en razón de la mayor demanda de cuidado* que traían aparejadas algunas situaciones especiales; vale decir, cuando la cantidad de niñas/os nacidas/os era superior a uno y cuando era necesaria la internación en neonatología de el/las/los niño/a/s nacidos/as en forma prematura. Por el otro lado, no se contemplaba la ampliación del plazo correspondiente a la licencia por paternidad en ninguno de estos supuestos. El único caso en el cual al padre le correspondía un plazo superior a 10 días estaba vinculado con el desafortunado hecho de que la madre falleciera durante el parto. Solo en ese supuesto, es decir, ante un caso de ausencia absoluta de la madre, se habilitaba al padre a usufructuar una licencia mayor; cuyo plazo en esta situación extrema y dramática era —en efecto— análogo al establecido para el post parto de la mujer.

En segundo lugar, la posibilidad de acceder a licencias sin percepción de haberes para fines de cuidado una vez que se agotara el lapso correspondiente a su licencia paga era un derecho exclusivo de las trabajadoras, quienes podían ampliarlo hasta por 120 días más.

Tercero, en caso de co-adopción, es decir cuando no existía una diferencia biológica que justificara la distinción por sexo, la licencia que se concedía a las trabajadoras —de 90 días—

era también significativamente superior a la que se concedía a los trabajadores varones —10 días—.

A partir de estas características, desde esta perspectiva de análisis, debería inferirse que, entonces, no eran exclusivamente diferencias biológicas las que definían la asimetría entre sexos, sino que éstas estaban también determinadas por “preconcepciones sociales” relativas al rol que las mujeres y los hombres deben cumplir dentro de la familia: por un lado, la idea de que son las mujeres quienes tienen mayores deberes de cuidado respecto de las/os hijas/os y por ende, quienes están más obligadas a conciliar las tareas de cuidado con las actividades de su trabajo remunerado —independientemente de cuál sea el vínculo —biológico o no— que las une a ellas/os<sup>116</sup> y, paralelamente, la idea de que el hombre es el principal sostén económico de la familia, y por ende, es quien está más obligado a proveer al hogar de los insumos económicos con su salario.

El hecho de que, frente a circunstancias especiales se establecieran mayores plazos para la licencia de maternidad durante el período post-parto pone de manifiesto que la finalidad era asegurarles a las trabajadoras el derecho a dedicar más tiempo (de su trabajo remunerado) al cuidado de las/os recién nacidas/os; es decir, no para la satisfacción de necesidades biológicas. En efecto, una licencia análoga podía ser usufructuada por el padre frente al infortunio de que la madre falleciera en oportunidad del parto. Naturalmente, ese derecho del padre hallaba su fundamento en la necesidad de asegurar cuidado adecuado al/la menor y no a satisfacer necesidades biológicas del progenitor supérstite. Esta norma en particular reflejaba la suposición de que quien, por regla, debe estar a cargo del cuidado del/la menor es la madre. Y que, por el contrario, el padre estaría obligado a dedicar tiempo de su trabajo remunerado al

cuidado del/las/los menor/es solo ante la imposibilidad absoluta de que la madre pudiera procurarlo.

En definitiva, este análisis pone de manifiesto que la distinción entre hombres y mujeres sobre la cual se articula todo el régimen de licencias parentales, se sostiene fundamentalmente, en el estereotipo de género de la *mujer cuidadora* —y su complementario, el del hombre *proveedor*— conforme a los cuales las mujeres están más obligadas que los hombres a conciliar las tareas de cuidado con las actividades de su trabajo remunerado y los hombres están más obligados que las mujeres a proveer el sustento económico del hogar.<sup>117</sup> Por cierto, si bien se parte de reconocer las diferencias biológicas, luego éstas se entrecruzan con las diferencias socialmente construidas en torno al rol que se asigna a hombres y mujeres en el cuidado de las/os hijas/os. Es decir, a partir de la premisa de que son las mujeres y no los hombres quienes tienen la capacidad biológica de concebir, dar a luz y amamantar, se sigue que también están más dotadas que los hombres para los restantes aspectos del cuidado.<sup>118</sup> Finalmente, esta identificación sirve para reproducir la idea de que, entonces, las mujeres también están más obligadas que los hombres a dedicar tiempo de su trabajo al cuidado de sus hijas/os.

Por último, una cuestión nada menor que también permite reflejar la existencia de presuposiciones erróneas de origen cultural es que frente al infortunio de que un hijo/a naciera muerto o falleciera a poco de nacer, la Ley 471 solo concedía un permiso especial a la madre para ausentarse durante el mes

---

<sup>117</sup> *Íbidem*.

<sup>118</sup> Como higienizar a los niños, cobijarlos, hacerlos dormir, despertarlos, preparar la comida, limpiar la casa, y en general realizar las diversas actividades que incluye el cuidado, sea que se encuentren o no, en directa relación con el cuidado de los niños (Véase DÍAZ LANGOU, Gala y CARO SACHETTI, Florencia *Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad*, Recomendación 193, Área de Desarrollo Social, Programa de Protección Social, CIPPEC, octubre de 2017).

---

<sup>116</sup> DE PAZ, Cynthia y CIRMI OBÓN, Lucía, “La economía de cuidado en la agenda para el desarrollo”, *Revista del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Benjamín Hopenhayn*, N° 2, junio 2014, pág. 19.

posterior al hecho mientras que no contemplaba la situación del padre,<sup>119</sup> soslayando que en ese caso, el permiso estaba también orientado a permitir a la trabajadora el tiempo necesario para transitar el duelo entre sus afectos antes de retomar sus compromisos laborales; es decir, una necesidad que —sin ninguna duda— también alcanza al padre.

En definitiva, por todas estas razones, concluimos que las distinciones de la Ley 471 se basan en estereotipos de género y que, entonces, la norma tiene un *impacto discriminatorio* respecto de las mujeres. Frente a ello, lo que restaría analizar —en nuestro análisis— es si la distinción igualmente podría ser considerada legítima si un exhaustivo proceso argumentativo nos permitiera demostrar que era *necesaria, adecuada y conducente* para alcanzar un *objetivo convencionalmente imperioso, que no podía ser alcanzado por un medio alternativo menos lesivo y porque sus beneficios eran igualmente muy superiores a las restricciones* que imponía.

#### **D.4.2. Una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso**

En este punto debemos analizar si existe un objetivo convencionalmente imperioso que motive la distinción y si la medida es necesaria para alcanzar ese objetivo. Pues bien, tal como hemos analizado en el apartado III.2.1, la finalidad de distinguir entre hombres y mujeres al reglamentar las licencias parentales —que contenía, en su redacción original, la Ley 471— era conjurar las desventajas que de hecho las afectan a la hora de conciliar sus deberes familiares con sus obligaciones laborales.

El objetivo, en definitiva, es garantizar su derecho a la igualdad real. Ese objetivo, es ciertamente imperioso pues —tal como hemos señalado— el principio de igualdad y no discriminación es considerado —por su

intrínseca relación con la dignidad humana— una norma *ius cogens*.

Por otra parte, cuando se trata de grupos o sectores de la población que —como las mujeres— padecen procesos históricos o estructurales de discriminación la obligación de garantía que asumen los Estados parte del SIDH comprende el deber de adoptar medidas concretas con el fin de remover los obstáculos que —históricamente— les han impedido acceder a los derechos y oportunidades en igualdad de condiciones. En particular, respecto de las mujeres están obligados a crear condiciones de igualdad real mediante la adopción de políticas públicas —incluidas leyes— especialmente orientadas a promover su acceso igualitario a la participación en la vida pública.

En definitiva, es posible afirmar que la distinción constituye una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso. Por ello, continuando con el método de análisis propuesto, lo que correspondería analizar a continuación, sería su idoneidad para alcanzar ese objetivo.

#### **D.4.3. Idoneidad de la distinción**

Los argumentos que hemos desarrollado en el apartado III.2.2 de este capítulo nos eximen de analizar nuevamente si la medida es *adecuada y efectivamente conducente* para alcanzar el objetivo convencionalmente imperioso que persigue. En efecto, los aspectos cualitativos y cuantitativos que hemos señalado demuestran la falta de idoneidad de la distinción para remover los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres al conciliar sus responsabilidades familiares con sus deberes laborales. Por cierto, ha quedado demostrado que el esquema *dicotómico* desproporcionadamente *asimétrico* de la Ley 471 producía un efecto contrario al objetivo que se planteaba por cuanto reforzaba la idea —socialmente construida— de que las mujeres estaban más obligadas que los hombres a realizar tareas de cuidado respecto de sus hijas/os menores.

En una lógica rigurosa, la sola constatación de que la medida no es adecuada al objetivo que se persigue eximiría al intérprete de

<sup>119</sup> Quien, eventualmente podía hacer uso de la licencia de tres días que correspondía por el fallecimiento de un familiar directo, que preveía el antiguo artículo 32.

continuar con el examen de los siguientes requisitos del test estricto de convencionalidad, pues la ponderación de medios alternativos solo tendría sentido si la medida —pese a sus efectos discriminatorios— fuese adecuada y efectivamente conducente para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso. Por el contrario, si la medida no conduce a ello, no habría ninguna justificación para mantenerla cuando ya se sabe que produce un impacto discriminatorio. Sin embargo, dado que sabemos que lo que se persigue es un objetivo convencionalmente imperioso y que es necesario adoptar medidas que efectivamente conduzcan a alcanzarlo, es necesario ponderar cuáles serían los medios alternativos —menos lesivos y más beneficiosos— para conseguirlo.

#### D.4.4. Medios alternativos menos lesivos

Está claro entonces que es indiscutiblemente imperioso desde todo punto de vista —y en particular para el SIDH— que el Estado (local, en este caso) garantice a las trabajadoras de la Administración Pública con deberes familiares condiciones de igualdad real. Para ello, conforme hemos expuesto reiteradamente en este trabajo, es preciso que se adopten medidas concretas de intervención en términos de igualdad, destinadas, en este caso, a garantizar la paridad entre hombres y mujeres en relación con el trabajo remunerado.

Por otro lado, sabemos que el modelo *dicotómico* y *asimétrico* de la Ley 471 produce —pese a sus nobles finalidades— efectos discriminatorios, por lo cual es evidentemente inadecuado para alcanzar esa finalidad. Frente a ello, cabe preguntarse por la existencia de medidas de acción positiva alternativas que permitan afrontar el problema de la desigualdad que afecta a las trabajadoras de un modo distinto.

Pues bien, en ese sentido cabe tener presente que el modelo de la Ley 471 refleja la adopción de una acción *afirmativa*, que se propone corregir las desventajas que afectan a un grupo —las trabajadoras que además son madres— a partir de la reivindicación de

ciertos rasgos del colectivo. El problema es que según hemos demostrado en este trabajo, las diferencias que afectan a las mujeres trabajadoras pueden consistir tanto en rasgos identitarios definidos biológicamente (diferencias *de sexo*) como en preconceptos referidos al rol que *deberían* cumplir dentro de la familia a partir de características que socialmente se les han atribuido (diferencias *de género*).

Esta combinación de factores de desigualdad determina —en la perspectiva que desarrollamos en el apartado I.3— distintas obligaciones para las autoridades locales. En efecto, a la luz de los estándares interamericanos en materia de igualdad de género, los Estados están obligados, por un lado, a *compensar* los efectos de las diferencias *de sexo* que por su naturaleza merecen especial reconocimiento y protección jurídica y, al mismo tiempo, a *eliminar* de la legislación las diferencias *de género*, injustamente atribuidas a las mujeres.

Se trata, en nuestra opinión, de objetivos claramente antagónicos que no podrían lógicamente ser alcanzados mediante una misma estrategia. Por esa razón creemos que una alternativa posible sería abordar *el problema de las mujeres trabajadoras* mediante una combinación de estrategias *afirmativas* y *transformativas* capaz de garantizar todos los derechos de los diversos subgrupos comprometidos.

Ello implicaría, por cierto, reconocer que, atendiendo a la causa que origina las desventajas, sería posible distinguir dos subgrupos de trabajadoras. El primero estaría conformado por el universo de trabajadoras —fueran o no madres y, en su caso, fueran biológicas o por adopción— es decir, por todas las afectadas por la injusta distribución social de roles en el cuidado. El segundo, estaría conformado exclusivamente por el colectivo de trabajadoras que acceden a la maternidad a través de la gestación, es decir por aquellas mujeres que tienen necesidades biológicas propias y específicas —y, por ende, derechos específicos— durante el embarazo y el período posterior al parto que les toca transitar. Esta división permitiría diseñar un esquema que

combinase acciones transformativas destinadas a interrumpir o revertir el curso del proceso social que ha determinado las diferencias *de género* (que afectan a todas las mujeres) con acciones afirmativas adecuadas para compensar las desigualdades biológicas (o *de sexo* que afectan a las trabajadoras que son madres biológicas).

El primer subgrupo —es decir, todas las mujeres— podría ser beneficiado por una política de corresponsabilidad que promoviese una justa distribución del cuidado mediante un sistema *sin dicotomías de género*. El objetivo sería contribuir a transformar el sistema cultural de asignación de responsabilidades familiares en función del sexo y así, en última instancia, equiparar las condiciones en que hombres y mujeres acceden al mercado laboral y participan en él. Las *políticas de co-responsabilidad*, por cierto, son aquellas que intentan resolver el dilema de la conciliación laboral apoyadas en la premisa de que la necesidad de conciliación no es *un problema de las mujeres*, sino de todas las personas. Este tipo de medidas apunta, en consecuencia, directamente a incidir en la reasignación de responsabilidades familiares en el plano simbólico<sup>120</sup>, transformando inclusive las ideas que se sostienen en cuanto al papel de los empleadores, el Estado y la sociedad en general en el cuidado de las personas dependientes.

El segundo subgrupo de trabajadoras podría ser tutelado mediante políticas específicamente dirigidas a respetar sus necesidades biológicas y garantizar los derechos que derivan de ellas; es decir, que les aseguren poder dedicar tiempo de su trabajo remunerado a proteger su embarazo y prepararse para el parto. Pero además, se

vería particularmente beneficiado por la política de corresponsabilidad, pues ésta, al promover una distribución más equitativa del cuidado, aliviaría su mayor carga de cuidado durante el delicado período.

En ese orden de ideas, entendemos que una alternativa posible sería reglamentar: a) por un lado, las licencias para fines de cuidado y atención de hijas/os recién nacidas/os o adoptadas/os y b) por otro, la licencia por embarazo.

a) Las primeras, que se deberían denominar expresamente “licencias para cuidado de hijo/a menor”; deberían instrumentarse mediante un sistema sin dicotomías de género; es decir, no debería distinguir entre hombres y mujeres, ni entre maternidad o paternidad biológica o por adopción. Estas licencias deberían proteger por igual todas aquellas situaciones que implicasen las mismas demandas de cuidado; vale decir, tanto por nacimiento como por adopción de una/o o más hijas/os. Frente a tales supuestos, el orden jurídico debería reconocer como “iguales” a “todos los trabajadores y trabajadoras”; precisamente, teniendo en consideración la “igualdad de circunstancias” en que se encuentran todos ellos cuando nace o se adopta una/o o más hijas/os (esto es, verse en la necesidad de tener que conciliar sus deberes familiares con respecto a sus hijas/os recién nacidas/os o adoptadas/os con sus obligaciones laborales). Lo único que debería determinar la existencia de mayores plazos debería ser la consideración de circunstancias especiales que implicasen una mayor demanda de cuidado para las/os trabajadoras/es; vgr., que el nacimiento o adopción se produjese en el marco de una familia numerosa, que el nacimiento o adopción fuese de más de un/a niño/a, que el/las/los niños fuera/h prematuro/a/s, que el/los niño/a/s adoptado/s tuviera/n distintas edades o que presentara/n alguna discapacidad. En suma, la consideración de mayores plazos debería seguir una lógica progresiva similar a la que emplean las actuales licencias de post-parto y adopción, solo que en este caso, respecto de todos los trabajadores y trabajadoras, sin importar su sexo ni la forma de la maternidad o la paternidad.

<sup>120</sup> Es importante destacar que la Constitución local promueve expresamente las políticas de co-responsabilidad familiar en cuanto su artículo 38 dispone: “La Ciudad (...) promueve que las responsabilidades familiares sean compartidas; fomenta la plena integración de las mujeres a la actividad productiva, las acciones positivas que garanticen la paridad en relación con el trabajo remunerado, la eliminación de la segregación y de toda forma de discriminación por estado civil o maternidad...”.

Para el supuesto de que ambos padres fueran agentes de la Ciudad, se podría establecer la opción de distribuir el tiempo total de las licencias –pagas y no pagas— según las necesidades y preferencias familiares; de manera tal que podría ser usufructuado por uno o ambos y, en este último caso, en forma simultánea o consecutiva. La elección concreta debería ser un derecho de ambos padres, puesto que se estaría eligiendo la manera de distribuir las licencias que le corresponderían a cada uno por derecho propio.<sup>121</sup> Por ello, el derecho de los trabajadores/as a elegir la distribución intrafamiliar del tiempo total de las licencias debería seguir una lógica similar a la que emplea el sistema voluntario y equitativo del actual sistema de licencias por adopción.

b) La segunda, que se debería denominar, “licencia por embarazo”, sería naturalmente, un derecho exclusivo de las trabajadoras que acceden a la maternidad a partir del hecho biológico de la gestación. Estaría destinada exclusivamente a respetar el tiempo de descanso previo al alumbramiento. Asimismo, podría, bajo esta misma lógica, contemplarse cualquier otra necesidad propia del parto o del vínculo biológico de la trabajadora con sus hijas/os, como podrían ser los permisos para cumplir jornada reducida por lactancia. En este caso, los plazos deberían basarse en criterios generales con base científica que permitieran objetivamente determinar, vgr., cuál es el momento a partir del cual no sería razonable exigir a las mujeres embarazadas que cumplieran con sus tareas habituales (o, en su caso, cuál sería el lapso que razonablemente, la madre debería prolongar el amamantamiento).

Además, deberían contemplarse los supuestos especiales que justificarían la ampliación de los plazos generales. Así, vgr., —y tomando como base el promedio de las licencias por pre-parto que actualmente se conceden—, podría disponerse como regla que

la licencia por embarazo, comenzaría a correr los 30 días anteriores a la fecha prevista para el alumbramiento. Y como excepción, el mayor plazo que resultara de una recomendación médica. Asimismo, ese plazo podría verse extendido si el alumbramiento se produjere con posterioridad a la fecha estimada.

Un modelo de estas características permitiría, en primer lugar, eliminar de la legislación los estereotipos de la mujer *cuidadora* y del hombre *proveedor*. En efecto, al reconocer idénticas licencias con fines de cuidado junto con la posibilidad de que *ambos padres acordasen* la mejor manera de distribuir las en el ámbito familiar, contribuiría a deconstruir el estereotipo de la *mujer cuidadora*, en tanto instalaría la idea de que ambos progenitores están igualmente obligados a ello. Paralelamente, al contemplarse la posibilidad de que también los varones pudieran resignar parte de sus ingresos propios en beneficio de la familia accediendo —si esa fuera su decisión— a licencias sin goce de haberes, contribuiría también a deconstruir el estereotipo del *hombre proveedor*. Por esas razones, en definitiva, ésta podría ser considerada una política efectiva de “corresponsabilidad”.

Ese proceso de *desfeminización legal del cuidado* podría contribuir a eliminar las expectativas negativas que actualmente pueden estar asociadas a una supuesta menor predisposición de las mujeres para la vida pública en general y, en definitiva, a equiparar las oportunidades y condiciones en que acceden y participan de las actividades laborales.

Además, al permitir que *cada familia* pudiese distribuir, en el ámbito intrafamiliar, las responsabilidades respecto de las/os hijas/os conforme a sus preferencias y necesidades reales, se garantizaría también a las trabajadoras y los trabajadores, un ámbito de autonomía personal para definir su propio plan de vida “familiar”, que incluiría, desde luego la posibilidad de que una determinada pareja decidiese que fuera la mujer quien se dedicase exclusivamente al cuidado de las/os hijas/os y el varón quien proveyese del sustento económico necesario. Sin embargo,

<sup>121</sup> Adicionalmente, podría establecerse para el caso en que uno de ellos falleciera estando en uso de licencia, que el supérstite pudiera usufructuar el tiempo no gozado por el fallecido.

no sería en tal caso, una imposición de la norma, sino una decisión individual autónoma e íntimamente resuelta. Lo relevante sería que el modelo eliminaría de la legislación toda imposición de patrones de conducta en un ámbito que concierne a la intimidad de cada familia.

En segundo lugar, un modelo como el descrito proporcionaría también una mayor tutela a las trabajadoras que acceden a la maternidad mediante el hecho biológico de la gestación y el alumbramiento. En efecto, al conceder análogas licencias de cuidado a ambos padres, se aseguraría —en particular— mayor contención a las trabajadoras púerperas. Piénsese en ese sentido, ¿qué puede ser más perjudicial para una mujer en período de puerperio que quedar sola al cuidado del/los nuevo/a/s integrante/s de la familia? ¿No sería lógico, garantizar, sobre todo a las mujeres que han dado a luz recientemente, la posibilidad de compartir de una manera más equitativa las responsabilidades familiares?

Debe ponerse de relieve que, en ese sentido, el sistema dicotómico y asimétrico desprotegía particularmente a las trabajadoras —madres biológicas— durante el delicado período de puerperio. Ello por cuanto en el supuesto de que ambos progenitores fueran empleados de la Administración Pública local, lo que ocurría era que las mujeres quedaban, a los pocos días del alumbramiento, exclusivamente a cargo del cuidado del/las/os menor/es. Al padre, en efecto, solo le correspondían diez días de licencia paga a partir del nacimiento del/los/as hijos/as. Ahora bien, dado que tanto la madre como el/la recién nacido/a deben permanecer como mínimo tres o cuatro días hospitalizados, desde que la nueva familia retornaba al hogar, transcurrían no más de seis o siete días hasta que el padre debía reincorporarse a sus tareas habituales. A partir de allí, es decir, mucho antes de que la trabajadora pudiera recuperar su condición física, se quedaba sin contención familiar para transitar ese período y enfrentar, al mismo tiempo, sola, las nuevas demandas del/los recién nacido/a/s.

En el otro extremo, el modelo mixto (sólo dicotómico en relación a las diferencias de

sexo) que vislumbramos como medio alternativo —aunque no lo impondría como un patrón obligatorio— sí les concedería a esas trabajadoras la posibilidad de transitar ese período en un contexto de mayor contención familiar, en la medida en que permite a ambos progenitores usufructuar sus licencias en forma simultánea.

Asimismo, este sistema garantizaría que su legítimo derecho a descansar adecuadamente y prepararse para el parto durante el último tiempo del embarazo no fuese intercambiable con el derecho a atender necesidades familiares de cuidado. Por cierto, el modelo dicotómico, al establecer una única licencia para satisfacer primero necesidades propias (durante el período de pre-parto) y después, necesidades de cuidado (durante el post-parto), imponía a las mujeres la carga de elegir entre ejercer plenamente uno u otro derecho. Naturalmente, sabiendo que estarían exclusivamente a cargo del cuidado de su/s hija/o/s, las trabajadoras se veían, en los hechos, forzadas a resignar tiempo propio de descanso y preparación para el parto en pos de acumular mayor tiempo para el cuidado y dedicación a su/s hija/o/s.

En tercer lugar, este modelo haría operativo el principio convencional conforme al cual las/os niñas/os y adolescentes tienen derecho a recibir cuidados adecuados de parte de ambos padres. En ese sentido, debe recordarse que los Estados se han comprometido —al ratificar la Convención de los Derechos del Niño— a garantizar a las/os niñas/os y adolescentes el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a su crianza y desarrollo.<sup>122</sup>

Por último y como resulta lógico, este modelo también garantizaría el derecho de los trabajadores varones a participar del desarrollo y la crianza de sus hijos y a conciliar sus deberes familiares con sus obligaciones laborales sin discriminación.

En definitiva, un sistema que no contuviera distinciones de género y que solo comprendiese aquellas basadas en el sexo

<sup>122</sup> Conf. art. 18, inc. 1º, Convención de los Derechos del Niño.

que no fueran arbitrarias cumpliría con las exigencias del principio de igualdad y no discriminación por dos razones: primero, porque reconocería que todas las personas —sean hombres o mujeres— son “iguales” con relación al cuidado de las/os hijas/os, y porque reconocería la “igualdad de circunstancias” que enfrentan todos los padres y madres —sean biológicos o por adopción— cuando deben dedicar tiempo de su trabajo al cuidado y atención de la nueva familia.

Segundo, porque al establecer diferencias en función de especificidades biológicas vinculadas al embarazo, estaría garantizando un trato diferenciado a las personas que, biológicamente, son “diferentes”, en aquellos casos en que las mujeres están alcanzadas por “supuestos de hecho sustancialmente diferentes”.

Como contracara de ello, esta combinación de estrategias igualadoras y diferenciadoras no lesionaría: a) el derecho de las trabajadoras en general, a no ser estereotipadas y consecuentemente a no ser víctimas de una injusta distribución de las responsabilidades de cuidado; b) el derecho de las trabajadoras que acceden a la maternidad mediante el hecho biológico de la gestación y el alumbramiento: i) a distribuir equitativamente las responsabilidades de cuidado durante el delicado período de puerperio, ii) a no verse forzadas a resignar tiempo de cuidado propio durante el embarazo para proveer luego cuidado adecuado al/los/las menor/es, iii) a no verse forzadas a resignar ingresos propios en beneficio de la familia, c) el derecho del/los/las menor/es a recibir los cuidados adecuados de parte de ambos padres, ni d) el derecho de los trabajadores varones, a participar de la crianza y el desarrollo de sus hijos y a conciliar sus responsabilidades familiares con sus obligaciones laborales sin discriminación.

Por todas estas razones, concluimos que esta combinación de estrategias *transformativas* con estrategias *afirmativas* constituiría un medio adecuado para tutelar el derecho a la igualdad de todas las trabajadoras de una manera menos lesiva que la acción *afirmativa* exclusiva. En otras palabras, afirmamos que existen medios

alternativos evidentemente menos lesivos que un régimen dicotómico (basado en la distinción hombre-mujer) y asimétrico (que asigna mayores licencias-deberes de cuidado a las mujeres que a los varones) para cumplir con el objetivo convencionalmente imperioso de conjurar la mayor vulnerabilidad que afecta a todas las trabajadoras para conciliar sus responsabilidades familiares con sus obligaciones laborales.

#### **D.4.5. Juicio de proporcionalidad en sentido estricto**

Del análisis seguido hasta aquí, habría que concluir que la distinción que establece la Ley 471 entre maternidad y paternidad es inconventional por cuanto no supera el test que propone un escrutinio estricto de convencionalidad de las distinciones de trato basadas en el sexo. Por lo que, en rigor, no sería necesario efectuar un juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Sin embargo, nos parece interesante destacar que la medida tampoco cumple con el último de los requisitos que exige este método de control de convencionalidad, habida cuenta de que las restricciones que impone a principios convencionales son superiores a los beneficios que genera.

En efecto, si consideramos a todas las personas implicadas en el ámbito de protección de la norma (trabajadoras y trabajadores y los restantes miembros de sus familias; particularmente, las/os niñas/os recién nacidos o recientemente adoptadas/os) resulta que los beneficios son los siguientes: a) el derecho de todas las mujeres a dedicar —como mínimo— 75 días al cuidado de sus hijas/os recién nacidas/os o adoptadas/os, b) el derecho de las trabajadoras que accedieran a la maternidad mediante el hecho biológico de la gestación a: i) dedicar el último tiempo del embarazo a descanso y preparación para el parto, ii) elegir —según sus preferencias— cómo distribuir el tiempo total de la licencia por “maternidad” y iii) prolongar el tiempo de dedicación y cuidado de sus hijas/os por un período mayor sin percepción de haberes; c) el derecho de las/os niñas/os a recibir atención y

cuidado adecuados durante los primeros 75 o 95 días de su nacimiento o llegada a la familia, e) el derecho de los trabajadores varones a ausentarse de su trabajo durante los días posteriores al nacimiento o adopción de sus hijas/os.

Sin embargo, también debemos considerar las restricciones que generaba al principio de igualdad y no discriminación que hemos sintetizado en el apartado anterior, al principio que obliga a los Estados a asegurar la existencia de un ámbito propicio en el cual pueda sustentarse y desarrollarse la libre elección del propio plan de vida sin intervenciones no deseadas y al principio que sostiene que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

Con relación a estos últimos, las restricciones son absolutas puesto que los derechos que de ellos se desprenden se encuentran totalmente cercenados por la distinción dicotómica y asimétrica entre maternidad y paternidad. En efecto, no se concibe la existencia de un margen íntimo y personal para que las trabajadoras y los trabajadores puedan elegir libremente la forma de distribuirse las responsabilidades respecto de las/os hijas/os ni se promueve la paridad en el cumplimiento de las obligaciones comunes de cuidado y atención de las/os hijas/os.

## E. Conclusiones

Al inicio de este trabajo, señalamos que nuestro objetivo era analizar la compatibilidad de las distinciones de trato basadas en el género que aún contiene el régimen de empleo público vigente en la Ciudad de Buenos Aires con las actuales exigencias del sistema internacional de derechos humanos —en particular, con los nuevos estándares del sistema interamericano—.

A la luz de nuestro desarrollo argumental, podemos concluir tres ideas centrales: 1) los importantes avances que se registran a nivel global con relación al concepto de equidad de género determinan modificaciones sustantivas a los parámetros para analizar la

razonabilidad de las distinciones de trato basadas en consideraciones de sexo; 2) en la actualidad las distinciones de trato basadas en consideraciones de sexo están sospechadas de ilegitimidad en razón de su probable vinculación con el empleo de estereotipos de género incompatibles con el SIDH y consecuentemente, deben ser escrutadas mediante un test estricto de razonabilidad y 3) el sistema de licencias parentales del régimen aplicable a toda la administración pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires si bien podría satisfacer un test de *mera razonabilidad*, no supera un *escrutinio estricto de convencionalidad*.

Adicionalmente, podemos sintetizar algunas otras premisas desarrolladas a lo largo de este trabajo, que permiten sostener la razonabilidad y pertinencia de esas afirmaciones:

a) La Corte IDH considera indispensable que los Estados, además de organizar todo el aparato estatal con el objetivo de garantizar especial protección a las mujeres que sean o puedan ser víctimas de esta particular forma de violencia y discriminación, desarrollen *estrategias integrales y efectivas de prevención* que tengan en cuenta las causas históricas del fenómeno estructural de la violencia y la discriminación.

b) La propia Corte comenzó a evaluar los orígenes de ese fenómeno estructural y concluyó que los procesos de exclusión están influidos por una *“cultura sexista”*, caracterizada por la creación, el uso y la reproducción de estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes. Advirtió que muchos de ellos están asociados al rol que el hombre y la mujer deben cumplir dentro de la familia y alertó a los Estados acerca del agravamiento de las condiciones cuando esos estereotipos están reflejados, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas estatales.

c) A partir de esa jurisprudencia, el criterio para determinar el contenido concreto de las obligaciones estatales de respeto y garantía del derecho a la igualdad de las mujeres varió sustancialmente. Ahora, la obligación de respeto implica que los Estados deben ser

especialmente cautelosos a la hora de establecer distinciones de trato en la legislación, pues deben evitar que éstas traduzcan valoraciones estereotipadas del hombre y la mujer. Con el mismo rigor deben evaluar las distinciones existentes en la legislación y eliminar, en su caso, aquellas que contengan distinciones *de género*. En segundo lugar, al adoptar medidas de acción positiva con el objeto de cumplir con su obligación de garantía, los Estados deben identificar si la causa de una determinada desigualdad de hecho tiene su origen en diferencias que merezcan reconocimiento o si, por el contrario, se basan en diferencias artificialmente construidas que, como tales, deben ser eliminadas. La legitimidad y la idoneidad de las medidas que adopten dependerán de la causa de la desigualdad pues el sistema los obliga, al mismo tiempo, a *respetar* unas y a *eliminar* otras.

d) A la luz de los nuevos estándares, cuando las desventajas se originasen en patrones culturales injustamente arraigados en la sociedad, los Estados deberían implementar medidas de acción positiva *transformativas*, es decir políticas específicamente orientadas a transformar las valoraciones culturales que los han determinado. Cuando las desventajas derivasen de la distinta situación biológica del hombre y la mujer, los Estados deberían emprender acciones *afirmativas*, es decir, medidas de trato preferente con el fin de compensar las desventajas que de aquéllas derivan.

e) La puesta en marcha de acciones *transformativas* requiere, por su propia naturaleza, de un esfuerzo hermenéutico y un enfoque multidisciplinario, capaz de asistir a la autoridad pública en la ardua tarea de identificar creencias internalizadas por la sociedad.

f) Modernas investigaciones en el campo de la economía feminista permiten comprender algunas de las causas estructurales de la desigualdad de género en el acceso igualitario a los derechos laborales. En ese sentido, el concepto de cuidado visibiliza el hecho de que las licencias parentales tienen por fin asegurar a las trabajadoras y los trabajadores tiempo

de su trabajo remunerado para el cuidado de su/s hija/o/s y explica, asimismo, por qué el sistema de distribución de ese trabajo de cuidado que ha adoptado la sociedad es notoriamente injusto respecto de las mujeres.

g) La Corte IDH también se ha ocupado de desarrollar mecanismos y estándares adjetivos lo suficientemente claros y objetivos como para guiar a las autoridades en la difícil tarea de discernir entre distinciones de trato basadas en el sexo compatibles e incompatibles con el SIDH.

h) Esta jurisprudencia modifica sustancialmente las categorías de lo prohibido, lo tolerado y lo imperativo con relación a las distinciones basadas en el sexo de las personas, pues en la actualidad su ilegitimidad debe presumirse. Y aunque el Estado podría revertir esa presunción, para ello, debería probar, mediante una argumentación exhaustiva, que la distinción: *i)* no tiene un efecto discriminatorio, *ii)* constituye una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso, *iii)* es adecuada y efectivamente conducente para alcanzar ese objetivo convencionalmente imperioso, *iv)* ese objetivo convencionalmente imperioso no puede ser alcanzado por un medio alternativo menos lesivo y *v)* los beneficios de formular la distinción son claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales afectados por ella.

i) Todas las autoridades públicas son intérpretes del SIDH y están, por ende, igualmente obligadas y facultadas para ejercer esa clase de control respecto de las normas internas que puedan tener un impacto discriminatorio. Cualquiera sea el nivel o el ámbito en que desarrolle sus funciones, todo órgano interno está obligado a señalar la inconventionalidad de una norma cualquiera y, en consecuencia, a promover las acciones necesarias para su adecuación al SIDH.

j) El control preventivo de convencionalidad de las distinciones de trato basadas en el sexo que contiene la Ley 471, ejercido de acuerdo con los parámetros que exige un escrutinio estricto, revela que el trato dicotómico y asimétrico de las distintas formas de

maternidad y paternidad no está fundado exclusivamente en diferencias biológicas entre las mujeres y los hombres, sino que también está determinado por la “preconcepción social” de que, por un lado, son aquellas quienes tienen mayores deberes de cuidado respecto de las/os hijas/os y por ende, quienes están más obligadas a conciliar las tareas de cuidado con las actividades de su trabajo remunerado —independientemente de cuál sea el vínculo, biológico o no— que las une a ellas/os. Y, por otro, se asume que los hombres son el principal sostén económico del hogar. En otras palabras, un escrutinio estricto permite detectar la presencia de los estereotipos de la *mujer cuidadora* y del *hombre proveedor* en la legislación analizada.

k) Ese análisis demuestra también que existen medios alternativos menos lesivos que un régimen dicotómico y asimétrico para cumplir con el objetivo convencionalmente imperioso de conjurar la mayor vulnerabilidad que afecta a todas las trabajadoras que son madres —biológicas y por adopción— al conciliar sus responsabilidades familiares con sus obligaciones laborales.

l) Un medio alternativo, a la luz de ese análisis, debería combinar medidas de acción positiva *transformativas* con acciones de acción positiva *afirmativas* que garanticen adecuadamente el derecho de las trabajadoras en general a no ser estereotipadas en su ámbito de trabajo y el derecho de las trabajadoras que acceden a la maternidad mediante el hecho biológico de la gestación y el alumbramiento, al debido reconocimiento y respeto de sus necesidades biológicas.

m) A diferencia de las políticas *afirmativas puras*, esta combinación de estrategias de acción positiva no lesiona el derecho a la igualdad de las trabajadoras ni de los trabajadores varones; ni restringe los principios convencionales que obligan a los Estados a asegurar, a todas las personas un ámbito propicio para elegir su propio plan de vida sin intervenciones; y, a las niñas, niños y adolescentes, que ambos padres participen en su crianza y desarrollo.

**F. Reflexiones finales: Corrección de asimetrías vs. Eliminación de estereotipos de**

## **género**

*Resulta imprescindible, atendiendo a una mirada colectiva de la igualdad, la adopción de medidas de acción tendientes a dismantlar contextos de histórica segregación para desterrar los factores que acrecientan la vulnerabilidad de nuestros ciudadanos y evitar de este modo, que la brecha de desigualdad siga creciendo.*<sup>123</sup>

La obligación de remover —o adaptar— toda normativa interna que pueda ser discriminatoria a la luz de los estándares interamericanos adquiere una dimensión particular cuando se trata de escrutar distinciones basadas en el sexo de las personas. Los nuevos estándares en la materia exigen, en efecto, un esfuerzo hermenéutico especial a quien deba interpretar esas normas, pues implican el deber de detectar valoraciones culturales que, por estar profundamente arraigadas en la cultura, suelen ser percibidas como legítimas.

El mayor desafío, por cierto, no es analizar la convencionalidad de normas que reflejen valoraciones groseramente contrarias al SIDH, sino la de aquellas que tienen finalidades legítimas pero que, por basarse en preconceptos erróneos de género, pueden tener efectos discriminatorios.

Así, mientras determinar la inconventionalidad de normas que contienen diferenciaciones notoriamente incompatibles con el principio de igualdad y no discriminación puede ser una tarea sencilla; ponderar la convencionalidad de una norma que otorga un trato preferente a las mujeres con el fin de compensar las desventajas que enfrentan al intentar conciliar sus mayores responsabilidades familiares con sus obligaciones laborales, puede representar un desafío superlativo pues es, precisamente en este campo donde mayormente se entrecruzan, muchas veces con fines protectorios, aspectos biológicos con aspectos

<sup>123</sup> SCHAFRIK, Fabiana, “Hacia una obligación indeclinable del Estado de realizar la igualdad”, en Revista Electrónica del Consejo de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (REC), Nro. 1., 5 de agosto de 2020,

culturales.

En este trabajo, sin embargo, hemos intentado demostrar que el propio SIDH provee a las autoridades públicas de importantes herramientas para llevar a cabo esa tarea. En ese sentido, nos interesa contrastar las alternativas que hemos desarrollado aquí con la política implementada por la reciente reforma legislativa. En efecto, el modelo de las Leyes 6025 y 6174 resulta compatible con un análisis de mera razonabilidad de las distinciones del régimen original; sin embargo, es insuficiente desde el punto de vista de un escrutinio estricto de convencionalidad, por cuanto pese a sus notables virtudes, la norma, que, en efecto, redujo las asimetrías de género, sigue sosteniéndose en la creencia de que las mujeres están más obligadas que los hombres a cumplir responsabilidades familiares respecto de sus hijas/os; es decir, sigue reproduciendo —en este caso, con fines benevolentes— estereotipos de género<sup>124</sup>.

En el otro extremo, un análisis estricto de la convencionalidad de las distinciones entre maternidad y paternidad revela que existen medios alternativos menos lesivos de principios convencionales para diseñar una política pública idónea para conseguir el objetivo convencionalmente imperioso de garantizar a las mujeres en general, que no sean estereotipadas, y a las madres biológicas, en particular, un adecuado reconocimiento de sus necesidades biológicas propias.

En nuestra opinión, ese análisis, más riguroso y multidisciplinario que se desprende de la doctrina de la Corte IDH constituye una herramienta más eficaz para diseñar, implementar y evaluar soluciones a los problemas estructurales.

---

<sup>124</sup> Como expresa Corti, “[...] reformular no es de por sí una actividad antitética al continuar” (CORTI, Horacio Guillermo, “La guerra silenciosa. Lecturas de Filosofía del Derecho”, p. 32).

---

## Participaron en este número

**AGUAYO, Nadia Solange.** Secretaria de Defensoría de Cámara. Abogada (UBA). Especialista en Derecho Administrativo (UCA). Estudios en Derecho Constitucional (USAL, España), Mujeres y Derechos Internacional de los Derechos Humanos (American University), Derechos Humanos y Justicia Constitucional (Università di Bologna), en Magistratura (UNLAM) y Doctorado en Ciencias Jurídicas (USAL). Entre otros trabajos: Feminismo Deconstructivo y Economía del Cuidado: ¿Igualdad o “In-diferencia” de Género? (Igualdad, autonomía personal y derechos sociales, N° 7, 2018); La deconstrucción de los estereotipos de Género en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (Temas de Derecho Administrativo, ERREIUS, 2018); La falacia del lenguaje masculino excluyente y las reglas inclusivas de la lengua. Semántica, morfología y sintaxis del género en la gramática española (Igualdad, autonomía personal y derechos sociales, N° 10, 2019) y La perspectiva de género en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Entre la construcción y la deconstrucción del género (elDial.com - DC27F8). Email: [nadiaaguayo@hotmail.com](mailto:nadiaaguayo@hotmail.com)

**CASTAGNINI, María Belen.** Abogada (Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires) Diploma de Honor. Especialización de Derecho Tributario en la misma Facultad (pendiente de presentación de trabajo final). Maestrando en Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la Universidad de Palermo. Docente de Finanzas Públicas y Derecho Tributario (UBA). Secretaria del Observatorio de Derecho Financiero. Email: [mcastagnini@derecho.uba.ar](mailto:mcastagnini@derecho.uba.ar)

**CAVALLERO, Luci.** Lucía Cavallero es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Docente de la misma universidad y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Se especializa en endeudamiento y género. Es autora, junto a Verónica Gago del libro Una lectura feminista de la deuda (Tinta Limón / Fund. Rosa Luxemburgo, 2019), traducido al inglés por Pluto Press, al portugués por la editorial Criacao Humana y al italiano por Ombre Corte. Actualmente es Directora de Proyectos especiales del Ministerio de Mujeres, políticas de género y diversidad sexual de la Provincia de Buenos Aires, mail: [lucicavallero@gmail.com](mailto:lucicavallero@gmail.com)

**CORONELLO, Silvina Érica.** Abogada de nacionalidad argentina, por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Derecho Tributario por la Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Derecho Fiscal por la Universidad de Buenos Aires. Estudio Coronello & Asociados. Autora de diversos artículos y obras de la materia. Participante activa en comisiones e institutos de la especialidad tributaria. Docente de grado y posgrado en distintas universidades. Email: [silvinacoronello@gmail.com](mailto:silvinacoronello@gmail.com)

**DEL VALLE ÁVILA, Irene.** Argentina. Abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Diplomada en Igualdad y no Discriminación por la misma casa de estudios. Estudiante de la Especialización en Justicia Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad de Bolonia. Participante del proyecto de investigación UBACyT “Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal” dirigido por el Dr. Horacio Corti. Ayudante de segunda en la materia “Finanzas Públicas y Derecho Tributario” de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, cátedra Corti - Schafrik. Empleada en el fuero Contencioso, Administrativo, Tributario y Relaciones del Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Email: [irene.dv.avila@gmail.com](mailto:irene.dv.avila@gmail.com)

**DONZELLI, Belén Eliana.** Abogada y Profesora en Ciencias Jurídicas egresada de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Diplomada en Control y Gestión de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales, Especialista en Derecho Constitucional de la Facultad de

Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Cursó estudios de posgrado en Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Estados Unidos e Italia. Se desempeña en la actividad docente como Ayudante de 1° por concurso de la Universidad de Buenos Aires, Jefe de Trabajos Prácticos por concurso de la Universidad Nacional de José C. Paz. Actualmente es Secretaria Letrada de la Unidad de la Consejera Fabiana Schafrik en el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**FONTANA, María Florencia.** Abogada (Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires). Especialización de Derecho Tributario en la misma Facultad (pendiente de presentación de trabajo final), Actualmente maestrando en Derecho Financiero y Derecho Tributario (UBA). Docente de Finanzas Públicas y Derecho Tributario (UBA).

**FREEDMAN, Diego:** Abogado (UBA). Docente de la Facultad de Derecho (UBA, Catedra del Dr. Horacio Corti). Juez del Tribunal Oral de Menores nro. 2. Email: [dfreedman@derecho.uba.ar](mailto:dfreedman@derecho.uba.ar)

**GAGO, Verónica.** Verónica Gago es investigadora independiente del CONICET y es investigadora asociada de la Universidad Nacional de San Martín, donde es docente concursada de posgrado. También es docente de la Universidad de Buenos Aires. Es co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO sobre Economías Populares. Se especializa en los debates contemporáneos sobre trabajo, neoliberalismo y feminismo. Estudia dinámicas de precarización del trabajo asalariado y no asalariado, desde una perspectiva interseccional de clase, raza y género. Ha publicado los libros: La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular (2014), La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo (2019) y Una lectura feminista de la deuda (2019, en co-autoría con Luci Cavallero). Es doctora en Ciencias Sociales y licenciada en Ciencia Política (UBA). Email: [verogago76@gmail.com](mailto:verogago76@gmail.com)

**GRIGIONI, Gabriela:** Abogada (UBA) Es socia del Estudio Pérez Alati, Grondona, Benites & Arntsen desde el año 2003. Anteriormente se desempeñó como Jefa de División en el Departamento de la Comisión Nacional de Valores Emisores (Comisión Nacional de Valores) entre 1991 y 1994 y fue asesora de la Subsecretaría de Asuntos Registrales del Ministerio de Justicia de la República de Argentina entre 2006 y 2007. Centra su práctica profesional en Mercado de Capitales, Banca y Finanzas y Compliance. Tiene amplia experiencia en los campos de finanzas corporativas, fideicomisos, títulos valores, gobierno corporativo, compliance, reestructuraciones y regulaciones de los mercados de capitales. Ha publicado numerosas obras sobre diversos temas de mercados de capitales, derecho societario y compliance y participa regularmente en conferencias y seminarios como ponente en estos temas. Argentina. Email: [mqq@paqbam.com](mailto:mqq@paqbam.com)

**GONZALEZ, Federico Manuel.** Abogado (UBA). Estudiante de la Maestría en Filosofía del Derecho (UBA). Realizó cursos de posgrado en el marco del Programa de actualización en derecho del consumidor profundizado (UBA). Ayudante de Primera por concurso de la materia "Teoría del Estado" del Dr. Aníbal D'Auria en la Facultad de Derecho (UBA). Actualmente se desempeña como Prosecretario Coadyuvante de primera instancia en la Secretaría n° 1 de la Oficina de Gestión Judicial de Relaciones de Consumo, Poder Judicial de la CABA.

**GUERVÓS MAÍLLO, María Ángeles.** Profesora Titular de Universidad, Área de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de Salamanca. Email: [mguervos@usal.es](mailto:mguervos@usal.es)

**JÁUREGUI, Rosa Edith.** Estudiante de Abogacía en la Facultad de Derecho (UBA) siguiendo la orientación de Derecho Tributario. Estudiante de la Tecnicatura en Producción Vegetal Orgánica en la Facultad de Agronomía (UBA). Diplomada en Derecho Ambiental, Derecho Alimentario y Agronegocios. Argentina. email: [jauregui265@est.derecho.uba.ar](mailto:jauregui265@est.derecho.uba.ar)

**MARTÍNEZ, Paulina.** Abogada. Jueza del Tribunal Tributario de San Martín, Mendoza. Ex abogada de la Auditoría General de la Nación (AGN). Egresada por la Universidad de Mendoza con medalla de oro. Especialista en Derecho y Economía Ambiental (Universidad del Salvador -Carlos III de Madrid), Especialista en Derecho Constitucional (Universidad de Salamanca -España), Especialista en Derecho Administrativo y Control Financiero (Universidad de Salamanca -España), Especialista en Globalización y Cambio Climático (Universidad de Castilla La Mancha -España), Especialista en Magistratura y Gestión Judicial (Suprema Corte de Justicia de Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo y Universidad de Mendoza). Docente Universidades Nacional de Cuyo y de Mendoza. Argentina. Email: [mariapaulinamartinez@gmail.com](mailto:mariapaulinamartinez@gmail.com)

**MONTI, Susana.** Abogada (UBA). Especialista en Derecho Tributario (UBA). Mediadora Prejudicial de la Prov. Bs. As. Directora del Instituto de Derecho Tributario del Colegio de Abogados de Morón (CAM). Miembro de G.E.D.T. (UBA). Miembro de la Comisión de DDHH, Defensa de la Defensa y Cuestiones Penitenciarias de la (FACA). Vicepresidenta Quinta, y Directora de la Cámara de Estudios en Derecho Tributario de la Academia Internacional de Letras Jurídicas (AINTERLJ). Representante en Argentina de la Orden de la Abogacía en Colombia OAC. DOCTOR HONORIS CAUSA: "AL MÉRITO ACADÉMICO Y JURÍDICO" Otorgado por la Academia Jurídica de Baja California A.C. "Fraternidad y Solidaridad Jurídica. Representante en Arg. de RARI/RS. Da Rede De Ação e Reação Internacional Do Estado Rio Grande Do Sul. Miembro Consultor Internacional de la Comisión de Compliance e Gobernanza OAB/ACRE. Miembro de la ORGANIZATION OF AMBASSADORS OF THE WORLD y de la International Human Rights Commission.

**LARRAÑAGA, Karina María.** Abogada. Especialista en Derecho Tributario por la Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires. Magíster en Políticas Públicas y Análisis Económico del Derecho, por la Universidad de Salamanca. Profesora de Finanzas Públicas y Derecho Tributario y Procedimiento Tributario de Grado y Postgrado, Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires. Profesora de Derecho Financiero y Género de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Profesora de Finanzas Publicas y Derecho Tributario de la Universidad Nacional de José C Paz. Autora de diversos artículos relativos a la materia tributaria y presupuestaria. Argentina. Email: [karinalarranaga@derecho.uba.ar](mailto:karinalarranaga@derecho.uba.ar)

**LOPEZ PARGA, Lucía.** Abogada (Universidad Nacional de Córdoba). Especialista en Derecho Tributario (Universidad de Buenos Aires). Especialista en Tributos y Derechos Humanos de los Contribuyentes (Universidad de Castilla - La Mancha, España). Expositora, autora y coautora en seminarios y publicaciones sobre la materia tributaria y penal tributaria. Secretaria Relatora de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba. Argentina. Email: [lopezpargalucia@gmail.com](mailto:lopezpargalucia@gmail.com)

**OCEGUERA, Ferlia A. Jacobo.** Abogada de nacionalidad mexicana, por la Universidad de Guadalajara, con Maestría en Análisis Tributario (UDG), cuenta con un Posgrado en Derecho Procesal Fiscal (Universidad Panamericana). Socia fundadora de la firma JACURI Boutique Legal. Cursa un Diplomado en Derechos Humanos de las Mujeres. Fungió como Abogada en el área legal fiscal de las firmas Deloitte y Salles-Sáinz, Grant Thornton. Fue Subdelegada en Jalisco y Delegada en Colima de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en México. Coautora del libro "101 Historias de terror vividas por contribuyentes en México". Autora de diversos artículos en la materia. Email: [ferliajacobo@jacuri.mx](mailto:ferliajacobo@jacuri.mx)

**O'DONNELL, Agustina:** Doctora en Derecho (UBA). Profesora de Derecho Financiero y Género en Facultad de Derecho (UBA). Buenos Aires, Argentina. Email: [agusodonnell@hotmail.com](mailto:agusodonnell@hotmail.com)

**PIERREPONT, María Eugenia:** Licenciada en Economía egresada con honores de la Universidad Nacional de Córdoba y Magíster en Economía de la Universidad de Buenos Aires. En el ámbito

público, se ha desempeñado como Auditora Interna Titular del Ministerio de Economía de la Nación y como Auditora Externa en la Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión de la Auditoría General de la Nación. Desde 2018, es Directora de Estudios, Análisis y Evaluación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. Cuenta con antecedentes en investigación relacionados con las Finanzas Públicas, el Presupuesto Público y la Transparencia Gubernamental, habiendo publicado investigaciones sobre esos temas.

**PEREYRA, Estefanía C.** Abogada. (UNC-Fac. Der.) Notaria (UNC – Fac. Der) Especialista en Derecho Tributario (UNC-Fac. Der.) Diplomada en Derecho de la Niñez y Adolescencia. Abogada de niños, niñas y adolescentes (UNC - Fac. Der.) Adscripta de la materia Privado VI Cátedra B (Derecho de Familia y Sucesiones) de la Facultad de Derecho (UNC); Asistente colaboradora en la Materia opcional Procesal de Familia de la Facultad de Derecho (UNC).

**PEREZ, Anahí Flavia.** Abogada (Fac. Der. Universidad de Buenos Aires). Profesora para la Enseñanza Media y Superior en Ciencias Jurídicas (UBA). Especialista en Derecho Tributario (UBA). Secretaria Letrada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Profesora de grado y posgrado en la FD de la UBA y en distintas universidades del país. Investigadora de la UBA. Autora y expositora en temas de la especialidad argentina. Email: : [anahiperez@derecho.uba.ar](mailto:anahiperez@derecho.uba.ar)

**PETRAGLIA, María Carolina.** Argentina, Abogada (Universidad de Buenos Aires). Egresada de la Carrera de Especialización en Derecho Tributario, (Universidad de Buenos Aires). Docente de grado en las materias “Teoría General del Derecho Tributario” y “Derecho Constitucional Tributario” en la Universidad de Buenos Aires. Docente de grado en la materia “Finanzas Públicas y Derecho Tributario” en la Universidad de Palermo. Email: [ma.c.petraglia@gmail.com](mailto:ma.c.petraglia@gmail.com)

**QUEIROLO, Diana.** Abogada y Escribana, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Derecho Tributario, Facultad de Derecho, UBA. Docente de grado y postgrado de la UBA y de diversas universidades del país. Autora de publicaciones sobre la especialidad. Argentina.

**RIGONI, Gabriela,** Contadora Pública Especialista en Impuestos y Docencia Universitaria (FCE UBA), Profesora Adjunta de Teoría y Técnica Impositiva I (FCE UBA) y Profesora a cargo de Tributación Internacional en la Especialización en Tributación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Participa desde 2018 en el T20 (Think20), grupo de afinidad académico del G20, en el que presentó con otros think-tanks propuestas de política fiscal que abarcan un impuesto mínimo global, acceso a la tecnología en la era digital, empoderamiento de mujeres emprendedoras afectadas por la pandemia COVID-19, y políticas fiscales para la igualdad de género. Miembro y relatora por Argentina ante la International Fiscal Association en el año 2018, participó activamente como parte del Women of IFA Network desde su creación. Miembro activo e integrante del Consejo Directivo de la AAEF desde 2017, Tesorera de la institución desde 2019. Socia en Lisicki, Litvin & Asociados.

**ROSSIGNOLO, Darío.** Doctor en Economía Universidad de La Plata. Maestría en Economía Universidad Torcuato Di Tella. Licenciado en Economía Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular de Macroeconomía y Política Económica y Profesor Adjunto Regular de Macroeconomía I y de Finanzas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Profesor Titular de Los impuestos y la política tributaria en la Maestría en Economía Pública y Políticas Económicas, Sociales y Regionales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC; de Economía de la Distribución en la Maestría en Generación y Análisis de la Información Estadística en la UNTREF y de Tributación con Perspectiva de Género en la Facultad de Derecho de la UNR. Es miembro de la Asociación Argentina

de Economía Política e investigador asociado del proyecto Compromiso para la Equidad de la Universidad de Tulane. Email: [darossignolo@gmail.com](mailto:darossignolo@gmail.com)

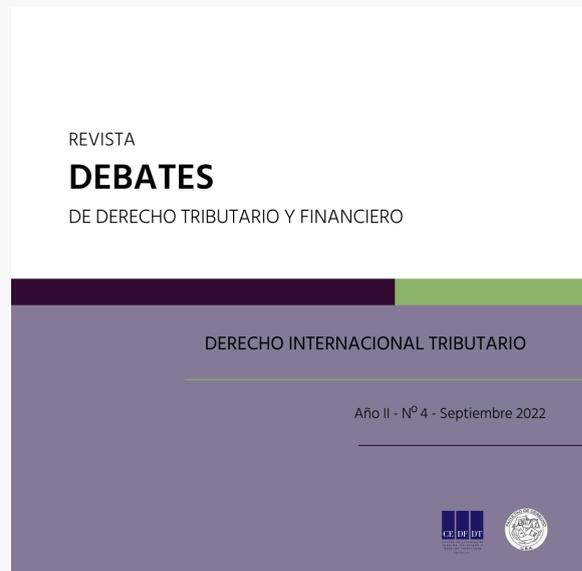
**SCHAFRIK, Fabiana.** Argentina, Abogada UBA, Especialista en Derecho Tributario y Doctora en Derecho (UBA) Doctora en Derecho (UBA); Jueza de Cámara en lo Contencioso Administrativo Tributario y de Relaciones de Consumo, y Consejera del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Profesora titular regular de Finanzas Públicas y Derecho Tributario (UBA); coordinadora de la Comisión de Género y Derecho Financiero de la Facultad de Derecho (UBA). Email: [schafrik@derecho.uba.ar](mailto:schafrik@derecho.uba.ar)

**VENSLAVICIUS, María Julia.** Abogada. Especialista en Administración de Justicia por la Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires. Directora de la Dirección de Administración de Juicio por Jurados del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Docente de Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires, Argentina. Email: [jvenslavicius@derecho.uba.ar](mailto:jvenslavicius@derecho.uba.ar)

**VILLARRUBIA, Ingrid Rosas.** Abogada (UNNE). Magíster en Teoría y Metodología de las Ciencias Sociales (UNJU). Doctoranda en Ciencias Sociales (UNJU). J.T.P de Derecho Financiero y Tributario en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE). Becario Doctoral CONICET-UNNE. Integrante del Grupo de Investigación "Deodoro Roca". Integrante del PI 20G001 "El desarrollo social inclusivo en Argentina. Políticas existentes y desigualdades persistentes (UNNE-Corrientes). Datos del autor: <https://orcid.org/0000-0003-4782-0906>, Nacionalidad: Argentina. Email: [rosasvillarrubiaing@unne.edu.ar](mailto:rosasvillarrubiaing@unne.edu.ar); [ingridrv@conicet.gov.ar](mailto:ingridrv@conicet.gov.ar)

**ZABALZA, Margarita.** Abogada (Facultad de Derecho U.N.R.), Especialista en Derecho Tributario (Facultad de Derecho U.B.A.), cursado el Doctorado en Derecho (Facultad de Derecho U.N.R.). Profesora adjunta por concurso en la Cátedra de Derecho Tributario de la Facultad de Derecho U.N.R. Secretaria académica de la Especialización en Derecho Tributario (Facultad de Derecho U.N.R.), docente de posgrado en diversas universidades. Integrante de proyectos de Investigación (Facultad de Derecho-UNR). Email: [margaritazabalza@hotmail.com](mailto:margaritazabalza@hotmail.com)

Otros números disponibles:



Encontralos en [Revista Debates de Derecho Tributario y Financiero](#)



CENTRO DE ESTUDIOS DE  
DERECHO FINANCIERO Y  
DERECHO TRIBUTARIO

DERECHO - UBA