

El derecho al cuidado y la justicia fiscal feminista

*Amicus curiae para la
Corte Interamericana de Derechos Humanos*



RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE

PRESIDENTE

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

P R E S E N T E

Las organizaciones firmantes sometemos a consideración de esta Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos el presente escrito en calidad de *amicus curiae*, conforme a los artículos 2.3, 44 y 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se presenta este documento con el objeto de proporcionar a este Honorable Tribunal elementos para el análisis de la Solicitud de Opinión Consultiva sobre “El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos”, presentada por la República Argentina el pasado 20 de enero de 2023. Específicamente, presentamos información en relación a las preguntas sobre las obligaciones que tienen los Estados y los recursos presupuestarios que pueden considerarse suficientes para garantizar este derecho.

Las organizaciones que participamos en la elaboración de este documento nos dedicamos al análisis y promoción de la igualdad de género como un pilar de los sistemas democráticos, el desarrollo económico y el combate a la desigualdad social. Desde una perspectiva de justicia fiscal y de justicia de género, creemos que la redistribución de la riqueza y la corresponsabilidad de los cuidados en nuestras sociedades son imprescindibles para el ejercicio efectivo de los derechos humanos. De esta labor extrajimos la información que aquí se le presenta a la Corte.

Este documento busca aterrizar el análisis realizado por las organizaciones firmantes respecto al derecho al cuidado y su intersección con la justicia fiscal. El abordaje general busca proporcionar una definición básica sobre el derecho al cuidado para luego centrarse en un análisis que gira en torno a la economía feminista y la justicia fiscal. Para ello, el amicus se divide en cinco apartados.

El primer apartado se dedica a abordar los cuidados: qué son, cómo están estructurados actualmente y por qué requieren ser redistribuidos. También abordamos la reconceptualización de los cuidados que surge desde la economía feminista.

El segundo apartado se dedica a conceptualizar los cuidados bajo una perspectiva de derechos fundamentales, desde un marco teórico y una perspectiva internacional.

En el tercer apartado buscamos proporcionarle a la Corte Interamericana información sobre una herramienta que nos parece indispensable para la garantía del derecho al cuidado: la justicia fiscal feminista. Desde nuestra perspectiva, reconocer un derecho es insuficiente si no se garantizan los recursos para que las personas puedan acceder a ellos efectivamente. En este sentido, el apartado está dividido en cuatro secciones: en la primera, explicamos brevemente qué son las políticas fiscales y cómo, en América Latina

y el Caribe (ALC), contribuyen a la generación de desigualdades; en la segunda, explicamos qué es la justicia fiscal feminista y algunas de las políticas fiscales que promueven; en la tercera, proporcionamos algunos ejemplos de políticas fiscales que servirían para garantizar el derecho al cuidado de manera concreta; y en la cuarta, proporcionamos información sobre la justicia fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos. Como podrá ver la Corte Interamericana, distintas autoridades de derechos humanos a nivel internacional ya han reconocido la importancia de analizar las políticas fiscales desde la perspectiva de los derechos humanos, particularmente el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

El cuarto apartado presenta un estudio de caso de México y su tránsito al reconocimiento del derecho al cuidado, así como los retos en su ejercicio al tener un problema de injusticia fiscal.

La última sección tiene como propósito articular peticiones concretas para la Corte Interamericana, con base en lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su propia jurisprudencia. De manera concreta, lo que buscamos es que la Corte reconozca en la Opinión Consultiva sobre el derecho al cuidado lo siguiente:

Primero: que el respeto, protección y garantía del derecho al cuidado implica una erogación de recursos públicos. Sin un debido financiamiento, no hay disfrute pleno del derecho al cuidado.

Segundo: que es obligación de los Estados contemplar e implementar medidas para gestionar esos recursos. Si los Estados no se movilizan para gestionar esos recursos, no hay disfrute pleno del derecho al cuidado.

Tercero: que las medidas para hacerse de recursos, como todas las medidas estatales, no solo deben respetar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, sino promoverlo.

Cuarto: que la adopción de las medidas para gestionar recursos es fiscalizable por la Corte Interamericana y debe ser evaluable a través de indicadores claros de progreso.

Esperamos que la información sea de utilidad para la Corte Interamericana.

Atentamente,

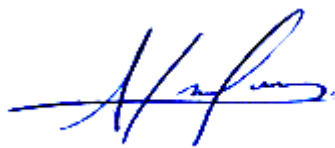
Alexandra Haas
Directora Ejecutiva
Oxfam México



Raúl Yesko Quiroga Stöllger
Representante en México
Fundación Friedrich Ebert



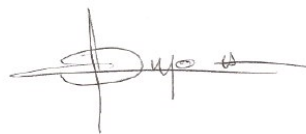
Daiana Serpa
Presidenta
Ecofeminista - Asoc. Civil Economía Feminista



Alejandra Macías Sánchez
Directora Ejecutiva
Centro de Investigación Económica y
Presupuestaria, A.C. (CIEP)

María Eugenia Romero Contreras

María Eugenia Romero Contreras
Directora General
Equidad de género: ciudadanía, trabajo y familia, A.C.



Diego de la Mora Maurer
Director Ejecutivo
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.



Estefanía Vela Barba
Directora Ejecutiva
Intersecta Organización para la Igualdad, A.C.



Mónica E. Orozco Corona
Presidenta del Consejo
GENDERS, A.C.



Rebeca Ramos Duarte
Directora Ejecutiva
Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C.

Índice

| | |
|--|----|
| I. Los cuidados..... | 6 |
| A. Qué son y cómo se estructuran | 6 |
| B. La economía feminista y los cuidados..... | 7 |
| C. La ciudadanía como un sector económico que provee la reproducción social..... | 8 |
| D. La crisis de los cuidados..... | 9 |
| E. Qué se necesita para cambiar los cuidados como están..... | 11 |
| II. Los cuidados como derecho humano..... | 12 |
| A. Cuidados y derecho al cuidado..... | 12 |
| B. Marco normativo internacional del derecho al cuidado..... | 14 |
| III. La justicia fiscal feminista para los cuidados..... | 17 |
| A. Las políticas fiscales y las desigualdades..... | 17 |
| B. La justicia fiscal feminista..... | 20 |
| C. Reformas tributarias para hacer efectivo el derecho al cuidado..... | 23 |
| D. La fiscalidad en el derecho internacional de los derechos humanos..... | 25 |
| IV. Sin recursos no hay derecho al cuidado: el caso de México..... | 30 |
| A. Los cuidados en México..... | 30 |
| B. La regulación de los cuidados en México..... | 33 |
| i. El derecho al cuidado..... | 33 |
| ii. La legislación del cuidado..... | 34 |
| C. Los recursos para los cuidados en México..... | 35 |
| D. La injusticia fiscal en México..... | 39 |
| V. Peticiones concretas para la Corte Interamericana..... | 41 |
| Primera: el respeto, protección y garantía del derecho al cuidado implica una erogación de recursos..... | 41 |
| Segundo: es obligación de los Estados contemplar medidas para que haya más recursos..... | 42 |
| Tercero: las medidas para hacerse de recursos deben no solo respetar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, sino promoverlo..... | 44 |
| Cuarto: la adopción de las medidas para gestionar recursos es fiscalizable por la Corte Interamericana..... | 47 |
| Créditos..... | 49 |
| Información sobre las organizaciones..... | 49 |

I. Los cuidados

A. Qué son y cómo se estructuran

Para comprender los cuidados podemos partir del concepto de *reproducción social*, es decir, todas las actividades que, de acuerdo con Nancy Fraser, “recobran a los seres humanos, tanto a diario como generacionalmente, y preservan los lazos sociales”.¹ Los cuidados son, entonces, un factor de atención a necesidades individuales, de núcleos relacionales, pero también atienden a la necesidad colectiva de resguardar y asegurar la sostenibilidad de la vida en su sentido más directo y también más amplio.

Las labores de reproducción social o de cuidados se definen en tres niveles: cuidados directos, indirectos y de gestión. Los primeros son los cuidados cara-a-cara y con contacto físico directo; los segundos son aquellos que proveen alimentos, limpieza, ropa, techo y servicios básicos; y los terceros, los de gestión, son los que se relacionan con la organización mental, planificación y supervisión de las labores directas e indirectas.² Además, existen niveles de esfuerzo y conocimiento requerido para dar distintos tipos de cuidados, ya sean los simples o cotidianos, los intensos y extensos o los cuidados especializados o a largo plazo. Cada uno de estos niveles se puede dar en los marcos remunerados y no remunerados; la diferencia estriba en si las acciones de cuidados las realiza una persona cuya relación con la persona que recibe cuidados está basada solamente en un vínculo socio-psico-emocional o una relación con ánimos de lucro (aunque esta también termina incluyendo vínculos socio-psico-emocionales). El trabajo de cuidados sucede, entonces, en contextos diversos y comprender su papel social requiere hacer un esfuerzo de análisis interseccional.

El modelo socioeconómico actual se basa en la división sexual del trabajo. Esto genera que los cuidados, tanto remunerados como no remunerados, se encuentren feminizados. A su vez, la estructura patriarcal divide el mundo entre lo privado y lo público, dejando a los cuidados en la primera esfera y limitando la posibilidad de reconocer su rol como sector dinámico de la economía a niveles micro, meso y macro.

En América Latina y en el mundo, los trabajos de cuidados se ven marcados por cadenas de cuidados que recaen sobre mujeres racializadas, empobrecidas y/o vulneradas económicamente por su exclusión de la economía productiva. Sin embargo, es gracias a este trabajo reproductivo, mal remunerado o directamente no remunerado que se sostiene la matriz productiva. La carga laboral y de los costos recae sobre ellas mientras que los beneficios los acumulan y disfrutan otros sectores sociales. El trabajo dentro del hogar sostiene todo aquello que el Estado y el mercado no proveen³, a través de lo que

¹ Nancy, Fraser, *Capitalismo Caníbal*, Ciudad de México, Siglo XXI, 2023, p. 95.

² Oxfam México, *Trabajo de cuidados y desigualdad*, 2019.

³ Naila, Kabeer, *Gender, livelihood capabilities and women's economic empowerment: reviewing evidence over the life course*, Gender and Adolescence: Global Evidence, 2018.

se denomina producción de los hogares⁴. El cuidado comunitario también contribuye a este sostenimiento⁵.

Asimismo, es necesario comprender los cuidados como un aspecto que centra a las personas como proveedoras y acreedoras de cuidados. Las infancias, las personas adultas mayores, las personas con alguna discapacidad o condición crónica son sujetas de dar y/o recibir cuidados (al igual que todo mundo pero de manera más consistente). Es necesario contar con un enfoque que permita visibilizar, reconocer y responder a las necesidades de cuidados de todas las personas. En el caso específico de las personas con discapacidad, es importante ampliar la mirada para incorporar de manera activa los objetivos de autonomía y vida independiente de las personas con discapacidad (artículo 19 de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad)⁶. Los cuidados son entonces también servicios, políticas y redes que permiten a las personas en diversas situaciones ejercer sus derechos fundamentales, como el libre desarrollo de la personalidad, el poder tener y desarrollar un plan de vida propio y vivir de manera digna independientemente de contextos de discapacidad o enfermedad crónica.

A su vez, es central reconocer los cuidados comunitarios como modelo de provisión de cuidados, especialmente en comunidades indígenas, rurales y/o marginadas por el modelo socioeconómico actual. Los cuidados comunitarios representan la atención de las necesidades de cuidados de las comunidades y los individuos que las habitan desde una visión no occidental y nos permiten concebir los cuidados como un modelo de estructura social existente y que debe de ser respetado y reconocido.

B. La economía feminista y los cuidados

La Economía Feminista (EF) analiza fenómenos estructurales más allá de los límites de los análisis económicos ortodoxos para transformar la realidad progresivamente, como lo requiere la garantía del derecho al cuidado. Dentro de estos límites podemos nombrar la falsa neutralidad del *homo economicus*, el agente supuestamente representativo y racional, sobre la cual se sustenta la teoría económica clásica y sus consecuentes modelos de crecimiento económico. Aquí es donde la EF aporta a visibilizar que quienes no encajan en el prototipo de Blanco, Burgués, Varón, Adulto y cis-heterosexual (BBVAh)⁷ quedan excluidos de dichos modelos y se presentan como “fallas de mercado”. Varios fenómenos son consecuencia de esta ceguera: la masculinización de la riqueza (en donde hay una sobrerrepresentación de varones entre los grupos poblacionales más ricos), la feminización de la pobreza (en donde hay una sobrerrepresentación de las mujeres entre las personas más empobrecidas), la ya mencionada división sexual del trabajo, y la sobrerrepresentación de mujeres realizando trabajos domésticos y de cuidados

⁴ Mónica, E. Orozco, Javier Franco, Melanie Marchant & Rodrigo Valdivia, “The role of care and the local economy in women’s labour force participation: evidence from Mexico and Colombia in the pandemic era”, *Gender & Development*, vol. 30, 2022, p. 145-175.

⁵ Cecilia, Fraga, Los cuidados comunitarios en América Latina y el Caribe: Una aproximación a los cuidados en los territorios, 2022.

⁶ Human Rights Council, Support systems to ensure community inclusion of persons with disabilities, including as a means of building forward better after the coronavirus disease (COVID-19) pandemic. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/52/52), 2023.

⁷ Esta categoría es propuesta por Amaia Perez Orozco (2014), que retoma la definición de María José Capellán del BBVA: blanco, burgués, varón, adulto, y añade la “h” de heterosexual.

remunerados y no remunerados.

De esta manera, la EF denuncia que lejos de que el “agente representativo racional” sea neutral, universal, autosuficiente y no necesite cuidar ni ser cuidado, más bien demuestra el androcentrismo imbricado en la construcción del pensamiento económico ortodoxo. Esto es, la construcción de conocimiento alrededor del varón como centro del funcionamiento del sistema, ignorando la existencia de otras perspectivas y puntos de vista e incluso otros aspectos de la vida, como la del propio planeta⁸.

La EF intenta recorrer un camino diferente al poner al centro del análisis económico la sostenibilidad de la vida, lo que permite transitar del mero concepto de cuidados y reproducción social, al de producción-reproducción social⁹. Cristina Carrasco¹⁰ sostiene que “[c]entrarse explícitamente en la forma en que cada sociedad resuelve sus problemas de sostenimiento de la vida (...) ofrece, sin duda, una nueva perspectiva sobre la organización social y permite hacer visible toda aquella parte del proceso que tiende a estar implícito y que habitualmente no se nombra. Esta nueva perspectiva permite además poner de manifiesto los intereses prioritarios de una sociedad, recuperar todos los procesos de trabajo, nombrar a quienes asumen la responsabilidad del cuidado de la vida, estudiar las relaciones de género y de poder, y, en consecuencia, analizar cómo se estructuran los tiempos de trabajo y de vida de los distintos sectores de la población”.¹¹

El trabajo de cuidados ha sido histórica y socialmente delegado a las mujeres. Así, es menester abordarlo como una cuestión de desigualdad de género que afecta desproporcionadamente a las mujeres, representando sobrecargas de este trabajo y severas limitaciones de su tiempo en detrimento de su pleno desarrollo. La lucha por reconocer que el trabajo de cuidados produce valor social y económico ha sido un camino sinuoso. La EF ha demostrado que este trabajo produce valor aun cuando no está remunerado, que satisface las necesidades de las personas y que permite la sostenibilidad de la vida. Con base en este reconocimiento se busca transitar de una organización social de los cuidados *familista* y *feminizada* —y, por tanto, no democrática— a otra donde los cuidados sean una responsabilidad compartida entre todas las personas y entre diversos actores, a saber: el Estado, el mercado, las comunidades y las familias. Esto permite resignificar a los cuidados como una responsabilidad pública y dejar atrás su entendimiento como algo *natural* que solo compete a las mujeres dentro de la esfera privada.

⁸ Corina, Rodríguez Enríquez, *Economía y género: implicancias para la agenda de desarrollo latinoamericano. Breve Introducción a la Economía Feminista*, Tópicos Avanzados de Economía Heterodoxa, Tercera Escuela de Invierno para la Maestría en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2017.

⁹ Cristina, Carrasco, “La economía feminista. un recorrido a través del concepto de reproducción”, *Ekonomiaz*, núm. 91, 1° semestre, 2017.

¹⁰ Cristina, Carrasco, “La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?”, *Mujeres y trabajo: cambios impostergables*, Magdalena León (comp.), Porto Alegre, Veraz Comunicação, 2003, pp. 5–25.

¹¹ *Ibid.*

C. Las mujeres y los hogares como sustento de la producción-reproducción social

Los cuidados son la base de la sostenibilidad de la vida en todos sus aspectos y esto cruza la esfera económica de manera particular. Las labores de reproducción social posibilitan que las personas que reciben cuidados cotidianos sean parte de la considerada economía productiva. Por otro lado, las personas cuidadoras son un motor económico, pero se ven excluidas de la economía productiva y de las estructuras que la marcan. Es decir, se ven vulneradas a través de salarios precarizados y falta de acceso al ejercicio del trabajo digno, como es el caso de las trabajadoras del hogar, o se ven excluidas de la posibilidad de ejercer su derecho al trabajo digno y libre al tener que dedicarse a los trabajos de cuidados no remunerados. En tanto que la EF ha demostrado que este trabajo produce valor aún cuando no está remunerado, porque satisface las necesidades de las personas y permite la sostenibilidad de la vida. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a nivel global, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado equivale al 9% del PIB Mundial y las mujeres realizan tres cuartas partes de este trabajo.¹² Sin embargo, en los países latinoamericanos y caribeños, la falta de medidas fiscales y de gasto en infraestructura, servicios y políticas para el cuidado hace que más trabajo no remunerado recaiga en las mujeres, triplicando su valor estimado a 26.3% del PIB en el caso de México¹³.

En el contexto actual, donde las políticas económicas tienen un giro neoliberal, particularmente para los países periféricos luego de la crisis causada por la pandemia¹⁴, encontramos un proceso por el cual unas pocas vidas se imponen a sí mismas como las únicas merecedoras de ser rescatadas, y esto es generado por la socialización de los riesgos del proceso de acumulación de capital que se manifiestan principalmente con las políticas de austeridad fiscal. Esto ocurre porque el sistema de producción actual se encuentra en constante tensión con la sostenibilidad de la vida, una contradicción inherente entre el capital y la vida, producto de la desvinculación producción-reproducción en la economía y en la aplicación de los instrumentos de política pública de los que el Estado dispone. Dado que la acumulación de capital está al centro, cuando suceden estallidos económicos o financieros, la recesión en los mercados pasa a ser lo único relevante y lo que se intenta subsanar¹⁵. Sin embargo, al mirar desde la sostenibilidad de la vida, notamos los otros efectos que la acumulación ilimitada de capital genera más allá de los estallidos: las crisis de los cuidados y la reproducción social, que manifiestan justamente la no garantía del derecho al cuidado.

En las últimas décadas, el aumento masivo de la participación de las mujeres en la vida pública, tanto en el ámbito civil como el laboral, no ha sido producto de un avance en la disminución de las responsabilidades de cuidado y su redistribución, sino de una sobrecarga de dobles y triples jornadas, agravada por el envejecimiento de la población y

¹² Organización Internacional del Trabajo, *Care work and care jobs for the future of decent work*, 2018.

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México 2021 (Comunicado de prensa número 725/22)*, 5 de diciembre de 2022.

¹⁴ Daniel, Munevar, *Arrested Development: International Monetary Fund lending and austerity post Covid-19*, European Network on Debt and Development, 2020.

¹⁵ Amaia, Pérez Orozco, *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Madrid, Traficantes de sueños, 2014.

la demanda de cuidados que implica. Esta situación persiste y se agrava porque ni el Estado ni los mercados proporcionan soluciones eficaces para abordar las necesidades de cuidados, incluso cuando están obligados normativamente. Las comunidades no pueden absorber por completo estas demandas, por lo que son las familias y, en particular las mujeres dentro de las mismas, las que toman la responsabilidad de garantizar el cuidado necesario para el funcionamiento social.

D. La crisis de los cuidados

La manifestación de la crisis de los cuidados y de reproducción social es resultado de la falta de cambios estructurales que llevan a que estos sigan siendo responsabilidad de las familias, y en particular de las mujeres, en lugar de una responsabilidad colectiva. Así, se pone de manifiesto la dificultad que producen estos arreglos para resistir los cambios sociales, culturales, políticos y demográficos actuales.

El derecho al cuidado no es un tema técnico o que se limite al ámbito jurídico, sino que se relaciona directamente con los sistemas económicos vigentes, ya que los límites o los obstáculos que aparecen para que se garantice el derecho al cuidado desde el Estado suelen justificarse en la “falta de recursos”. No obstante, esta “falta de recursos” no se debe a una carencia natural sobre la que nada pueda hacerse, sino que es resultado de decisiones políticas y económicas basadas en modelos de desarrollo que sólo miran y priorizan la producción y el crecimiento económico de los mercados, desvalorizando e invisibilizando así todo lo que ocurre en la esfera de la reproducción, como los cuidados. De esta manera, el derecho al cuidado es un asunto profundamente económico-político porque confronta las narrativas y prácticas que sostienen los diversos sistemas de explotación y opresión.

Además de mencionar las decisiones políticas y económicas que cada Estado en la región toma en su rol como actor de la Organización Social de los Cuidados (OSC), es preciso mencionar las presiones que ejercen organizaciones multilaterales y el sector privado, que intervienen en los Estados a través de su poder económico, y las asimetrías de poder que impiden que las mujeres y las personas que requieren de cuidados de forma prioritaria estén representadas en las decisiones que implican a dichos actores, lo cual agrava y perpetúa las desigualdades. Entre ellas, podemos mencionar la toma de deuda de los Estados latinoamericanos y caribeños, sumada a la presión que ejercen las multinacionales para enriquecerse a través de proyectos extractivistas que suelen desplazar a las comunidades originarias de sus territorios. De esta manera, tener en cuenta la lógica estructural de los cuidados, por fuera de los mercados en todo sentido, para reconocerlos y entenderlos más allá de los límites territoriales y las dinámicas locales, comunitarias y familiares, nos ayuda a entender mejor las desigualdades.¹⁶

Así, el derecho al cuidado no es materialmente posible en contextos de colapso ecológico, de guerras ni de desigualdades producto de las prácticas colonialistas históricas que implementan políticas de austeridad. El cuidado debe configurarse como el eje articulador de diversas agendas públicas locales, regionales y globales que hoy se

¹⁶ Equidad de género: ciudadanía, trabajo y familia, A.C., *Corresponsabilidad global y el entendimiento sistémico del trabajo de cuidados: una revisión feminista y decolonial*, 2023.

encuentran sectorizadas y atomizadas, en las que el quehacer del Estado y de la geopolítica internacional se oriente a la garantía de la sostenibilidad de la vida.

La crisis de cuidados no sólo es interna en los Estados, sino también global. Se manifiesta a través de las migraciones nacionales e internacionales de personas cuidadoras en búsqueda de sustento económico para satisfacer las necesidades de cuidados de quienes pueden pagar por ello. Al debate sobre el derecho al cuidado hay que sumar el problema del cambio climático, su responsabilidad e impactos diferenciados; la cancelación de la deuda de los países del Sur Global, entre otros mecanismos de reparación integral del daño que permitan visibilizar, cuestionar y transformar las relaciones desiguales entre el Norte y el Sur, así como el modelo de consumo ecocida del Norte Global; y *la política fiscal*, no sólo reconociendo que existe un impacto diferenciado por razones de género, sino atendiendo urgentemente los principales retos en materia tributaria como son “los bajos niveles de recaudación, las estructuras tributarias regresivas y con sesgos implícitos de género, las elevadas exenciones tributarias, la alta deuda pública y los altos niveles de flujos financieros ilícitos”¹⁷, en el entendido de que el enfoque que domine las políticas fiscales nacionales e internacionales permitirá u obstaculizará la garantía de los derechos humanos y, en particular, del derecho al cuidado.

E. Qué se necesita para redistribuir los cuidados con enfoque de derechos humanos

Además de reconocer sus aportes a la sostenibilidad de la vida y de las economías, el acceso a bienes y servicios debe *reducir y redistribuir* la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado sobre las mujeres. Las labores domésticas o de cuidado indirecto, como comprar y preparar alimentos, limpiar la vivienda, lavar ropa, etcétera, muchas veces requieren de más horas de trabajo a la semana que el cuidado directo o relacional. Por ello debe promoverse la redistribución de esta carga con, por ejemplo, escuelas públicas de tiempo completo que garanticen la alimentación de las infancias, flexibilidad para que los varones puedan atender sus responsabilidades de cuidado, programas y servicios de apoyo y relevo del cuidado directo e indirecto.

Transformar la actual organización social del cuidado requiere un Sistema Integral de Cuidados, que depende directamente de los contextos en que actualmente se brinda el cuidado. Las políticas de cuidados pueden analizarse con una visión bidimensional, que atienda tanto su relación con las personas cuidadas y la calidad de los servicios, como su relación con las personas cuidadoras y su accesibilidad. El primer aspecto contribuye a asegurar que las necesidades de cuidados sean atendidas por servicios suficientes y de calidad, mientras que la segunda implica considerar que los servicios sean accesibles para las personas cuidadoras y que efectivamente reduzcan y redistribuyan el tiempo que estas destinan a los cuidados. Se trata de políticas multipropósito, que atienden las necesidades de quienes requieren cuidados, quienes los proveen y el autocuidado, con

¹⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Se requiere fortalecer la cooperación regional y movilizar recursos suficientes para las políticas de género y de cuidado, plantea la CEPAL (Nota informativa)*, 15 de agosto de 2023.

efectos en el curso de vida y entre generaciones.¹⁸ Por otro lado, es central reconocer que en el contexto latinoamericano hay estructuras de cuidados comunitarios que son diversas en su creación y modelos. Se trata de iniciativas con una fuerte inscripción y conocimiento territorial, que regularmente son sostenidas y lideradas por mujeres indígenas, rurales y de zonas periurbanas, quienes resuelven necesidades de cuidado físico, educativo, afectivo y del entorno, colocando su cosmovisión, principios de solidaridad y sostenibilidad como ejes. Por lo mismo, es necesario tener una visión intercultural que considere los cuidados comunitarios en el reconocimiento del derecho al cuidado en el contexto de América Latina y el Caribe.

Esta distinción no se limita a políticas que atiendan cuidados especializados, de larga duración o de alta exigencia, aunque claramente son parte, sino que también considera la posibilidad de incluir políticas que atiendan cuidados cotidianos. Por ejemplo, las casas de día para adultos mayores, los servicios de enfermería a domicilio, las escuelas de tiempo extendido o completo, las lavanderías vecinales, entre otras. Entonces, un sistema de cuidados no equivale a todas las políticas sociales que tenga un país, sino a aquellas políticas que atienden las necesidades de las personas cuidadoras y cuidadas de manera fácil, eficiente y con buena calidad.

Es importante mencionar que los servicios de cuidados especializados y/o de larga duración también deben situar al centro a las personas receptoras de estos. Un reconocimiento al derecho al cuidado debe reconocer y atender las necesidades de las poblaciones que reciben cuidados y/o apoyos para poder vivir de manera independiente. “Un modelo de gestión de los derechos armónico con el proyecto de inclusión social plena de las personas con discapacidad apunta a que ellas mismas sean quienes [...] expresen sus necesidades y participen en la gestión social de sus derechos”¹⁹. Los servicios de calidad que sean aceptables y adaptables a las necesidades de todas las personas que los reciben y hacen uso de ellas tienen que tener como eje los objetivos de autonomía y vida independiente de las personas con discapacidad. Para lograr esto es necesario incluirlas en los procesos de definición de políticas y que exista presupuesto suficiente para garantizar los servicios que necesitan.

Para que existan dichas políticas debemos transformar la visión económica y fiscal actual, de modo que incluya una visión feminista que ponga a las personas, las comunidades y la naturaleza al centro. Esto se puede lograr a través de la fiscalidad feminista.

Asistimos en distintos países de la región latinoamericana a un “adelgazamiento de los presupuestos públicos que obliga a recortar o cancelar la cobertura de servicios públicos directamente vinculados con el trabajo doméstico y de cuidado, lo cual termina ‘compensándose’ con más tiempo y esfuerzo de trabajo doméstico y de cuidado de las mujeres”²⁰.

¹⁸ Mónica, E. Orozco, Rocío Espinosa Montiel, Claudia Fonseca, Melanie Marchant & Roberto Vélez-Grajales, *Movilidad social, políticas de cuidados y protección social*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2022.
Mónica, E. Orozco, Rocío Espinosa Montiel & Melanie Marchant, *Cuidado, bienestar y movilidad social en México*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2023.

¹⁹ Mario Alfredo, Hernández Sánchez & María Teresa, Fernández Vázquez, *Nada sobre nosotros sin nosotros: La Convención de Naciones Unidas sobre discapacidad y la gestión civil de derechos*, Ciudad de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2016. p. 84.

²⁰ Equidad de género: ciudadanía, trabajo y familia, A.C., *op. cit.*

Las medidas de austeridad y el endeudamiento son dos caras de una misma moneda y forman parte de las clásicas “recetas” impuestas desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países del Sur Global, con catastróficas consecuencias sociales. Dicho de otro modo: las desiguales dinámicas económicas globales promueven el endeudamiento de los países del Sur y, frente al aumento de la deuda pública, los Estados reducen el gasto público para cumplir con los compromisos del pago de la deuda. Esto impacta directamente en la disminución de recursos públicos para la garantía de los derechos humanos (con menos educadoras en las escuelas, menos personal de salud en los hospitales, deterioro de las infraestructuras públicas, extinción de programas sociales, etcétera).²¹

El abordaje *glocal* y la ampliación de temas y problemáticas interconectadas con el derecho al cuidado debe tener siempre como foco político orientador el cuestionamiento a la división sexual, racial e internacional del trabajo, problematizando las discusiones sobre los Sistemas Integrales de Cuidado que se centran fundamentalmente en la ampliación del acceso a los servicios públicos de cuidado, en particular el directo o relacional de grupos prioritarios como infancias y personas adultas mayores, desplazando y/o diluyendo la necesidad de también encaminar acciones para el cuestionamiento y transformación de la división sexual del trabajo.

II. Los cuidados como derecho humano

A. Cuidados y derecho al cuidado

El derecho al cuidado significa que “todas las personas tienen derecho a cuidar, a ser cuidadas y al autocuidado. Los Estados están obligados a proteger, garantizar y proveer las condiciones materiales y simbólicas para su ejercicio, conforme a estándares de derechos humanos y a satisfacerlo de manera progresiva e interdependiente con el ejercicio de otros derechos civiles, políticos (DCyP) y económicos, sociales y ambientales (DESCA)”²².

El enfoque de derechos humanos aplicado a los cuidados se basa en un conjunto de principios y estándares jurídicos, tales como: 1) la universalidad; 2) la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos; 3) la obligación para los Estados de implementar acciones y medidas que reconozcan la progresividad en sus acciones y consiguiente prohibición de aplicar medidas o acciones regresivas; 4) el deber de garantizar la participación ciudadana; 5) el principio de igualdad y no discriminación; 6) el acceso a la justicia; 7) el acceso a la información pública y 8) la participación social y el empoderamiento de las personas titulares de derechos²³.

²¹ Según la CEPAL, 2023: “América Latina y el Caribe es una de las regiones más endeudada del mundo, la deuda pública alcanzó el 51,5% y 77,3% del PIB respectivamente”.

²² Laura, Pautassi, *El derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo*, Fundación Friedrich Ebert, 2023, p. 5.

²³ *Ibid.*, p. 7.

A partir de su carácter universal, el derecho al cuidado implica que todas las personas son sujetas de este derecho, independientemente de su condición de vulnerabilidad o dependencia, “ya que el deber de provisión de cuidados que el derecho le confiere no se asienta en su necesidad, sino en su condición de persona”²⁴. Con ello se establece una base de igualdad donde todas las personas, sin distinción alguna, tienen derecho a cuidar, a ser cuidadas y al autocuidado. No es un reconocimiento particular del deber de un grupo específico —por ejemplo, las mujeres— a cuidar, o de la necesidad de otro grupo específico —por ejemplo, las personas con dependencia funcional o niños y niñas— de recibir cuidados. Asimismo, hay obligaciones de los Estados para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho.

En términos de políticas públicas, se han definido poblaciones prioritarias para ser cuidadas, que por su condición y/o situación, requieren de cuidados más intensos, extensos y/o especializados, a saber: niñas, niños y adolescentes; personas con discapacidad o con alguna dependencia crónico-degenerativa; personas enfermas; y personas mayores. El derecho a recibir cuidados debe implicar que sean cuidados libremente elegidos. Y el derecho a cuidar debe implicar que esto no menoscabe el ejercicio de otros derechos de las personas que cuidan.

B. Marco normativo internacional del derecho al cuidado

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2015 es el instrumento internacional que denomina explícitamente el derecho al cuidado. En su artículo 12 señala que “la persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía”²⁵.

El reconocimiento del derecho al cuidado en América Latina y el Caribe también se fundamenta en los consensos regionales alcanzados en las conferencias regionales sobre la mujer (2007, 2010, 2013, 2016, 2020 y 2022).

En la última Conferencia Regional sobre la Mujer, los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), reunidos en Buenos Aires en noviembre de 2022, reafirmaron el consenso regional sobre el derecho al cuidado al acordar:

Reconocer el cuidado como derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género y, por lo tanto, como una responsabilidad que debe ser compartida por las personas de todos los sectores de la sociedad, las familias, las comunidades, las empresas y el Estado, adoptando marcos normativos, políticas, programas y sistemas integrales de cuidados con

²⁴ Laura, Pautassi, “Perspectivas actuales en torno al enfoque de derechos y cuidado: la autonomía en tensión”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Biblos, 2013.

²⁵ Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015, art. 12.

perspectiva de interseccionalidad e interculturalidad, que respeten, protejan y cumplan los derechos de quienes reciben y proveen cuidados de forma remunerada y no remunerada, que prevengan todas las formas de acoso sexual y laboral en el mundo del trabajo formal e informal y que liberen tiempo para que las mujeres puedan incorporarse al empleo y a la educación, participar en la vida pública, en la política y en la economía, y disfrutar plenamente de su autonomía²⁶.

También reafirmaron el consenso regional respecto a la construcción de sistemas integrales de cuidados como la vía política e institucional para garantizar el derecho al cuidado. Así, los Estados también acordaron:

Adoptar marcos normativos que garanticen el derecho al cuidado a través de la implementación de políticas y sistemas integrales de cuidado desde las perspectivas de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos humanos, y que incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad en el territorio²⁷.

Para ejercer efectivamente el derecho al cuidado no basta con reconocerlo. Tampoco será suficiente echar a andar sistemas integrales de cuidados que no cuenten con los recursos adecuados y suficientes. Es necesario insistir en que la garantía de derechos solo será posible a través de sistemas tributarios progresivos y con enfoques de derechos humanos y género. Concretamente, para el caso del ejercicio efectivo del derecho al cuidado, el consenso regional alcanzado en Buenos Aires en 2022 dicta:

Diseñar, implementar y evaluar las políticas macroeconómicas, y especialmente las políticas fiscales (ingresos, gastos e inversión), desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos, salvaguardando los avances alcanzados y movilizandolos los máximos recursos disponibles con miras a aumentar la inversión pública sostenible en el tiempo destinada a políticas e infraestructuras de cuidado, a fin de garantizar el acceso universal a servicios de cuidado asequibles y de calidad;

Impulsar y adoptar políticas fiscales progresivas, destinar presupuestos con enfoque de género e implementar mecanismos específicos de financiamiento para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de la política pública orientada a revertir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas, incluido el derecho al cuidado;

Implementar políticas fiscales contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de las crisis y recesiones económicas en la vida de todas las mujeres, y promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave para la sostenibilidad de la vida, incluido el de la economía del cuidado.²⁸

A escala regional también destaca la Ley Modelo Interamericana de Cuidados que define, en su artículo 5, el derecho al cuidado: “[t]oda persona, en atención a su situación de

²⁶ Compromiso de Buenos Aires, 2023, art. 8.

²⁷ *Ibid.*, art. 9.

²⁸ *Ibid.*, art. 26-28.

dependencia, tiene derecho a recibir cuidados de calidad para garantizar su desarrollo integral a lo largo de su ciclo vital y a brindar cuidados en condiciones de igualdad, dignidad, corresponsabilidad y autocuidado”²⁹.

Según esta ley modelo, el “Sistema Nacional de Cuidados (SNC) es el sistema corresponsable de acceso público, universal y de financiamiento solidario, que articula las diferentes modalidades de prestación pública, nacional y local, privada y comunitaria de servicios de cuidados, para dar pleno cumplimiento al derecho al cuidado, fortalecer y ampliar las alternativas de atención integral de cuidados y garantizar el respeto y goce de los derechos de las personas que cuidan”³⁰.

Entre los instrumentos internacionales más recientes que han abonado a reconocer los cuidados y el derecho al cuidado se encuentra la resolución emitida por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en octubre de 2023, que resalta la necesidad de invertir en la economía del cuidado y en la creación de sistemas de cuidados. Se reconoce la importancia de “respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de los cuidadores remunerados y no remunerados y de las personas que reciben cuidados y apoyo”³¹.

Sobre la responsabilidad estatal en el reconocimiento de derecho al cuidado, esta resolución insta a los Estados a aplicar “todas las medidas necesarias para reconocer el trabajo de cuidados y redistribuirlo entre las personas, así como entre las familias, las comunidades, el sector privado y los Estados, de tal modo que se promueva la igualdad de género y el disfrute de los derechos humanos por todas las personas”³². También insta a invertir en políticas e infraestructura de cuidados y apoyo con el fin de garantizar el acceso universal a servicios para todas las personas, incluyendo los servicios de cuidado de niños y servicios de salud, así como apoyo a las personas con discapacidad y las personas adultas mayores. De igual forma, insta a garantizar el acceso universal a licencias parentales, de maternidad y a la protección social para todos los trabajadores del sector informal y de formas atípicas de empleo.^{33 34}

Finalmente, con ocasión del 48° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, Argentina y México presentaron en 2021 la “Declaración Internacional sobre la importancia del cuidado en el ámbito de los derechos humanos”. La iniciativa contó con el apoyo de 50 Estados y reconoce la relevancia de generar mayores debates sobre el tema de los cuidados y su vínculo con los derechos humanos. El acceso y el ejercicio efectivo del cuidado como derecho se incorporan mediante reformas legislativas o mediante la provisión de servicios a cargo del Poder Ejecutivo, principalmente dirigidos a

²⁹ Ley Modelo Interamericana de Cuidados, 2022, art. 5.

³⁰ *Ibid.*, art. 36.

³¹ Consejo de Derechos Humanos, *Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos (A/HRC/54/L.6/Rev.1)*, 2023, p.1.

³² *Ibid.*, art. 4 a).

³³ *Ibid.*, p. 1-5.

³⁴ Antecedentes importantes de esta resolución son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007); la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente la Meta 5.4 (2015); y la proclamación del Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo (2023).

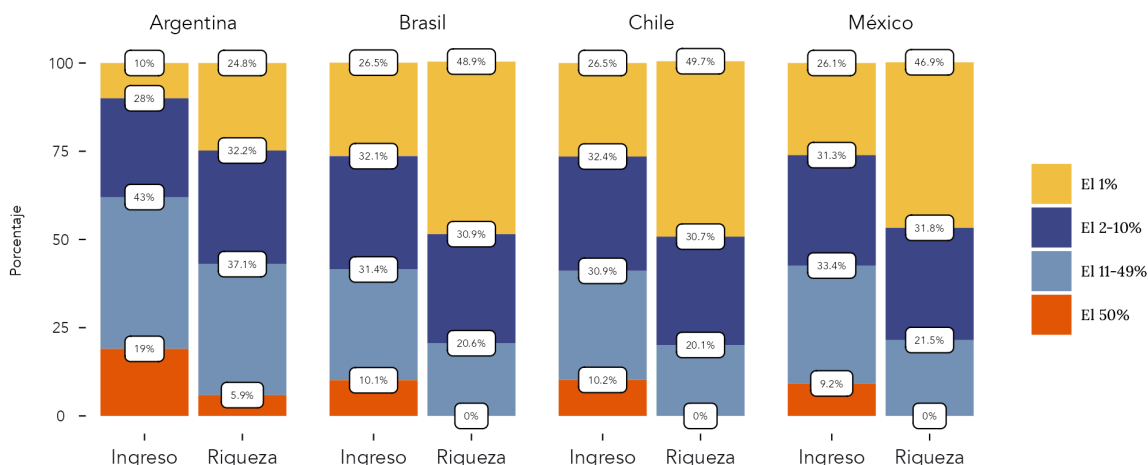
la niñez, las personas en situación de discapacidad o dependencia y las personas adultas mayores.

III. La justicia fiscal feminista para los cuidados

A. Las políticas fiscales y las desigualdades

¿Qué parte de la población concentra qué parte de los ingresos y la riqueza del país?

En algunos países de América Latina



Fuente: Unda Gutiérrez & Brown Solà (2023) con datos de World Inequality Lab

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo, junto al África Subsahariana³⁵. Como muestra la anterior gráfica, en México, Brasil y Chile —por poner tres ejemplos— el 1% de la población concentra el 26% del ingreso del país y prácticamente la mitad de la riqueza.

Nos parece fundamental señalar que estas desigualdades no son producto de la naturaleza o de las decisiones individuales de las personas, sino que son resultado de arreglos económicos, políticos, sociales y jurídicos. Además, no sólo estamos hablando aquí de distribución de ingresos, sino también del impacto que esto tiene en términos de género. Como ya se ha mencionado, los cuidados están distribuidos desigualmente, pues son las mujeres de los deciles más bajos las más desventajadas con respecto al resto de la población.

Dentro de todo el entramado responsable de la generación de desigualdades, incluidas las de los cuidados, se encuentran las políticas fiscales. Estas son aquellas políticas que le permiten al Estado hacerse de y gastar recursos. Existen tres grandes tipos de políticas fiscales:

³⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional de Desarrollo Humano | Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, 2021.

- Las políticas de ingreso: aquellas que le permiten al Estado recaudar recursos públicos. Esto incluye la política tributaria, aunque no es la única forma para el Estado de allegarse de recursos (está la venta de bienes o servicios públicos —a través de empresas estatales—, los derechos, aprovechamientos, entre otros). Aquí la pregunta relevante es: ¿de quiénes, cómo y por qué se recaudan recursos?
- Las políticas de endeudamiento: son las políticas sobre la adquisición de deuda por parte del Estado. La pregunta relevante es: ¿quiénes, de quiénes y con qué condiciones se pide prestado dinero?
- Las políticas de gasto: las que determinan el destino de los recursos públicos. La pregunta relevante es: ¿en qué, para qué, dónde y en quién se gasta el dinero público?

Las políticas fiscales pueden ser progresivas o regresivas, es decir, pueden ayudar a reducir desigualdades socioeconómicas, a sostenerlas o, incluso, a profundizarlas. La política fiscal se refiere, en su versión más mínima, a cómo un Estado se hace de recursos y cómo los gasta, pero el fondo de esto surge de la decisión de redistribuir o concentrar la riqueza económica en distintos sectores económicos y poblacionales.

En la mayoría de los países de América Latina, las políticas fiscales existentes contribuyen a la reproducción de las desigualdades.³⁶

De acuerdo con Oxfam, los sistemas fiscales en América Latina y el Caribe se caracterizan, primero, por una “insuficiencia recaudatoria e insostenibilidad” ya que, en general, “se recauda menos del potencial y existe una fuerte dependencia de fuentes de ingresos públicos inestables, poco predecibles y social y medioambientalmente insostenibles”.³⁷ En segundo lugar, existe una “regresividad del sistema impositivo y desequilibrio en las aportaciones de las distintas actividades y agentes económicos[,] que se manifiesta en una mayor presión impositiva efectiva sobre los salarios y el consumo que sobre la renta y la riqueza”.³⁸

De manera concreta: América Latina y el Caribe es una región con una muy baja recaudación de impuestos sobre la riqueza. Por ejemplo: Argentina tiene la mayor proporción de impuestos sobre la riqueza recaudados en términos del PIB, el 5.14%, mientras que México es el de menor recaudación, con 0.65%.³⁹ En sí, esto es una política regresiva, pues al mantener la distribución desigual de los ingresos y no tomar medidas para asegurar que estos impuestos se cobren, no hay manera de asegurar que la riqueza se traduzca en capacidad estatal para asegurar los servicios básicos para que las personas ejerzan sus derechos de manera plena.

La siguiente gráfica muestra la desigualdad de ingresos —medida por el coeficiente de Gini—⁴⁰ entre los países que analiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

³⁶ Nora Lustig, “Desigualdad y política fiscal en América Latina”, *Somos Iberoamérica*, 2018, p. 23-36.

³⁷ Oxfam, Justicia fiscal para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe, 2014, p. 2-4.

³⁸ *Ibid.*

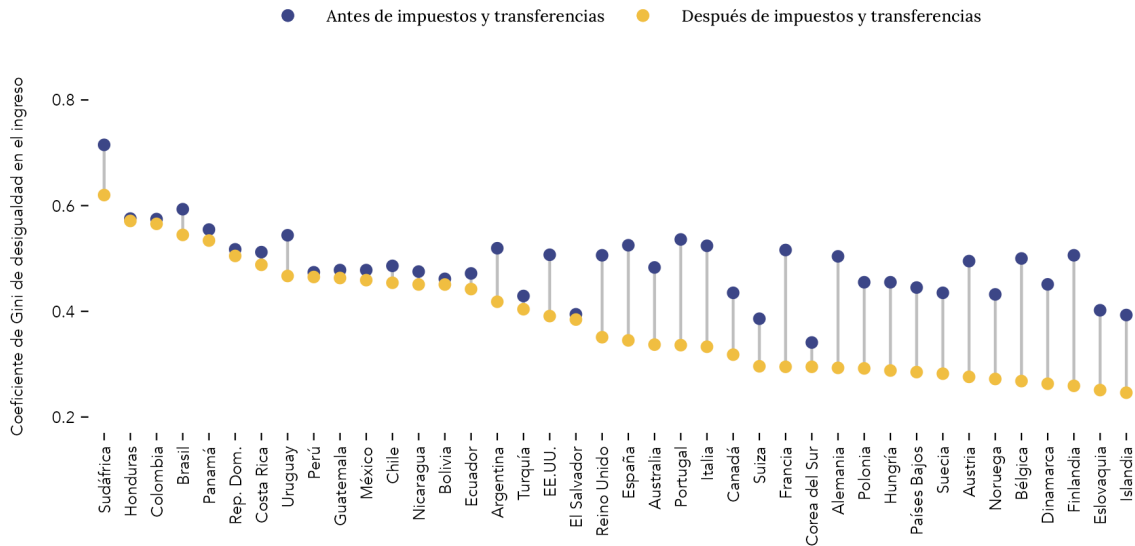
³⁹ Mónica, Unda Gutiérrez & Carlos, Brown Solà, “Tax systems and concentration of wealth: the problems of the Mexican tax system”, *Wealth, Development, and Social Inequalities in Latin America*, Hans-Jürgen, Burchardt & Irene Lungo Rodríguez (eds.), Nueva York, Routledge, 2023.

⁴⁰ El coeficiente de Gini se usa para medir el nivel de desigualdad existente en un indicador, en este caso, en los ingresos. Es un número entre cero y uno, donde el cero es la perfecta igualdad —todos los individuos

Económicos (OCDE), antes y después de la acción del Estado. A mayor distancia entre los puntos, quiere decir que los impuestos y las transferencias de los Estados sirven más para disminuir la desigualdad en los ingresos. Entre menos distancia exista entre los puntos, menos sirven los impuestos y las transferencias para disminuir las desigualdades en los ingresos.

Desigualdad en el ingreso por país en 2020

Antes y después de los impuestos y las transferencias



Fuente: Elaboración de Oxfam con base en los datos de la OCDE.

Si miramos a Brasil, Honduras, Colombia, Panamá, Chile, México, Argentina, Costa Rica, Perú o El Salvador, vemos que son países en los que la distancia entre el coeficiente de Gini antes y después de la acción del Estado es mínima. En otras palabras, son países en los que la desigualdad de ingreso prácticamente no cambia con la acción del Estado, en los que los impuestos y las transferencias no sirven para cerrar brechas de desigualdad. ¿Por qué?

La mala recaudación implica que los Estados no cuenten con suficiencia fiscal para poder generar políticas y servicios públicos. Esto sucede, además, por las decisiones de gasto dentro de los gobiernos. Independientemente de cuánto se logre recaudar, las tendencias de políticas económicas de la región han definido al gasto social y en derechos como algo indeseable, priorizando al gasto y los subsidios en sectores ya privilegiados, como la petroquímica y la minería. Este gasto profundiza las desigualdades, pues genera mayor acumulación de ingresos en aquellos sectores que ya se veían beneficiados por las mismas industrias y continúa con la enajenación de los sectores socioeconómicos vulnerabilizados.

tienen el mismo ingreso— y el uno representa a la perfecta desigualdad —un individuo concentra todos los ingresos de la economía.

Estas acciones hacen que una política regresiva desde la recaudación tenga un segundo efecto regresivo en el gasto, al no priorizar el acceso a servicios públicos para el ejercicio de los derechos fundamentales de las poblaciones vulnerabilizadas. Si a este análisis le añadimos la dimensión de contratación y la toma de deudas públicas, podemos comprender cómo esta herramienta que podría funcionar como un recurso para cubrir los gastos necesarios en servicios básicos, en realidad se utiliza para solventar la recaudación ineficiente. Además, esto es una carga para las generaciones futuras y, en particular, para los sectores más vulnerabilizados, a los cuales no se les está otorgando una inversión social suficiente para su pleno desarrollo.

Una política recaudatoria que prioriza a los sectores privilegiados de la población, acompañada de toma de deuda pública, limita el posible gasto de un gobierno que alivie la carga en los sectores más vulnerabilizados, en especial en momentos de crisis o recesión. De esta manera, queda claro que la “falta de recursos” en realidad es el resultado de decisiones de políticas económicas que determinan cuáles son las prioridades de un Estado.

Es por esta razón que el reconocimiento de los derechos es una parte central, pero no suficiente, en la garantía de los mismos. Desde una visión de progresividad de los derechos y de aplicación del principio pro persona, podemos reconocer que los Estados tienen la obligación no solo de reconocer, sino de hacer cumplir los derechos fundamentales de la población, centrándose en velar de manera más urgente los derechos de las personas que han sido violentadas por estructuras históricas. No existe un Estado de Derecho si no existen los recursos para hacer cumplir los derechos. Por lo tanto, un Estado que recauda de manera regresiva no sólo no se asegura de tener suficiencia fiscal para poder otorgar servicios básicos, sino que es activamente partícipe en el mantenimiento de los sistemas discriminatorios que guían la desigualdad socioeconómica que se perpetúa en la región.

Sin embargo, las políticas fiscales pueden ser distintas. Pueden servir para la mayoría, para la garantía de derechos humanos y para el cierre de brechas de desigualdad.

B. La justicia fiscal feminista

La justicia fiscal es “el principio de análisis, diseño y evaluación de políticas públicas que pone a las personas[, las comunidades y a la naturaleza] en el centro de las decisiones fiscales”.⁴¹ Bajo este paradigma, “se entiende que el dinero y las finanzas públicas sirven para garantizar el ejercicio efectivo de derechos humanos y para cerrar brechas de desigualdades [y] avanzar así hacia la democratización de las finanzas públicas”.⁴² La justicia fiscal implica reconocer la capacidad redistributiva de las políticas fiscales para avanzar en el acceso a los servicios necesarios para que toda la población tenga acceso a ejercer sus derechos de manera libre y que cumplan las expectativas de accesibilidad y calidad necesarias.

La justicia fiscal feminista pone el foco en el uso de las políticas fiscales para el desmantelamiento de sistemas como el heterocissexismo, clasismo, racismo y capacitismo (y la interacción entre ellos), por una parte; y, por otra, para poner a las

⁴¹ Intersecta, *Redistribución, justicia fiscal y género en México*, 2023, p. 22.

⁴² *Ibid.*

personas y a la sostenibilidad de la vida al centro de las decisiones sobre el dinero público.

Si queremos cumplir con el derecho al cuidado es central reconocer que las mujeres que han destinado su vida a las labores de cuidado han sido sistemáticamente expulsadas del sector productivo de la economía y sobrecargadas con la reproducción de la sociedad, lo cual no les da acceso a la riqueza ni a los ingresos que generan. No obstante, es gracias a su trabajo no remunerado que se logra mantener toda la economía productiva y, por lo tanto, son el motor último en la generación de todo ingreso y riqueza actual y pasado. Para asegurar que el derecho al cuidado sea garantizado de manera adecuada es necesario reconocer, por ejemplo, que los impuestos deben centrarse en tasar la riqueza que han generado las personas cuidadoras. Una economía de cuidados reconoce la absoluta desigualdad de la que surge el modelo actual y permite centrarnos en priorizar a las personas, las comunidades y a la naturaleza como el eje de la producción y reproducción económica y social.

En una región que sistemáticamente deja fuera del acceso a la vida digna a la mayoría de la población, en donde unos pocos concentran casi todos los ingresos y la riqueza, las medidas redistributivas son cada vez más constitutivas de la economía cuando se pretende la inclusión.⁴³ Para esto, es necesario expandir el análisis redistributivo a la discusión sobre la fuente de los recursos del Estado, en pos de avanzar hacia reformas fiscales que modifiquen sus principales fuentes de recursos. De esta manera, se busca aportar un insumo para la elaboración de políticas y la construcción de una estructura tributaria más progresiva, que permita incrementar los recursos, y sirva como herramienta redistributiva, en vez de concentrar los esfuerzos en la discusión sobre el gasto, que muchas veces redistribuye ingresos obtenidos mediante impuestos regresivos.

Según Espino⁴⁴, la equidad horizontal se refiere a tratar de manera igualitaria a los contribuyentes que se encuentran en situaciones similares. En cambio, la equidad vertical toma en consideración las distintas capacidades contributivas de las personas, imponiendo cargas más elevadas a aquellos con mayores recursos económicos y cargas más ligeras a aquellos con menor capacidad de pago. Ambos principios guardan una relación intrínseca: si hay una justificación para tratar a un contribuyente de una forma particular, resulta lógico que una persona con características semejantes reciba un trato análogo. Estos principios reconocen la desigualdad económica y proporcionan una forma de abordarla: mediante un tratamiento fiscal diferenciado según las características individuales, teniendo en cuenta el grado de diferencia. Así, el sistema tributario tiene el potencial de contribuir a reducir la desigualdad económica y, por lo tanto, implica una redistribución de lo recaudado.

Los ingresos tributarios se dividen en dos categorías: directos e indirectos. Los impuestos directos gravan los ingresos y el patrimonio, mientras que los impuestos indirectos recaen sobre la producción, la comercialización, el consumo, las transacciones, las importaciones

⁴³ Corina, Rodríguez Enríquez, *Gastos, tributos y equidad de género. Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género. Documento de trabajo 66*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2008.

Patricio, Lateral, "Justicia Fiscal: notas para pensar las políticas públicas con perspectiva de género", *Economía Feminista para la Sostenibilidad de la Vida. Aportes desde Argentina*. Fundación Friedrich Ebert, 2020.

⁴⁴ Alma, Espino, *Política fiscal y género: el caso de Uruguay*, Fundación Friedrich Ebert, 2019.

y exportaciones. Los impuestos indirectos se aplican sin distinguir entre contribuyentes, lo cual lleva a que se consideren inequitativos en términos de equidad vertical: imponen cargas independientemente de la capacidad económica de cada contribuyente. Su uso se argumenta principalmente por su eficacia en términos de recaudación, ya que son más difíciles de evadir. Sin embargo, su predominio conlleva una estructura tributaria regresiva, pues imponen una carga proporcionalmente mayor a los sectores de menores ingresos. Por el contrario, los impuestos directos, al gravar directamente la renta o la riqueza de los contribuyentes, guardan una relación más estrecha con la capacidad económica del contribuyente y, si tienen un peso significativo, pueden conducir a estructuras tributarias más progresivas⁴⁵.

Es la política fiscal en su conjunto, que incluye impuestos y gastos, la que permite al Estado garantizar los derechos y el acceso a bienes y servicios públicos. Por financiarse de los recursos públicos, los gastos del Estado reproducen las virtudes y deficiencias de los fondos recaudados a través de impuestos. Entonces, la corrección de la regresividad de los sistemas tributarios mediante gastos progresivos no resulta eficiente. En cambio, la capacidad de lograr efectos redistributivos a través de los sistemas impositivos es una herramienta de política pública que debe ser promovida y considerada.⁴⁶ El fortalecimiento de la tributación directa y la reducción de la evasión fiscal es fundamental en América Latina y el Caribe para fortalecer las estructuras tributarias en la región. En este caso, se propone centrar la atención en la obtención de los recursos necesarios para financiar los bienes y servicios públicos que son fundamentales para sostener la vida.

El esquema fiscal podría incrementar su incidencia en la igualdad de género de más maneras que solo orientando los gastos a ese destino. Garantizar que las arcas públicas no dependan demasiado del Impuesto al Valor Agregado (IVA —el impuesto más conocido entre los regresivos—) como recurso es un paso relevante en ese sentido⁴⁷. El economista feminista Patricio Laterra⁴⁸ aborda otras cuestiones relacionadas con la equidad de la política fiscal, como la necesidad de aumentar la recaudación en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) mediante el combate a la elusión y evasión fiscal. En todos los casos, es importante reconocer que los países que no logran recaudar ingresos suficientes son más propensos a ofrecer servicios públicos deficientes, lo cual repercute negativamente en la carga de trabajo no remunerado de las mujeres⁴⁹. En contraposición, es relevante utilizar los fondos recaudados para financiar un sistema integral de cuidados que sirva para redistribuir estas tareas en la sociedad y contribuya a la plenitud de “vidas que merecen la pena ser vividas”⁵⁰.

C. Reformas tributarias para hacer efectivo el derecho al cuidado

En este punto, es sumamente relevante explorar estrategias y maneras específicas para desarrollar reformas en los sistemas impositivos, con el propósito de asegurar el financiamiento adecuado de los servicios de cuidado, garantizando su sostenibilidad y accesibilidad. Resulta crucial considerar cómo los sistemas fiscales pueden ser ajustados y

⁴⁵ Patricio, Laterra, *op. cit.*

⁴⁶ Corina, Rodríguez Enríquez, *op. cit.*

⁴⁷ Diane, Elson, *Seguimiento de los Presupuestos Gubernamentales para el Cumplimiento de la CEDAW*, UNIFEM, 2005.

⁴⁸ Patricio, Laterra, *op. cit.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Amaia, Pérez Orozco, *op. cit.*

optimizados para financiar la sostenibilidad y accesibilidad a los servicios de cuidados. En ese sentido deben considerarse:

- Incrementos sobre los impuestos directos a las personas aplicados de manera individual, con alícuotas progresivas, que promueven la equidad fiscal al asegurar que quienes tienen ingresos más altos contribuyan proporcionalmente más al sostenimiento de los servicios públicos y el bienestar general.
- Impuestos sobre el consumo de bienes de lujo, lo cual también puede contribuir a la reducción del consumo excesivo y sus impactos negativos en el ambiente.
- Impuestos sobre la propiedad, que contribuyen a la redistribución de la riqueza y a equilibrar la carga fiscal. Estos impuestos también pueden funcionar como estímulo para el uso eficiente de la tierra y la vivienda, evitando la especulación inmobiliaria. Además, permiten conformar una fuente constante de ingresos, lo que contribuye a la estabilidad fiscal y a la capacidad de planificar a largo plazo el fortalecimiento de los servicios de cuidados.
- Impuestos al enriquecimiento gratuito (donación o herencia). Estos impuestos ayudan a prevenir la acumulación excesiva de riqueza en manos de unas pocas familias o personas (fomentando con ello la desigualdad económica).
- Impuestos a los superricos, que ayudan a equilibrar la carga fiscal y a garantizar que quienes cuentan con mayor capacidad de pago contribuyan de manera proporcional al bienestar de la sociedad en su conjunto. A su vez, este tipo de gravámenes puede servir a la corrección de las lagunas fiscales mediante las cuales las personas más ricas reducen su carga fiscal efectiva y contribuir a la sostenibilidad fiscal necesaria para mejorar los servicios públicos.
- Impuestos a las ganancias extraordinarias. Cuando existen ganancias vinculadas a circunstancias excepcionales o ventajas, gravarlas ayuda a equilibrar la carga fiscal y fortalecer los recursos del Estado.

Como ya se ha mencionado, la introducción de impuestos progresivos que recauden de manera más efectiva y justa es fundamental. En este sentido, además, se deben considerar posibles modificaciones o incorporaciones de tributación a la riqueza, las herencias y la propiedad para generar ingresos adicionales que deberán ser destinados al financiamiento suficiente de los servicios de cuidado.

Otras opciones a considerar incluyen las deducciones fiscales específicas para gastos relacionados a los costos de cuidado, así como incentivos fiscales que alienten la inversión en la infraestructura de cuidado y la creación de empleos en este sector.

Por último, es importante abordar la implementación de relevamientos y seguimientos de las fuentes de los recursos públicos, por ejemplo, a partir de análisis de incidencia sistemáticos. Desarrollar e incrementar los análisis de las políticas fiscales puede fomentar la transparencia y facilitar propuestas para reformar el sistema tributario, promoviendo la igualdad de género y el cumplimiento de los derechos humanos.

El acceso a la información y la rendición de cuentas son aspectos de suma relevancia al analizar políticas fiscales, ya que imponen a estas políticas estándares de transparencia, disponibilidad de información y participación ciudadana.

Por otro lado, resulta imperioso diseñar estrategias para terminar con la evasión y elusión fiscal, ya que estas prácticas erosionan la base impositiva y reducen los recursos disponibles para financiar los servicios de cuidado. El fortalecimiento de la administración tributaria es crucial para lograrlo.

Además, es necesario escrutar los mecanismos de exenciones fiscales y los incentivos fiscales. Esto implica evaluar sus beneficios en relación a las pérdidas que conllevan, tanto en términos de recursos fiscales como en la competencia por la reducción de los estándares laborales y los beneficios que podrían mantenerse incluso si tales incentivos no existieran. Eliminar las exenciones fiscales que no cuentan con justificaciones sólidas en términos de beneficios sociales puede permitir canalizar esos recursos hacia políticas que contribuyan a garantizar el derecho al cuidado.

En síntesis, a los aspectos que incrementan la progresividad fiscal, como la tributación de la riqueza y las herencias, puede adicionarse el fortalecimiento de los sistemas impositivos para disminuir la elusión y la evasión, con el propósito de asegurar la financiación sostenible de los servicios de cuidado.

D. La fiscalidad en el derecho internacional de los derechos humanos

En esta última sección se explicará la manera en la que los principios y obligaciones de derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales y regionales proporcionan un marco normativo que sirve de base para repensar y guiar todo el ciclo de la política fiscal.

Para ello, se presentarán diversos ejemplos que muestran el avance interpretativo en torno al rol que debe jugar la política fiscal para la realización de los derechos humanos, con base en diferentes estándares que han sido desarrollados por el sistema interamericano de protección de derechos humanos, organismos de supervisión de tratados de derechos humanos, y los mandatos especiales de las Naciones Unidas, entre otros actores. Este apartado toma en consideración las fuentes normativas que fueron utilizadas para desarrollar los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal,⁵¹ así como el más reciente insumo elaborado por diferentes organizaciones de la sociedad civil

⁵¹ La iniciativa regional *Principios y Directrices de derechos humanos en la Política Fiscal* busca desarrollar y promover un compendio de 15 principios y sus directrices que sintetizan los estándares de derechos humanos para su aplicación en el diseño, implementación y monitoreo de la política fiscal. Asimismo, son un referente para que los Estados tengan una base sólida en la rendición de cuentas y la exigibilidad de los derechos a través de la política fiscal. Estos principios y directrices se basan en fuentes autorizadas de derecho internacional respecto al tema de la aplicación del enfoque de género a las políticas fiscales: la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Informe sobre política fiscal, A/HRC/26/28; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Suiza (18 Nov. 2016), UN doc. CEDAW/C/CHE/CO/4-5, párr. 41; Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Brasil CEDAW/C/BRA/CO/7; Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa de la Organización de las Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, A/HRC/40/57, principio 8.

para la audiencia temática “La importancia de los vínculos entre la política fiscal y los derechos humanos para el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”, en el marco del 186° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La política fiscal, entendida como la manera en que los Estados recaudan y gastan los recursos públicos, debe estar sujeta a las obligaciones y principios en materia de derechos humanos. A través de ella es posible financiar bienes y servicios públicos para todas las personas, particularmente en favor de quienes viven en situaciones de discriminación histórica e interseccional. A través de impuestos progresivos y políticas de gasto público con enfoque de derechos humanos, la política fiscal también constituye una herramienta crucial para corregir las desigualdades estructurales.

Las normas de derechos humanos deben guiar toda la actuación del Estado, incluyendo la manera en que recauda y ejerce los recursos públicos. En el caso de la política fiscal, existen dos obligaciones de derechos humanos particularmente importantes que deben observarse en el diseño, implementación y evaluación de toda política recaudatoria y presupuestaria.

La primera de ellas consiste en el principio de igualdad y no discriminación. Contemplado en el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)⁵², este principio ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como uno sobre el cual descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional. Como ha sido también reconocido en numerosas ocasiones, este principio incluye el deber de garantizar el ejercicio de derechos humanos sin discriminación alguna, y exige que las medidas especiales en favor de grupos sujetos a discriminación histórica no sean consideradas contrarias al marco jurídico de los derechos humanos.

En segundo lugar, se encuentra la obligación de movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para lograr la realización progresiva de los derechos humanos. El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) sostiene que los Estados deben adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos⁵³. Otros tratados internacionales de protección específica a ciertos grupos también incluyen esta obligación, como la Convención sobre los Derechos del Niño⁵⁴ y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁵⁵. En el ámbito interamericano, el artículo 26 de la CADH⁵⁶, en relación con el artículo 1 del Protocolo de San Salvador⁵⁷, obliga a los Estados a adoptar hasta el máximo de recursos disponibles todas las medidas necesarias, especialmente financieras, a fin de lograr progresivamente la realización de los derechos humanos.

En función de estas obligaciones y su estrecho vínculo con la política fiscal, diferentes organismos han realizado importantes esfuerzos por explorar sus implicaciones. Por

⁵² Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 24.

⁵³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1976, art. 2.1.

⁵⁴ Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, art. 4.

⁵⁵ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006, art. 4.2.

⁵⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, op.cit., art. 26.

⁵⁷ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: “Protocolo de San Salvador”, 1969, art. 1.

ejemplo, el Comité Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) ha emitido observaciones en torno al impacto concreto de diferentes políticas fiscales en los derechos de las mujeres. Dicho Comité ha llamado a realizar estudios exhaustivos para evaluar y mitigar el impacto de las políticas de austeridad, y ha recomendado aplicar políticas económicas y de protección social a fin de reducir el trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres.⁵⁸ De igual forma, el Comité CEDAW ha recomendado la adopción de presupuestos con perspectiva de género que garanticen que las políticas de igualdad de género cuenten con recursos financieros suficientes, así como mecanismos de rendición de cuentas y el seguimiento de recursos destinados a la mujer.⁵⁹ Desde el lado de la política tributaria, el Comité CEDAW se ha pronunciado sobre la importancia de realizar revisiones independientes, periódicas y participativas en torno al potencial impacto extraterritorial del secreto financiero y las políticas de tributación de las empresas sobre los derechos de las mujeres y la igualdad sustantiva.⁶⁰

Las relatorías especiales de las Naciones Unidas también han sido actores clave en los avances interpretativos de esta agenda. En el informe A/HRC/26/28, la Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos planteó por primera vez la relación entre la política tributaria y las obligaciones de derechos humanos. Al respecto, estableció que las obligaciones en materia de derechos humanos no prescriben unas políticas tributarias precisas, ya que los Estados tienen la facultad de formular las políticas más adecuadas a sus circunstancias. Sin embargo, una gran variedad de tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño, imponen límites a la facultad discrecional de los Estados para formular políticas fiscales.⁶¹

Bajo este entendido, la Relatora Especial delineó en qué medida las políticas tributarias o recaudatorias de los Estados repercuten en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de derechos humanos. Al respecto, al analizar los derechos a la igualdad y a la no discriminación, la Relatora señaló que para cumplir con estos derechos los Estados requieren establecer un sistema tributario redistributivo real que preserve y aumente progresivamente los ingresos de los hogares más pobres; implementar medidas de acción afirmativas, como exenciones o subsidios, en favor de quienes han sufrido discriminación histórica, y revisar aquellas disposiciones que directa o indirectamente desincentivan la participación de la mujer en los mercados laborales o promueven un modelo en el que el hombre es el proveedor económico de la familia.⁶²

De igual forma, al analizar el artículo 2.1 del PIDESC, la Relatora enfatizó la importancia de la obligación relacionada con el máximo uso de recursos disponibles. Al respecto, señaló que esta obligación debe observarse incluso en épocas de fuertes restricciones de recursos, ya sean por un proceso de ajuste o por una recesión económica, e incluye los

⁵⁸ Comité CEDAW, *Observaciones finales sobre el décimo informe periódico para Ecuador (CEDAW/C/ECU/CO/10)*, 2021.

⁵⁹ Comité CEDAW, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México (CEDAW/C/MEX/CO/9)*, 2018.

⁶⁰ Comité CEDAW, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados para Suiza (CEDAW/C/CHE/CO/4-5)*, 2016.

⁶¹ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/26/28)*, 2014.

⁶² Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial*, op. cit., párr. 17.

recursos potenciales que podrían obtenerse mediante esfuerzos razonables, como medidas tributarias o la asistencia y la cooperación internacionales. Como señala la Relatoría, “la compatibilidad, por ejemplo, de las medidas de austeridad (como las que numerosos Estados adoptaron a raíz de la crisis financiera de 2008-2009) con el Pacto dependería en parte de si el Estado ha buscado alternativas para obtener ingresos antes de hacer recortes en esferas que son importantes para asegurar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, como los recortes en el empleo público, los servicios públicos o la protección social”.⁶³

Finalmente, cabe destacar algunas de las recomendaciones finales que la Relatoría desarrolló para los Estados. Entre ellas destacan aumentar los ingresos fiscales de forma compatible con la obligación de igualdad y no discriminación; aumentar el recurso a los impuestos personales y directos, y diseñar todos los impuestos de manera que reduzcan el efecto regresivo y el sesgo de género, y tomar medidas estrictas para combatir el abuso fiscal, particularmente de las empresas y los particulares con grandes patrimonios.⁶⁴

El Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa de la Organización de las Naciones Unidas también ha jugado un rol clave en la promoción de una política fiscal con enfoque de derechos humanos. Partiendo de la premisa de que “La economía debería estar al servicio de la gente, no al revés”, el Experto Independiente desarrolló los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos⁶⁵.

En dichos Principios, el Experto independiente destacó que, en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, las reformas económicas deberían promover una igualdad sustantiva y transformadora. En contrapartida, “las reformas económicas que fomentan, entre otras cosas, la flexibilización del mercado laboral, la reducción de la cobertura de las prestaciones y los servicios de protección social, los recortes de puestos de trabajo en el sector público y la privatización de los servicios tienden a tener un efecto negativo en el disfrute de los derechos humanos por las mujeres”. Bajo este entendido, el Experto Independiente llamó la atención sobre la importancia de que, en tiempos de crisis económica, el Estado invierta en sistemas de cuidado tanto para abordar el déficit de servicios públicos como por sus efectos multiplicadores en la generación de empleos.⁶⁶

Respecto a la obligación consistente en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales hasta el máximo de los recursos disponibles, el Experto Independiente consideró que su cumplimiento exige no solo utilizar los recursos existentes sino también la generación de recursos potenciales. En este sentido, esta obligación comprende la “lucha contra la evasión y la elusión fiscal; asegurar un sistema

⁶³ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial*, op. cit., párr. 28.

⁶⁴ *Ibid.*, párr. 79.

⁶⁵ Consejo de Derechos Humanos, *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos. Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales (A/HRC/40/57)*, 2018.

⁶⁶ Consejo de Derechos Humanos, *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos*, op. cit., princ. 8.1-8.4.

tributario progresivo, incluso mediante la ampliación de la base impositiva con respecto a las empresas multinacionales y los más ricos; evitar la competencia internacional en materia tributaria; mejorar la eficacia de la recaudación de impuestos; y reorganizar las prioridades de los gastos para asegurar, entre otras cosas, una financiación adecuada de los servicios públicos”.⁶⁷

En el ámbito interamericano existen diferentes precedentes que demuestran los avances para profundizar la relación entre la política fiscal y las obligaciones de derechos humanos, una agenda que se ha hecho cada vez más presente en el trabajo de la Comisión Interamericana. En este sentido, el primer paso significativo consistió en reconocer, en el marco del Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, que “no es posible analizar los esfuerzos de los Estados por eliminar la pobreza sin tener en cuenta su política fiscal”.⁶⁸ Al respecto, la Comisión enfatizó tres factores básicos que ejemplifican el limitado rol de la política fiscal en la lucha contra la pobreza: la baja recaudación de ingresos públicos como un obstáculo para reducir las desigualdades sociales y regionales; la existencia de regímenes tributarios regresivos, la cual se hace evidente en las desigualdades entre grupos sociales, etarios, indígenas, afro-descendientes y no-indígenas, y entre habitantes de zonas rurales y urbanas; y, finalmente, el gasto social insuficiente y mal distribuido.⁶⁹

En este orden de ideas, en el Informe de 2018 Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana se pronunció nuevamente en torno a esta relación.⁷⁰ Al respecto, la Comisión señaló que “dar efectividad a los derechos humanos significa que el Estado tiene la obligación de programar, asignar, movilizar y gastar recursos públicos atendiendo a sus obligaciones de aplicación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en todos los niveles y estructuras de los poderes ejecutivos, legislativo y judicial”.⁷¹

En otro tipo de informes, la Comisión Interamericana ha tenido oportunidad de pronunciarse en torno al papel que debe jugar la política fiscal para garantizar los derechos de grupos sujetos a discriminación estructural o en situación de vulnerabilidad. Recientemente, la Comisión se pronunció en torno a la importancia de destinar recursos financieros suficientes en medidas que tengan por objeto asegurar la igualdad sustantiva de las mujeres, así como de prevenir y erradicar la violencia, desde la perspectiva de interseccionalidad contemplada en el artículo 9 de la Convención Belem Do Pará.⁷² A su vez, al interpretar el contenido de los artículos 1.1 y 2 de la CADH y el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Comisión Interamericana señaló que el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos de la niñez conlleva asignar recursos presupuestarios tanto para garantizar la instalación y funcionamiento de los sistemas nacionales de protección, como para implementar las

⁶⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos*, op. cit., princ. 9.3.

⁶⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, 2017, párr. 494.

⁶⁹ *Ibid.*, párr 493-500.

⁷⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 2018, párr. 117- 136.

⁷¹ *Ibid.*, párr 126.

⁷² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe temático sobre violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina*, 2019.

políticas, programas y servicios destinados a la niñez.⁷³ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha establecido que los principios de derechos humanos son “plenamente aplicables a las políticas fiscales”, y que ellos deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, “desde la elaboración de los presupuestos y los códigos tributarios o la asignación de gastos hasta la supervisión y evaluación de las consecuencias”.⁷⁴

Como puede verse, en el derecho internacional de los derechos humanos ya se ha articulado una relación distinta entre las políticas fiscales y los derechos humanos. Para empezar, queda claro que las políticas fiscales están sujetas a los derechos humanos a lo largo de todo el ciclo. Esto significa que los límites de las políticas fiscales siempre están en los derechos humanos: en si los perjudican o no. A su vez, su cauce deben ser los derechos humanos. Son el para qué de las políticas fiscales. Estas se deben entender como clave para garantizar derechos y, crucial para la materia de este amicus, para cerrar brechas de desigualdad.

IV. Sin recursos no hay derecho al cuidado: el caso de México

A. Los cuidados en México

En 2022, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) estimó que la población potencial para un Sistema Nacional de Cuidados ascendía a 18.8 millones de personas y se conforma por personas de la primera infancia, personas con discapacidad y personas adultas mayores dependientes.⁷⁵

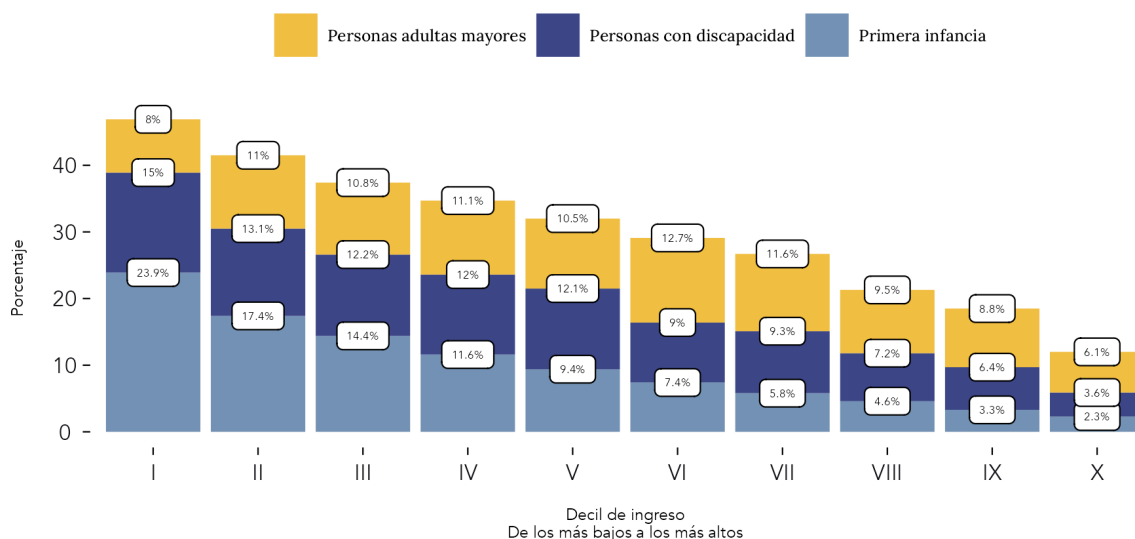
⁷³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, párr. 231-232.

⁷⁴ *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, 2021, p. 4.

⁷⁵ Tania, Beltrán Castillo, “Población potencial para un SNC: Una oportunidad para redistribuir la carga de cuidados”, *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria*, 23 de agosto de 2023.

Población potencial para un Sistema Nacional de Cuidados en México

Por decil de ingreso para cada grupo de la población, con datos de 2022



Fuente: Estimación elaborada por el CIEP con base en la ENIGH del INEGI para 2022.

Como puede verse en la anterior gráfica, la población que potencialmente requiere un Sistema Nacional de Cuidados, de acuerdo con el CIEP, está distribuida de forma desigual. La población potencial de requerir cuidados se concentra en los deciles de ingresos más bajos de la población. El 41.3% de la primera infancia, el 28.1% de las personas con alguna discapacidad y el 19% de las personas adultas mayores con dependencia que requerirían cuidados se encuentran en los dos deciles más bajos de ingresos.

De acuerdo con este mismo estudio del CIEP, las mujeres en México dedican 11.3 horas más que los hombres en cuidar sin remuneración a algún miembro del hogar. La presencia de una persona potencial de requerir cuidados aumenta el tiempo de cuidados a 18 horas para ellas y 3.4 horas para ellos.

Considerando esta realidad, implementar un Sistema Nacional de Cuidados integral y coordinado, de acuerdo con el CIEP, beneficiaría a la población más vulnerabilizada, garantizaría el desarrollo integral de las futuras generaciones, abonaría a reducir las altas cargas de cuidados que son asumidas en su mayoría por mujeres y contribuiría a cerrar los ciclos de pobreza. A pesar de la importancia de contar con este sistema, de acuerdo con las estimaciones de esta organización, el presupuesto de programas potenciales para cuidados es de 0.48% del gasto neto total del país, lo cual no es suficiente para garantizar el derecho a un cuidado digno y redistribuir las labores de cuidados.

En 2023, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) publicó la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC 2022). Se trata del esfuerzo más importante en el país para medir "la demanda de cuidados en los hogares, las

características de las personas cuidadoras y las percepciones sobre tipos de cuidados”.⁷⁶ Algunos de los datos más relevantes de esta encuesta son los siguientes:

- En México son susceptibles de recibir cuidados 58.3 millones de personas. Esto incluye a 10.3 millones de personas de 0 a 5 años; 25.4 millones de personas de 6 a 17 años; 17 millones de personas de 60 años o más y 5.6 millones de personas con discapacidad o dependencia. De estos 58.3 millones, solo el 64.5% (37.6 millones) recibió cuidados. El resto, 35.5% (20.7 millones), no recibió cuidados. Los grupos de personas que desproporcionadamente *no* reciben cuidados son las personas adultas mayores (el 77.6% no recibe) y personas con discapacidad o dependencia (el 38.5% no recibe).
- Del total de personas de 15 años y más en el país, 31.7 millones (32%) brindaron cuidados a integrantes del propio hogar u otros hogares. De estas personas que brindaron cuidados, el 75.1% eran mujeres y el 24.9% eran hombres. En cuanto a horas a la semana dedicadas a labores de cuidados, las mujeres dedicaron, en promedio, 37.9, mientras que los hombres, 25.6. La diferencia es de más de 12 horas semanales.

De acuerdo también con el Inegi, el valor estimado del trabajo doméstico y de cuidados *no remunerado* que realizan los hogares mexicanos asciende a 26.3% del PIB.⁷⁷ Esta magnitud es similar en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe.⁷⁸ De este trabajo, alrededor del 75% lo realizan las mujeres, de acuerdo con las Cuentas Satélite de Trabajo no Remunerado de los Hogares, desarrolladas por las Oficinas Nacionales de Estadística de la región, como parte de los acuerdos adoptados en la Plataforma de Acción de Beijing de 1995.

En el 2020, Lucía Pérez elaboró un análisis que estimaba el número de personas en el país que se dedicaban a los cuidados, tanto de forma remunerada como de forma no remunerada.⁷⁹ En relación con las personas que realizan trabajos remunerados de cuidados, Pérez presentó cifras importantes. De manera concreta, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), con datos del primer trimestre de 2018, de las mujeres económicamente activas, el 23.3% realizaban algún trabajo de cuidado: el 7.8% estaban en servicios educativos, el 5.2% en servicios de salud y cohesión

⁷⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022 (Comunicado de prensa número 578/23)*, 3 de octubre de 2023.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe II: Estadísticas del trabajo, el empleo y la subutilización de la fuerza de trabajo. 19º Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo*, 2013.

⁷⁹ Lucía, Pérez Fragosó, *Un Diagnóstico de los Servicios Públicos de Cuidado en México. Análisis demográfico, presupuestal y legislativo*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2020. En su estudio (que también analiza la dimensión legislativa y presupuestaria), adoptó dos definiciones de cuidados. Una amplia y una más acotada. En la definición más amplia, el sector de cuidado incluye todo el trabajo que se realiza en los sectores de la educación, la salud, la asistencia y la seguridad social, además del trabajo del hogar. En la definición más acotada, los cuidados incluyen la oferta de servicios de cuidado gubernamentales que se realizan cara a cara y disminuyen la carga de trabajo doméstico que realizan mayoritariamente las mujeres dentro de los hogares.

En su estudio, Pérez señaló que se requiere mejorar los mecanismos de transparencia de datos, ya que no son de fácil acceso y para el presente estudio hubo que acudir a solicitudes de información por transparencia sobre todo para la atención a niñas, niños y adolescentes. Pero no hay información suficiente acerca de los espacios de cuidado públicos existentes para atender a personas adultas mayores ni para personas con discapacidad, ni tampoco de los recursos destinados a dichas poblaciones.

social y el 10.3% estaban en el trabajo doméstico pagado.⁸⁰ En otras palabras: una de cada cuatro mujeres económicamente activas se dedican a algún tipo de trabajo relacionado con los cuidados y una de cada diez se dedican al trabajo del hogar remunerado.

De acuerdo con un estudio realizado en 2023 por investigadoras de GENDERS y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) sobre salario digno y la economía del cuidado, las personas trabajadoras del cuidado perciben ingresos 40% inferiores a los del resto de la economía.⁸¹ Particularmente, de las 2.4 millones de personas trabajadoras del hogar remuneradas, 98% carece de seguridad social, a pesar de que ya existen disposiciones legales para su incorporación formal.

Por otro lado, una investigación del CEEY muestra que la probabilidad de que las mujeres que nacieron en el estrato socioeconómico más bajo puedan salir de la pobreza se reduce a la mitad cuando su localidad de residencia carece de servicios de cuidado pasando de 63% cuando habitan donde sí hay esos servicios, a solo solo 32% cuando no los hay.⁸² Esto tiene efectos intergeneracionales: las mujeres con origen en la posición 25 de 100 de la estratificación socioeconómica nacional, cuyos padres no tuvieron acceso a protección social a lo largo de su vida, escalan menos posiciones en dicha escala; solo llegan a la posición 26, en comparación con quienes son hijas de padres que sí tuvieron acceso, que llegan a la posición 38.⁸³

Algunas investigaciones auspiciadas por ONU Mujeres y el Departamento Nacional de Estadística de Colombia⁸⁴ y por GENDERS y el CEEY en México,⁸⁵ señalan que las necesidades y la carga del cuidado se duplicarán en el año 2050 como resultado del envejecimiento poblacional. En ausencia de políticas preventivas y de autocuidado, ese proceso irá aparejado de un incremento considerable en enfermedad, falta de autonomía y necesidades de cuidados. La sobrecarga para las personas cuidadoras, especialmente las mujeres, crecerá considerablemente y desplazará más su participación en la sociedad y la economía.

Como puede verse, en México al igual que en otras partes del mundo, las mujeres son quienes cuidan, tanto de forma remunerada como de forma no remunerada. Dependiendo del caso, son desproporcionadamente las madres, las hijas, las nietas o las parejas de las personas que requieren cuidados; o son mujeres que tienden a recibir un salario precario y sin prestaciones las que lo realizan.

⁸⁰ Lucía, Pérez Frago, *op. cit.*, p. 36.

⁸¹ Mónica, E. Orozco (CEMEFI), Rocío Espinosa (CEEY) y Melanie Marchant (GENDERS), *Salario digno y Economía del Cuidado*, por publicarse.

⁸² Mónica, E. Orozco, Javier Franco, Melanie Marchant & Rodrigo Valdivia, *op. cit.*

⁸³ Centro de Estudios Espinosa Yglesias, *Sistema Nacional de Cuidados: una vía para la igualdad de oportunidades y la movilidad social. Nota de política pública ceey no. 1*, 2022.

⁸⁴ Mónica, E. Orozco & José Sánchez, *Tiempo de Cuidados: Las Cifras de la Desigualdad*, ONU Mujeres Colombia & DANE, 2020.

⁸⁵ Mónica, E. Orozco, Javier Franco, Melanie Marchant & Rodrigo Valdivia, *op. cit.*; Mónica, E. Orozco, Rocío Espinosa & Melanie Marchant, *op. cit.*

B. La regulación de los cuidados en México

i. El derecho al cuidado

Al interior de México han existido esfuerzos para impulsar el reconocimiento del “derecho al cuidado” como tal.

Uno de los primeros esfuerzos que rindieron frutos fue el reconocimiento del derecho al cuidado⁸⁶ en la Constitución de la Ciudad de México, publicada en 2017.

Un segundo esfuerzo relevante es el realizado en el Congreso de la Unión. De manera concreta, en noviembre de 2020, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó elevar a rango constitucional el “derecho al cuidado” a través de un dictamen que reforma los artículos 4 y 73 de la Constitución federal.⁸⁷ En estos artículos, se busca establecer la obligación para el Estado de promover la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en los cuidados y se mandata la construcción de un “sistema nacional de cuidados” para garantizar el derecho. Esta iniciativa está actualmente esperando ser abordada — idealmente, aprobada— por el Senado.

Finalmente, es importante señalar que el 18 de octubre de 2023, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en un fallo histórico, reconoció por primera vez a nivel jurisprudencial el derecho humano al cuidado.⁸⁸ Esta sentencia es relevante porque se vuelve un precedente a considerar para todos los tribunales del país al momento de resolver asuntos que están relacionados con los cuidados.

ii. La legislación del cuidado

Ahora: más allá de la discusión en relación con el *derecho* al cuidado a nivel constitucional, ¿cómo es la legislación del cuidado?

En el 2020, Lucía Pérez elaboró un análisis legislativo de los cuidados en México. Analizó más de una decena de leyes, que incluían, entre otras, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Salud, la Ley de Asistencia Social, la Ley General de Educación, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social. Estudió, en otras palabras, la regulación de la salud, del trabajo, del desarrollo social y también de las familias para analizar los entramados de los cuidados.

⁸⁶ En 2017, se publicó la Constitución de la Ciudad de México. En su artículo 9, apartado B, establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado”.

⁸⁷ Cámara de Diputados, Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 4o y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del sistema nacional de cuidados remitida a la Cámara de Senadores, 18 de noviembre de 2020.

⁸⁸ Amparo directo 6/2023, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 18 de octubre de 2023, por unanimidad de cinco votos. Aún no es pública la sentencia. Solo está disponible al público el Comunicado No. 378/2023: la Primera Sala reconoce por primera vez el derecho humano al cuidado, especialmente, de las personas con discapacidad, mayores y con enfermedades crónicas que emitió la Suprema Corte al respecto y la resolución de la decisión para atraer el caso: Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 613/2022, resuelta el 15 de febrero de 2023.

Una de las conclusiones más importantes del estudio de Pérez es que el “trabajo de cuidado”, que realizan principalmente las mujeres, “no está en las leyes mexicanas con la complejidad que plantea la economía feminista”.⁸⁹

De acuerdo con el diagnóstico, en el ámbito federal “no existen leyes ni políticas de cuidado concebidas explícitamente como tales, sino que el cuidado se realiza como parte de las funciones de los sectores de educación, salud, asistencia y seguridad social”.⁹⁰

De manera adicional, existen un cúmulo de leyes con un “carácter familista, es decir [que] explícita o implícitamente privilegian la idea de que en la familia se realizan las tareas de cuidado”.⁹¹ Leyes que también siguen asumiendo —o explícitamente estableciendo— que los cuidados les corresponden a las mujeres.

Por último, Pérez señala cómo existen leyes diseñadas para ciertos grupos que por lo general requieren cuidados —como es el caso de los niños, niñas y adolescentes—. El problema, de acuerdo con Pérez, es que estas leyes por lo general “no hablan de la cobertura que tendrán los servicios de cuidado”⁹² que requieren estos grupos de atención prioritaria.

Una de sus conclusiones más importantes es que, en relación con los cuidados, las leyes “no incorporan criterios de accesibilidad, calidad ni suficiencia en términos de cobertura. Es decir, no establecen cómo se cubrirá la totalidad de la población que demande los servicios de cuidado y en muchos casos señalan, al final, que todo lo mencionado en esa ley está sujeto a suficiencia presupuestal”.⁹³

Este escenario legislativo no ha cambiado realmente desde que Pérez realizó su diagnóstico: lo que tiene México es un entramado legislativo y normativo que si bien regula los cuidados, lo hace de formas insuficientes o de plano abiertamente problemáticas. En cualquier caso, cuando se trata de garantizar servicios, no existen mecanismos para asegurar lo presupuestario.

⁸⁹ Lucía, Pérez Fragoso, *op. cit.*, p. 62.

⁹⁰ Es relevante especificar que “...en el cuidado amplio en el sector educativo, por ejemplo, se incluyen desde las actividades dedicadas a niñas y niños más pequeños hasta la educación universitaria para personas jóvenes y adultas. El sector de salud incluye, además de clínicas y hospitales, las campañas de vacunación, de prevención de enfermedades, etc. El sector de asistencia social se orienta a acciones para disminuir la pobreza, con especial atención en algunos programas de cuidado cara a cara, pero también con otros programas, como los de créditos para promover microempresas. Asimismo, la seguridad social comprende actividades de atención médica, guarderías para hijas e hijos de madres y padres trabajadores, junto con las pensiones. Tres observaciones importantes:

1. Se analiza sólo la oferta de servicios públicos de cuidado, ya que entrar a estos servicios en el sector privado tiene consideraciones e implicaciones diferentes, que aquí no se cubren;
2. Se estudia sólo lo correspondiente a cuidado de grupos prioritarios, y
3. En cuanto al trabajo de cuidado que se realiza dentro de los hogares, se incluye tanto el que se realiza de forma remunerada, como el que no se remunera. Es importante señalar que, en los hogares —debido a los patrones culturales— se cuida también a personas que no son dependientes, que se mezclan con éstas y amplían el trabajo doméstico y de cuidado que realizan las mujeres al interior de los hogares”. *Ibidem*, p. 13.

⁹¹ *Ibid.*, p. 103.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

C. Los recursos para los cuidados en México

Si se analizan los recursos efectivamente invertidos por parte del Estado mexicano en los cuidados, ¿qué tenemos?

Para empezar, el Estado mexicano cuenta con diversos instrumentos de política pública para garantizar el bienestar de la población y la igualdad, entre los que se incluyen las disposiciones legales sobre planeación, ingresos y gastos, la seguridad social y la protección social, el gasto social y el gasto fiscal.⁹⁴

Además el Estado mexicano cuenta con un andamiaje institucional, conformado por dependencias, organizadas en sectores, programas y prestación de servicios públicos. Está obligado por sus leyes de planeación a la construcción de planes nacionales de desarrollo, programas sectoriales e institucionales, en particular, programas relativos a la igualdad entre mujeres y hombres. Adicionalmente, está obligado por la legislación sobre presupuesto y responsabilidad hacendaria a la evaluación y aplicación del principio de equidad de género en el ejercicio del gasto público, incluyendo el gasto federalizado.⁹⁵

La vida y el desarrollo de capacidades humanas son posibles gracias al cuidado, pero la sostenibilidad de la vida depende de adoptar políticas fiscales progresivas, destinar presupuestos con perspectiva de género e implementar mecanismos de financiamiento basados en la corresponsabilidad de todos los actores del diamante del cuidado: Estado, mercado, comunidad y hogares, bajo el principio de igualdad entre mujeres y hombres.

Más aún: las autoridades carecen de estimaciones oficiales de la inversión, gasto social y fiscal requeridos para el cuidado y las políticas públicas que se requieren para la creación de un sistema de cuidados. Esto a pesar de que México cuenta con estimaciones del valor del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado de los hogares desde el año 2011, y el gasto es una de las principales herramientas de las que los gobiernos disponen para promover, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos y reducir desigualdades estructurales mediante políticas públicas.⁹⁶

"La ausencia de estimaciones de costos e inversión necesarios para los cuidados por parte del Estado⁹⁷ ha llevado a la justificación de la falta de acciones y políticas relacionadas con los cuidados. Lo anterior aun cuando el Estado dispone desde el año 2008 de un anexo presupuestario específico (Anexo 13) para la igualdad entre mujeres y hombres en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.⁹⁸ A pesar de que la

⁹⁴ La mayor parte del cumplimiento de los derechos sociales depende de que el Estado establezca las partidas presupuestarias suficientes para que funcionen aquellos servicios que están destinados a satisfacer derechos sociales. Por tanto, las normas presupuestarias no pueden justificar una demora prolongada en el tiempo en el acatamiento de las decisiones judiciales que resguardan derechos humanos (González 2009). Mónica, E. Orozco, Rocío Espinosa & Melanie Marchant, *op. cit.*

⁹⁵ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, arts. 1 y 111.

⁹⁶ Tania, Beltrán Castillo & Sunny, Arely Villa, "Perspectiva de género en el PPEF 2023: Análisis del presupuesto etiquetado", *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria*, 2022.

⁹⁷ Senadoras y senadores de diversos grupos parlamentarios, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Cuidados, 2021.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Renuncias Recaudatorias 2022, 2022.

⁹⁸ La metodología del anexo transversal (el Anexo 13) no es pública y ha sido materia de la exigencia de más de 400 personas y 70 organizaciones de la sociedad civil, para que el presupuesto público etiquetado destine recursos a las políticas y programas destinados a garantizar la igualdad, la no discriminación y la no violencia

actual administración federal previó en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres coordinar un Sistema Nacional de Cuidados, a la fecha no cuenta con su diseño ni una estimación oficial públicamente disponible del presupuesto que requiere.

Con todos los problemas previamente señalados, ¿qué podemos decir sobre lo que efectivamente gasta el gobierno en cuidados? De acuerdo al estudio de 2020 realizado por Pérez:

- El sector de gasto social (en el que están los cuidados) representó el 39.4% del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado en 2020.⁹⁹
- Pérez también adoptó una definición más acotada de cuidados, entendiendo por tal la oferta de servicios de cuidados gubernamentales que se realizan cara a cara y disminuyen la carga de trabajo doméstico que realizan mayoritariamente las mujeres dentro de los hogares. En este sentido, encontró que en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado en 2020, solo el 0.16% de los recursos estaban destinados a los cuidados.¹⁰⁰

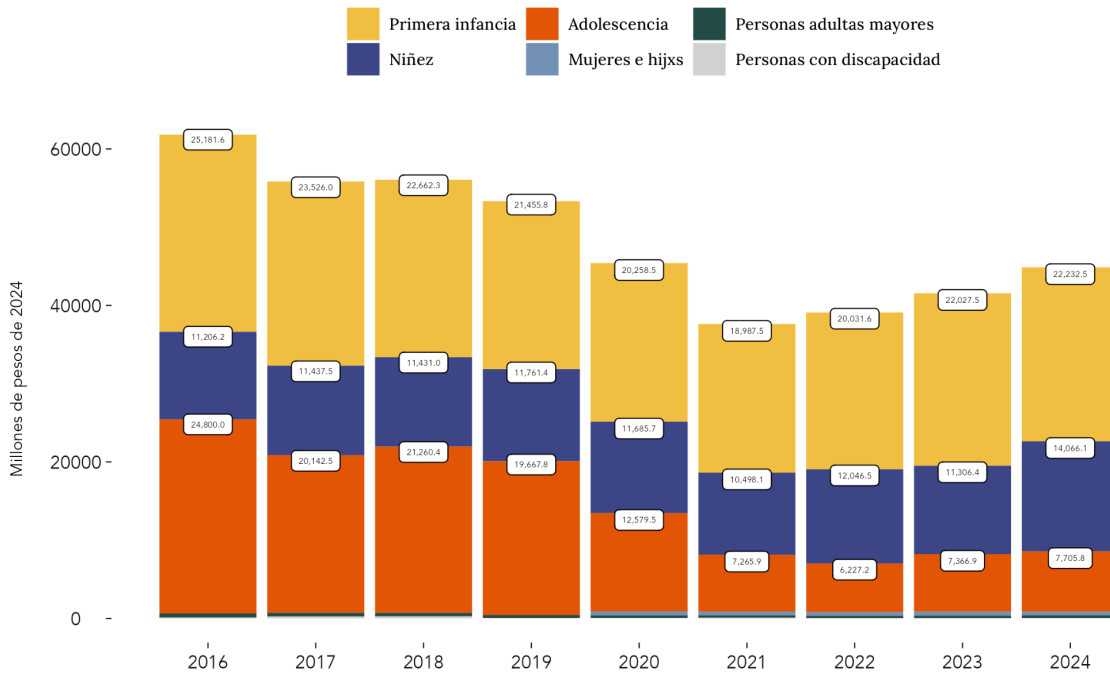
por razones de género. Fundar, Comunicado “La justicia social sólo será posible si hay justicia de género y justicia fiscal”, 16 de octubre de 2023.

⁹⁹ El estudio tuvo un período de análisis 2018–2019 y Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado 2020, pero solo se presenta éste para los fines de este documento. Lucía, Pérez Fragoso, *op. cit.*, p. 44.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 49.

Evolución del gasto en cuidados en México

Por grupo de la población



Fuente: Estimación elaborada por el CIEP con base en datos de la SHCP.

¿Qué ha pasado desde 2020?

De acuerdo con el CIEP, con base en el paquete económico propuesto para 2024, el presupuesto para cuidados para ese año sería de 44 mil 870 millones de pesos, lo que representa un aumento del 8% en términos reales respecto a lo aprobado en 2023.¹⁰¹ Según el CIEP, la variación en el presupuesto se debe principalmente a un incremento real en los recursos para tres políticas públicas. La primera de ellas es el FAM Asistencia Social, dedicado a distribuir desayunos escolares en escuelas de educación básica, que presenta un aumento de 24.6% real con respecto a 2023. Después, están dos políticas públicas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF): Asistencia Social Integral y Atención a Personas con Discapacidad, los cuales presentan aumentos reales de 38.9% y 23.1% comparado con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2023. Ahora, si bien hay un incremento en 2024 respecto de 2023, lo presupuestado para 2024 sigue siendo 27% menor a lo ejercido en 2016.

De manera adicional, de acuerdo con una estimación de GENDERS, el Estado destina 17.2 mil millones de pesos en gastos fiscales potencialmente relacionados con el cuidado (educación infantil, gastos médicos)¹⁰², pero desafortunadamente más de 80% se destina a los hogares del decil más alto de la población.

¹⁰¹ CIEP, *Implicaciones del paquete económico 2024*, 2023, p. 57.

¹⁰² GENDERS, *El derecho al cuidado desde la fiscalidad. Encuentro por una política fiscal feminista*, 2023.

Estos datos contrastan con el valor económico del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que realizan los hogares, que según el Inegi asciende a 6.8 billones de pesos (26.3% del PIB). Es decir, la corresponsabilidad del Estado es ínfima con relación a las necesidades de cuidado de la población. La actual organización social del cuidado implica que el 89% de la economía del cuidado es parte de la producción de los hogares, y se desarrolla sin remuneración ni protección social.¹⁰³

En contraposición a la responsabilidad de cubrir estas necesidades, de acuerdo con datos de la SHCP, las renuncias recaudatorias de 2021 son equivalentes a 4.08% del PIB, un monto con el que se podría duplicar el gasto en rubros como salud, educación, protección social, entre otros.¹⁰⁴ Más aún, en la recaudación de impuestos a la riqueza, México recauda sólo el 0.34% del PIB, en comparación con el 2.57% del promedio en América Latina y el Caribe (Oxfam 2023)¹⁰⁵.

D. La injusticia fiscal en México

Como puede verse, si bien en México ya se está avanzando en la cuantificación de las necesidades y labores de cuidados y en el reconocimiento constitucional del derecho al cuidado, aún existen distintos problemas con los cuidados. Para empezar, en México hay un entramado normativo complejo que mal regula los cuidados. Persiste el familismo y el sexismo, a la vez que no se configura de manera intencional y completa un Sistema Nacional de Cuidados. En segundo lugar: el presupuesto destinado a los cuidados es insuficiente. Es insuficiente incluso para las políticas actuales (que son, de por sí, insuficientes). El problema con el gasto para los cuidados, sin embargo, también está relacionado con la injusticia fiscal que existe en el país.

De acuerdo con un informe de Intersecta, la manera en la que el Estado mexicano actualmente recauda y gasta recursos contribuye a exacerbar las desigualdades existentes, incluidas las de género.¹⁰⁶ Es importante cerrar este capítulo explicando algunos de los problemas de injusticia fiscal en México que terminan por afectar la posibilidad de consolidar un Sistema Nacional de Cuidados.

Existe en México un primer problema que tiene que ver con la poca recaudación que se realiza en el país. Esa poca recaudación se debe a las políticas tributarias que, en proporción, recaudan menos de quien más tiene y recaudan, en proporción, más de quien menos tiene (incluidas las mujeres). Esto sucede de distintas maneras: básicamente, por lo que el Estado decide gravar (y no gravar) y por lo que el Estado decide cobrar (y no cobrar). Por ejemplo, en el país existen pocos impuestos al patrimonio. De acuerdo con un análisis realizado por Oxfam México, CIEP y Fundar, México tiene una recaudación por concepto de impuestos a la propiedad equivalente a sólo 0.33% de su PIB.¹⁰⁷ A su

¹⁰³ Mónica, E. Orozco, Javier Franco, Melanie Marchant & Rodrigo Valdivia, *op. cit.*; Mónica, E. Orozco, Rocío Espinosa & Melanie Marchant, *op. cit.*

¹⁰⁴ Intersecta, *op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁵ Oxfam México, *¿Quién paga la cuenta? Los mitos detrás de los impuestos de las grandes fortunas en México*. Oxfam México, 2022.

¹⁰⁶ Intersecta, *op. cit.*

¹⁰⁷ Oxfam México, CIEP y Fundar, *La vacuna contra la desigualdad*, 2021.

vez, el 10% más rico del país acumula 28% del valor de las propiedades inmuebles (casas, departamentos, edificios y locales).

El mismo informe de Intersecta muestra que en 2021 el Estado mexicano decidió perdonar aproximadamente un millón de millones de pesos.¹⁰⁸ Eso es un millón de millones menos para políticas que garantizarían derechos. De acuerdo con estimaciones de Intersecta, con ese millón de millones podría casi duplicarse el gasto social, que es donde actualmente se incluye todo el pago para guarderías, por ejemplo. Esas condonaciones benefician desproporcionadamente a los que ya de por sí tienen mucho.

Lo que tenemos, entonces, es un sistema tributario que beneficia a las personas ya beneficiadas y perjudica a las ya perjudicadas, porque permite que las primeras acumulen en detrimento de las segundas. ¿Cómo? Es importante señalar que cada peso que el Estado decide no recaudar es un peso que el Estado no puede gastar. Poniéndolo en términos sencillos: en lugar de tener 100 dólares para dividir entre la población, el Estado solo tiene 10 dólares para redistribuir. Y un primer problema en México es ese: la bolsa es muy pequeña.

Es necesario que México cambie sus políticas tributarias para que el Estado recaude más y los recursos a redistribuir entre la población sean mayores.

Ahora, México tiene un segundo problema: qué pasa después con los recursos, con el gasto.

Los problemas relacionados con el gasto son diversos. Para empezar, no todo lo que recauda el Estado está disponible para redistribuir entre la población porque una parte se va al pago de la deuda y de las pensiones. Otra parte se pierde debido a la corrupción. Esto reduce por mucho la cantidad de recursos que pueden usarse para políticas en beneficio de las personas.

Con la bolsa de por sí más reducida, otro problema que identificamos es aquello en lo que el Estado mexicano decide gastar. En años recientes, por ejemplo, el gasto en las fuerzas armadas ha incrementado de manera importante.¹⁰⁹ Los aumentos son impresionantes si se comparan con lo que sucede con cualquier institución del gobierno federal, pero el contraste es mayor si se hace con políticas para la igualdad de género, incluidas políticas para el cuidado. Por ejemplo: de acuerdo con Intersecta, en 2021 el gasto en servicios de guardería del IMSS fue de \$11,192 millones de pesos. Lo que las fuerzas armadas gastaron simplemente en bonos salariales para sus integrantes (les

¹⁰⁸ Intersecta, *op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁹ Si se compara el presupuesto ejercido por la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de la Marina en 2018 con el que ejercieron en 2021, ha aumentado en un 36%. El aumento ha sido no solo en recursos, sino también en personal: si se compara el 2019 con el 2022, la Sedena ha adquirido 45 mil plazas, más que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que solo adquirió 24 mil. El contraste es increíble considerando que hubo una pandemia de por medio. Intersecta, *Dinero para la violencia hay pero ¿en qué lo invierte el Estado? Un análisis de los recursos militares desde una perspectiva feminista*, segunda edición, 2022.

llaman “sobrehaberes”) fue de \$16,804 millones. Se gasta más en bonos salariales para soldados que en guarderías del IMSS.

Finalmente, vale la pena mencionar los problemas con los presupuestos de género. México es uno de los países en los que, desde hace más de una década, las autoridades tienen la obligación de incorporar la perspectiva de género al ciclo presupuestario. Este presupuesto etiquetado está en un anexo al presupuesto de egresos de la federación, el famoso “Anexo 13”. ¿Qué ha pasado con esta herramienta? De acuerdo con el informe de Intersecta, esto ha resultado insuficiente.¹¹⁰ En el caso del presupuesto federal, no existe una metodología clara que permita saber por qué el gasto se está clasificando como gasto relacionado con el género. Pareciera que todo cabe ahí siempre que se clasifique como tal. Tampoco existe la posibilidad de medir si el gasto realmente está contribuyendo al cierre de brechas de género.

Valga todo lo anterior para señalar cómo, en el caso de México, la lucha por el derecho al cuidado está entrelazada con la lucha por la justicia fiscal. Sin justicia fiscal, no podremos garantizar el derecho al cuidado. Necesitamos cambiar las políticas fiscales en el país para que haya más recursos y para que estos se inviertan en políticas que sirvan para impulsar la igualdad de género. Eso implica que haya más recursos para garantizar el derecho al cuidado.

V. Peticiones concretas para la Corte Interamericana

Primera: el respeto, protección y garantía del derecho al cuidado implica una erogación de recursos

El derecho al cuidado, como cualquier otro derecho, no implica solamente obligaciones de respeto para el Estado, sino obligaciones de protección, garantía y promoción. Por esta razón, para que se goce efectivamente este derecho, se requiere una erogación de recursos públicos. Sin esos recursos no puede haber un goce pleno de este derecho.

Como muestra el caso de México, el avance en la implementación del Sistema Nacional de Cuidados está detenido, entre otras razones, por la insuficiencia presupuestaria. El problema, sin embargo, no es solo la falta de recursos, sino las razones que las autoridades esgrimen para explicar esa falta: arguyen, simplemente, que no hay dinero, como si no hubiera nada que hacer al respecto.

En apartados anteriores mostramos cómo la disponibilidad de recursos depende de las decisiones que toman los Estados. Estos pueden adoptar una serie de medidas para aumentar o disminuir los recursos que tienen disponibles, ya sea porque modifican sus políticas tributarias, de endeudamiento y/o de gasto. Esto nos permite afirmar que los recursos dependen de las decisiones fiscales que toman los Estados. Decisiones que se ven reflejadas en sus políticas fiscales.

¹¹⁰ Intersecta, *op. cit.*, p. 40-59.

Por eso es tan importante que la Corte Interamericana se pronuncie no solo por el fundamento y contenido del derecho al cuidado, sino por las acciones concretas que tienen que tomar los Estados para garantizarlo, lo que incluye, a su vez, las decisiones y acciones relacionadas con la disponibilidad de recursos públicos para el disfrute del derecho al cuidado.

Segundo: es obligación de los Estados contemplar medidas para que haya más recursos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece en su artículo 26 que los “Estados Partes se comprometen a adoptar providencias [...] para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos [...] en la medida de los recursos disponibles”.¹¹¹

Para la Corte Interamericana, la obligación “concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los DESCAs”¹¹² se desprende de este artículo. La Corte Interamericana también ha reconocido que esta “dimensión progresiva de los DESCAs” sí “reconoce una cierta gradualidad para su realización”, pero incluye, de cualquier forma, “un sentido de progreso, que requiere la mejora efectiva de las condiciones de goce y ejercicio de estos derechos, de forma tal que se corrijan las desigualdades sociales y se facilite la inclusión de grupos vulnerabilizados”.¹¹³

De acuerdo con la Corte Interamericana, si bien existe una “flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades de cumplimiento de sus obligaciones de progresividad conforme al artículo 26”, este “implica, esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido”.¹¹⁴

Desde nuestra perspectiva, para que se pueda “avanzar lo más expedita y eficazmente posible” hacia la plena efectividad de los derechos, es necesario reconocer que eso incluye tomar decisiones para que haya más “recursos disponibles”. Estos no son estáticos en el tiempo ni son producto de la naturaleza, sino que dependen de una serie de decisiones de los Estados. De otra manera, los derechos —incluido el derecho al cuidado— no se llevarían a cabo, siempre bajo el simple argumento de que no se tienen recursos y sin que exista intención u obligación efectiva de gestionarlos en algún punto.

En este orden de ideas, coincidimos con la Comisión Interamericana cuando ha señalado que “dar efectividad a los derechos humanos significa que el Estado tiene la obligación de programar, asignar, movilizar y gastar recursos públicos atendiendo a sus obligaciones

¹¹¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, *op. cit.*, art. 26.

¹¹² Corte IDH, *Caso “Poblete Vilches y otros vs. Chile”, (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 8 de mayo de 2018, Serie C No. 349, párr. 104.

¹¹³ Corte IDH, *Caso “Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala”, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 23 de agosto de 2018, Serie C No. 359, párr. 146.

¹¹⁴ Corte IDH, *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género*, Opinión Consultiva OC-27/21, 5 de mayo de 2021, Serie A No. 27, párr. 117.

de aplicación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en todos los niveles y estructuras de los poderes ejecutivos, legislativo y judicial”.¹¹⁵

A lo largo de su historia, la Corte Interamericana ha obligado a los Estados a invertir recursos y elaborar planes para garantizar la implementación de ciertas políticas clave para el ejercicio de algunos derechos. Por ejemplo: en *García Rodríguez y otro vs. México*, le ordenó al Estado mexicano integrar los temas de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes a sus cursos de capacitación para funcionarios, exigiendo que esta capacitación contara con su “respectiva asignación presupuestaria”.¹¹⁶ En *Sales Pimienta vs. Brasil*, la Corte le pidió al Estado brasileño revisar y adecuar sus mecanismos de protección para los defensores de derechos humanos tomando en cuenta al menos “[...] la dotación de los recursos humanos y financieros suficientes que responda a las necesidades reales de protección de las personas defensoras [...] así como una debida ejecución del presupuesto asignado”.¹¹⁷ Tanto en los casos de *Digna Ochoa y familiares*, como en el de *las Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco*, la Corte Interamericana le exigió a México “elaborar un plan de fortalecimiento calendarizado [...] que incluya la asignación de recursos para el cumplimiento de sus funciones”.¹¹⁸

Exigencias similares han sido repetidas por la Corte Interamericana en los casos *Ramírez Escobar y otros. Vs. Guatemala* (el Estado debe “garantizar que el Consejo Nacional de Adopciones cuente con los recursos económicos necesarios [...]”¹¹⁹); *Acosta y otros vs. Nicaragua* (el Estado debe contar con la “dotación de recursos [...] financieros suficientes que responda a las necesidades...”¹²⁰ del caso); *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam* (la Corte ordenó implementar cursos obligatorios y permanentes sobre derechos humanos de pueblos indígenas y tribales “con la respectiva disposición presupuestaria”¹²¹); *Ruano Torres y otros vs. El Salvador* (ordenó capacitar a funcionarios públicos –policía, fiscalía y defensores públicos– y pidió apoyar las capacitaciones con “las asignaciones presupuestarias adecuadas”¹²²); y *Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*. De hecho, en este último caso, la Corte le reclamó al Estado de Guatemala que ya le había pedido en una sentencia anterior (*Caso Veliz Franco y otros*) elaborar un plan de fortalecimiento calendarizado para el Instituto Nacional de Ciencias Forenses y no lo había hecho, además de que ya estaba demostrado que el Instituto carecía de recursos y ello no permitía cumplir con su función, a lo cual el Estado tampoco le había dado importancia.

¹¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas Públicas... op. cit.*, párr. 128.

¹¹⁶ Corte IDH, *Caso “García Rodríguez y otro vs. México”, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 25 de enero de 2023, Serie C No. 482, párr. 306.

¹¹⁷ Corte IDH, *Caso “Sales Pimienta vs. Brasil”, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 30 de junio de 2022, Serie C No. 454, párr. 177.

¹¹⁸ Corte IDH, *Caso “Digna Ochoa y familiares vs. México”, (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 25 de noviembre de 2021, Serie C No. 447, párr. 177, inciso 4). Y *Caso “Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Atenco vs. México”, (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 371, párr. 360.

¹¹⁹ Corte IDH, *Caso “Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala”, (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 9 de marzo de 2018, Serie C No. 351, párr. 408.

¹²⁰ Corte IDH, *Caso “Acosta y otros vs. Nicaragua”, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 25 de marzo de 2017, Serie C No. 334, párr. 223, inciso f).

¹²¹ Corte IDH, *Caso “Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam”, (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, Serie C No. 309, párr. 309.

¹²² Corte IDH, *Caso “Ruano Torres y otros vs. El Salvador”, (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C No. 303, párr. 235.

Ello le generó al Estado de Guatemala la obligación de subsanar la insuficiencia presupuestaria.¹²³

Consideramos que sería importante que la Corte Interamericana se pronunciara en el mismo sentido en relación con el derecho al cuidado: que es necesario que los Estados garanticen “la dotación de los recursos humanos y financieros suficientes que responda a las necesidades reales” que existen en relación con los cuidados. Sabemos que son múltiples las políticas que se requieren para el disfrute pleno del derecho al cuidado. Lo importante, nos parece, es que la Corte Interamericana sostenga que, en todos los casos, se requiere garantizar recursos para tal efecto y tomar medidas para que, con el paso del tiempo, haya más recursos disponibles.

Tercero: las medidas para hacerse de recursos deben no solo respetar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, sino promoverlo

Como describimos en apartados anteriores, las políticas fiscales de los Estados incluyen las políticas de gasto, endeudamiento y de recaudación. Juntas conforman la manera en la que el Estado se hace de y luego gasta los recursos. Para que haya más recursos para el derecho al cuidado, es necesario que el Estado tome decisiones distintas sobre sus políticas fiscales.

Entendemos que los Estados cuentan con distintas libertades al momento de decidir sobre políticas concretas. Esto, aplicado a las políticas fiscales, implica que los Estados cuentan con cierta libertad para decidir sobre su recaudación, deuda y gasto. Sin embargo, esa libertad de configuración siempre tiene como uno de sus límites y cauces los derechos humanos. Como todas las políticas estatales, las políticas fiscales tienen que cumplir con ciertas condiciones para que se estime que cumplen con los estándares de derechos humanos. Entre estos estándares, uno de los más importantes es el derecho a la igualdad y no discriminación.

Para la Corte Interamericana, “el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico”.¹²⁴ Desde nuestra perspectiva, esto implica que el principio de igualdad permea incluso a las políticas fiscales. Esto significa que las políticas tributarias, de endeudamiento y de gasto deben analizarse siempre desde la perspectiva de la igualdad. Sostener lo contrario implicaría que hay un ámbito del Estado en el cual la igualdad no figura como principio relevante. A nuestro parecer, esto iría en contra de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Nos parece crucial que la Corte Interamericana reconozca explícitamente que las políticas fiscales —incluidas las relativas a la recaudación, el gasto y el endeudamiento— tienen que ser armónicas con el principio de igualdad y no discriminación.

¹²³ 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. 254.

¹²⁴ Corte IDH, *Caso Yatama Vs. Nicaragua, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 184.

Ahora, ¿qué implica la igualdad y no discriminación? Para la Corte Interamericana, “el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados. [...]”.¹²⁵ Esto es fundamental: por un lado, las políticas deben no discriminar y, por otro, deben activamente dismantlar la discriminación.

En relación con la obligación de los Estados de no discriminar, la Corte Interamericana ha reconocido una concepción amplia de discriminación. No solo incluye “políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto sea discriminatorio [...], aun cuando no se pueda probar la intención discriminatoria”.¹²⁶ La Corte reconoce, en otras palabras, tanto la discriminación directa, como indirecta. Esta última se ve reflejada “en el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aún cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerabilizados”.¹²⁷

Desde la experiencia de las organizaciones firmantes, es particularmente importante la perspectiva de la discriminación indirecta para analizar las políticas fiscales. ¿Por qué? Porque la mayoría de las políticas fiscales no discriminan de forma directa. Los impuestos explícita e intencionalmente sexistas, racistas, clasistas o capacitistas son una anomalía. Los presupuestos que no destinan al menos una parte del gasto a la garantía de la igualdad, también. Las decisiones en relación con el endeudamiento por lo general se justifican como necesarias para garantizar, en parte, el bienestar de las personas. Sin embargo, que estas políticas no tengan la intención de discriminar o que incluso busquen activamente promover la igualdad no es garantía de que lo logren. Desde la perspectiva de la discriminación indirecta, los efectos de las políticas son lo más importante a analizar, no sus intenciones o su lenguaje. Desde esta óptica, uno de los mayores problemas con las políticas fiscales que toman los Estados es que pueden exacerbar en lugar de reducir las desigualdades existentes.

Si bien ya lo mencionamos, nos parece importante volver a presentar como ejemplo el análisis que realizó Juan Pablo Bohoslavsky, el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre los derechos económicos, sociales y culturales. En el informe sobre el “Impacto de las reformas económicas y medidas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres” que le entregó a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018, mostró los impactos diferenciados por género que podían tener las medidas de austeridad. Por ejemplo: señaló que es común que las mujeres encuentren más empleo en “el sector público, especialmente como proveedoras de servicios en los ámbitos de la educación y la

¹²⁵ Corte IDH, *Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 267.

¹²⁶ Corte IDH, *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.

¹²⁷ *Ibid.*, párr. 235.

salud”.¹²⁸ También es más común que tengan “empleos mal remunerados y precarios y en la economía informal”.¹²⁹ Considerando esta realidad, “los recortes en las oportunidades de empleo en los sectores público y privado han condenado a muchas mujeres al desempleo y el subempleo o a puestos de trabajo temporales, con el consiguiente aumento de su inseguridad financiera, de la brecha de género en el empleo y de la brecha salarial”.¹³⁰ Otro ejemplo que brinda es cómo los recortes a los servicios sociales —otra medida de austeridad típica— “intensifican también con frecuencia la demanda de trabajos de cuidados no remunerados, que recaen de forma desproporcionada sobre las mujeres y las niñas (especialmente en los hogares pobres) y, por lo tanto, las obligan a colmar las lagunas”.¹³¹ La disminución de trabajos en el sector público y los recortes a servicios sociales no se hicieron, en la gran mayoría de los casos, con la intención de perjudicar de manera desproporcionada a las mujeres. Pero al ser ese su efecto, se vuelven vehículos de la discriminación.

¿Por qué decimos todo esto? Porque nos importa que se reconozca que si bien es necesario que los Estados tengan más recursos disponibles, no cualquier medida es válida desde una perspectiva de igualdad y no discriminación. Los Estados no deben adoptar políticas de gasto, endeudamiento y/o tributarias¹³² que exacerben desigualdades existentes. Por el contrario: deberían entenderlas y utilizarlas como instrumentos para promover la igualdad.

En resumen: nos parece clave que la Corte Interamericana reconozca que para cumplir con el derecho al cuidado, los Estados deben garantizar los recursos de manera progresiva y deben hacerse de esos recursos respetando el principio de igualdad y a la no discriminación. De lo contrario, se corre el riesgo de que en vez de reducirse, se reproduzcan las desigualdades latentes en nuestras sociedades.

Cuarto: la adopción de las medidas para gestionar recursos es fiscalizable por la Corte Interamericana

Desde nuestra perspectiva, para que se pueda “avanzar lo más expedita y eficazmente posible” hacia la plena efectividad de los derechos, es necesario reconocer que eso incluye tomar decisiones para que haya más “recursos disponibles”. Si se reconoce que esta es una obligación que se deriva directamente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, una de las consecuencias es que le correspondería a la Corte Interamericana exigir que los Estados rindan cuentas sobre las medidas financieras que toman para hacerse de recursos que promuevan la garantía de derechos. En caso contrario, se les estaría permitiendo a los Estados no actuar progresivamente a favor de

¹²⁸ Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, *Informe sobre el “Impacto de las reformas económicas y medidas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres” (A/73/179)*, 2018, párr. 11.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*, párr. 12.

¹³² Para un análisis sobre cómo las políticas tributarias pueden exacerbar desigualdades véase: Oxfam México, *Los mitos detrás de los impuestos a las grandes fortunas en México*, 2023; Intersecta, *Redistribución, justicia fiscal y género en México*, 2023.

los derechos, justificándose siempre bajo el argumento de que no hay recursos suficientes, como si su recaudación y asignación no fueran decisiones políticas.

Ahora, ¿qué exigir? Creemos que le corresponde a la Corte Interamericana determinar parámetros de exigibilidad para evaluar las decisiones que toman los Estados para allegarse de recursos para la efectividad del derecho al cuidado. En este sentido, si bien, como mencionamos previamente, existe flexibilidad en cuanto a los plazos y la modalidad del cumplimiento de la progresividad de los derechos, los Estados deben estar obligados a presentar un plan con plazos y modalidades de cumplimiento. Los Estados deben ponerse metas concretas y deben elaborar planes para cumplirlas. Creemos que lo mismo aplica para los recursos públicos.

Aplicado al derecho al cuidado, los Estados tienen que elaborar planes para garantizar el derecho al cuidado que contemplen, entre otras cuestiones, lo referente a los presupuestos. Esto incluye elaborar diagnósticos que permitan estimar los costos de las políticas necesarias para garantizar los cuidados y, con base en eso, un plan de acción, con tiempos y metas definidas, sobre cómo hacerse de los recursos necesarios. Es necesario, de nuevo, que se incorpore el análisis de igualdad de las políticas fiscales, para garantizar que no se vuelvan en sí mismas discriminatorias.

En este proceso, nos parece fundamental que se garanticen dos cuestiones adicionales: el acceso a la información pública¹³³ y la participación de la sociedad civil en la determinación de las políticas para garantizar el derecho al cuidado, incluidas las políticas fiscales. En relación con la participación de la sociedad civil, con respecto al derecho al cuidado, nos parece particularmente importante contar con la participación de las personas que más requieren cuidados y que más han realizado estas tareas.

La Corte Interamericana ya ha pedido a los Estados contar con la participación de la sociedad civil dentro de ciertas políticas clave para el ejercicio de algunos derechos. Ejemplo de esta situación se encuentra en *Sales Pimienta vs. Brasil*, en donde uno de los requisitos mínimos indispensables que dictó la Corte para la revisión y adecuación del Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas fue “la participación paritaria de personas defensoras de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la elaboración de las normas que puedan regular un programa de protección al colectivo en cuestión”.¹³⁴

Considerando todo lo anterior, creemos que lo que le solicitamos a la Corte Interamericana es compatible con los Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador de la Organización de los Estados Americanos.¹³⁵ En este documento se definieron “indicadores de progreso que

¹³³ De acuerdo con Laura Pautassi, “en el campo de las políticas públicas, la producción y el acceso a la información constituyen un insumo fundamental para el inicio del diseño de cualquier política, pero también para el proceso de monitoreo y evaluación de la misma”. Para poder evaluar lo que hace el Estado, es necesario contar con “información de calidad y de manera suficiente” para que ello sea posible.

Laura Pautassi, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, *La medición de derechos en las políticas sociales*, Víctor, Abramovich & Laura, Pautassi (comps.), Editores del Puerto, 2010, p. 55.

¹³⁴ Corte IDH, *Caso “Sales Pimienta vs. Brasil”*, *op. cit.*, párr. 177, a).

¹³⁵ Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”*, 2015.

acompañan el proceso de evaluación”.¹³⁶ Estos indicadores “deben caracterizarse por ser confiables, pertinentes, verificables empíricamente, sensibles, relevantes, independientes, precisos, accesibles y encontrarse disponibles o ser posible su obtención”. De acuerdo con dicho documento, para cada derecho se debe ordenar al Estado cierta información, “sobre la base de un modelo compuesto por indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas, organizado en función de tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados; organizados bajo tres categorías conceptuales: i) recepción del derecho, ii) contexto financiero y compromiso presupuestario; y iii) capacidades estatales; y tres principios transversales: a) igualdad y no discriminación; b) acceso a la justicia, y c) acceso a la información y participación”.¹³⁷

Consideramos que, en lo que al derecho al cuidado se refiere, la Corte Interamericana podría retomar estos parámetros para exigirle a los Estados la información que deben proporcionar de modo que se puedan monitorear las acciones emprendidas para garantizar el disfrute de este derecho. Esta información debe incluir aquella que refiera no solo a los recursos actualmente disponibles, sino sobre los que se planea recaudar, gestionar e invertir.

¹³⁶ *Ibid.*, párr. 15.

¹³⁷ *Ibid.*

Créditos

Para la elaboración de este amicus, participaron las siguientes personas: de parte de Ecofeminita, participaron Justina Lee, Celina Santellán, Florencia Bellone y Candelaria Botto; de parte de Intersecta, participaron Ximena Said Chávez y Estefanía Vela Barba; de parte de la Fundación Friedrich Ebert en México, participaron Elisa Gómez y Liliana Espinosa; de parte de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, participaron Andrea Larios Campos e Iván Benumea Gómez; de parte de Equidad de Género: ciudadanía, trabajo y familia, participaron Alma Rosa Colin Colin e Isabela Boada Guglielmi; de parte del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. (CIEP), participaron Alejandra Macías Sánchez y Tania Beltrán Castillo; de parte de GENDERS Mónica Orozco y Marisa Montemayor, con apoyo del CEEY; por parte de Oxfam México participó Isabel Mateos Méndez, coordinadora de Inversión Social para el Futuro.

El diseño del amicus estuvo a cargo de Anabel Pérez.

Información sobre las organizaciones

GENDERS Género, Desarrollo, Economía, Rendición de Cuentas y Sustentabilidad, A.C.

GENDERS es una asociación civil dedicada a la investigación aplicada y la promoción de la igualdad de género en México y diversos países de América Latina. Para ello integra grupos multidisciplinarios de profesionales y expertas en el proceso de políticas públicas e incidencia, con amplia experiencia en temas de género y sostenibilidad, con especialidad en sistemas de cuidados, empoderamiento de las mujeres y acceso a una vida libre de violencia para las mujeres y las niñas. Colabora con la Red de Cuidados en México, la Coalición por el Derecho al Cuidado Digno y el Tiempo Propio de las Mujeres.

www.genders.mx | contacto@genders.mx

Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES) es una fundación política sin fines de lucro que tiene sus orígenes en Alemania en el año 1925. Como fundación socialdemócrata la FES fundamenta su trabajo en los valores de la libertad, la igualdad y la solidaridad. La FES instaló su oficina en México en 1969 y desde entonces desempeña la función de un “think and do tank”, promoviendo el análisis y el debate político, la organización de espacios de diálogo, la formación política de jóvenes progresistas y el fortalecimiento de sindicatos libres y democráticos. A través de este trabajo la FES busca contribuir a la construcción de un sistema político orientado hacia la justicia social, la participación ciudadana y la democracia.

Yautepec 55, Colonia Condesa, CP 06140, Ciudad de México, México | + 52 5555535302
| <https://mexico.fes.de/> | contacto@fesmex.org

Intersecta Organización para la Igualdad, A.C.

Intersecta es una organización feminista que impulsa la igualdad en el ejercicio efectivo de los derechos humanos a través de la investigación y la promoción de soluciones de política pública redistributivas, interseccionales, no punitivas y basadas en evidencia al problema de la discriminación.

www.intersecta.org | @IntersectaOrg | contacto@intersecta.org

Ecofeminista

Ecofeminista – Asociación Civil Economía Feminista – es una organización interdisciplinaria creada y liderada por mujeres. Nuestro trabajo se centra en la visibilización de las desigualdades de género en sus distintas formas. Tenemos especial foco en la distribución asimétrica de los trabajos no remunerados y de cuidados, destacando la importancia de la economía del cuidado para el desarrollo económico y la sostenibilidad del sistema. Como activistas feministas, apostamos a la democratización de la información y el conocimiento para fomentar la participación ciudadana y su incidencia en las políticas públicas. Aprovechamos las redes sociales para compartir notas, datos, estadísticas, contenidos académicos, cursos y producción original orientadas a todo público al servicio de construir una sociedad realmente igualitaria.

www.ecofeminista.com | @Ecofeminista | hola@ecofeminista.com

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Fundar, Centro de Análisis e Investigación es una organización de la sociedad civil plural e independiente —con sede en México— que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia. Con su quehacer busca avanzar hacia la democracia sustantiva y contribuir a generar cambios estructurales que transformen positivamente las relaciones de poder entre sociedad y gobierno. Para lograrlo, Fundar se dedica a la incidencia en políticas e instituciones públicas a través de la construcción y socialización de conocimiento especializado, de la reflexión crítica y propositiva, así como de la experimentación y vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales

www.fundar.org.mx | @FundarMexico | comunicacion@fundar.org.mx

Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia

Equidad es una organización civil feminista, fundada en 1996, que promueve la igualdad de género, así como el estado de derecho, mediante el impulso de políticas públicas con enfoque de género, el fortalecimiento del liderazgo y la participación ciudadana de las mujeres en todos los ámbitos de la vida económica, política y social. Equidad promueve un marco de soluciones macroeconómicas para las mujeres, las personas y el planeta a través de una agenda feminista decolonial e integridad ambiental.

Av Coyoacán 1622 Edificio 4, Piso 2 Int. A. Colonia del Valle. Alcaldía Benito Juárez. CDMX. CP. 03100 | +52 5556587114 | www.equidad.org.mx | @equidadmx | equidad@equidad.org.mx

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. (CIEP)

El CIEP es un centro de investigación de la sociedad civil sin fines de lucro ni agenda partidista, que desde 2011 provee información y análisis accesibles, relevantes y técnicamente sólidos para incidir, mejorar y democratizar las discusiones y la toma de decisiones en economía y finanzas públicas, con el propósito de darle sostenibilidad al sistema fiscal en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Puebla 151 interior O, Colonia Roma Norte, Alcaldía Cuauhtémoc, CDMX, C.P. 06700 | +52 5553408688 | www.ciep.mx | @ciep.mx | info@ciep.mx

Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C. (GIRE)

GIRE nació en 1992 con el objetivo de difundir información objetiva, científica y laica sobre el aborto en México, para así posicionarlo como un tema de interés público, de salud pública y de justicia social. Además del tema del aborto, desde 2011, ha colocado en la mesa de debate temas prioritarios desde la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres (anticoncepción, violencia obstétrica, muerte materna, reproducción asistida y la conciliación de la vida laboral y personal). Durante más de treinta años de trabajo, se ha consolidado como una organización feminista, cuya misión es lograr una transformación cultural en México a través de la exigencia de justicia reproductiva.

<https://gire.org.mx/> | @GIRE_mx | correo@giremx.org.mx

Oxfam México

Oxfam México es uno de los 21 afiliados de la confederación Oxfam Internacional, con presencia en 70 países. Nuestro objetivo es acabar con la pobreza, la injusticia y la desigualdad extrema. Desde hace más de una década trabajamos para inspirar y movilizar a personas, organizaciones y gobiernos en la construcción de un mundo más justo e igualitario. Documentamos las enormes desigualdades de nuestro país y generamos propuestas para cerrar las brechas. Acompañamos a activistas para hacer frente a la injusticia en todas sus facetas. Año con año respondemos a emergencias humanitarias, trabajando de la mano con las comunidades afectadas y construyendo territorios más resilientes. Creemos en el poder de las personas para impulsar el cambio. El tiempo se agota, es necesario construir otro futuro, un futuro igualitario.

Cda. Salvador Alvarado 7. Interior 2A, Colonia Escandón Sección I, Alcaldía Miguel Hidalgo, CDMX, C.P. 11800 | +52 5556873002 | <https://www.oxfamMexico.org/> | @oxfamMexico | contacto@oxfamMexico.org

