

POLÍTICA FISCAL FEMINISTA PARA PRINCIPIANTES: UNA GUÍA PARA AMÉRICA LATINA

**Política fiscal feminista para principiantes:
Una guía para América Latina**

Editado por:

© **Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd, 2023**

Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima - Perú

(51)(1)711-1914

latindadd@latindadd.org

www.latindadd.org

© **Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana**

París 1031 c/ Colón, Asunción - Paraguay

+595 21 425 850

comunicacion@decidamos.org.py

www.decidamos.org.py

Coordinación General:

Carlos Bedoya

Coordinación Nueva Arquitectura Financiera:

Patricia Miranda

Elaborado por:

Coralie Arbo

Verónica Serafini

Diseño y diagramación:

Rossana Paniagua

1a edición - Diciembre, 2023

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2023-12195

ÍNDICE

Introducción	5
1. Tributación e igualdad de género. ¿Por qué es importante incorporar una perspectiva feminista en la economía?	7
2. ¿Cuáles son los componentes de la política fiscal?	10
2.1. Política de ingresos: sistema tributario	10
2.2. Presupuesto y gasto público	14
2.3. Deuda pública	16
2.3.1. <i>Deuda pública en América Latina</i>	19
3. Flujos financieros ilícitos: evasión fiscal y elusión fiscal	22
4. ¡Otro sistema fiscal es posible! Propuestas para disminuir la desigualdad de género en los sistemas fiscales de la región	24
5. Conclusión	26
Bibliografía	28





INTRODUCCIÓN

Política fiscal, impuestos, gasto público, deuda externa... Cuando escuchamos estos términos, es muy difícil imaginar a lo que hacen referencia, y los asociamos a cuestiones muy lejanas a nuestro día a día. Sin embargo, tienen que ver con cómo vive cada ciudadano o ciudadana.

En esta guía explicamos de forma sencilla qué es la política fiscal de un país, de qué manera nos afecta en América Latina, en particular a las mujeres, y qué se puede cambiar para llegar a ser una región con mayor justicia y equidad entre sus ciudadanos y ciudadanas.

Este material está dirigido a cualquier persona que desee saber más del mundo de la gestión económica desde el Estado: desde la generación de recursos, la gestión del gasto público y el pago de la deuda. Entender estos conceptos nos ayudará a ir construyendo una ciudadanía cada vez más informada, comprometida con la fiscalidad y exigente en el cumplimiento de sus derechos.

MIENTRAS EL SEXO ESTÁ VINCULADO A CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y HORMONALES DE UNA PERSONA Y ES ASIGNADO AL NACER, EL GÉNERO REFIERE A LOS ROLES ASIGNADOS A LAS PERSONAS SEGÚN SU SEXO EN UNA SOCIEDAD DETERMINADA (CEPAL).

1

TRIBUTACIÓN E IGUALDAD DE GÉNERO ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE INCORPORAR UNA PERSPECTIVA FEMINISTA EN LA ECONOMÍA?

EN PRIMER LUGAR: ALGUNAS DEFINICIONES

Para comprender la necesidad de la perspectiva de género en la política fiscal, vamos a arrancar por definir conceptos básicos.

Diferencias entre sexo y género: mientras el sexo está vinculado a características físicas y hormonales de una persona y es asignado al nacer, el género refiere a los roles asignados a las personas según su sexo en una sociedad determinada (CEPAL).

Por ejemplo, estamos acostumbrados a escuchar que las mujeres tienen “instinto maternal” o que los hombres son “naturalmente” más fríos y distantes. Estas ideas, muy arraigadas en las sociedades latinoamericanas, perpetúan estereotipos que contribuyen a la desigualdad por razones de género.

Concretamente, tomando el ejemplo del instinto maternal, es socialmente esperado que las mujeres asuman más responsabilidades y hagan más sacrificios por los hijos, lo cual tiene un impacto económico directo en sus vidas, mientras que es más tolerado que un hombre no asuma esas responsabilidades.

Así, cuando hablamos de una perspectiva feminista en el análisis y comprensión de temas vinculados a la economía, debemos partir de lo siguiente: **no existen análisis neutrales o que puedan aplicarse de forma equitativa a todas las sociedades y grupos sociales.** Entonces, hablar de fiscalidad desde un punto de vista feminista implica reconocer las asimetrías con base en el género que existen en nuestras sociedades, y pensar en cómo superarlas.

Existen muchos estudios en la región que demuestran que los sistemas fiscales de nuestros países ponen en desventaja a las mujeres por la forma en que funcionan nuestras sociedades: hay más posibilidades de que las mujeres perciban menor remuneración respecto a los hombres por realizar el mismo trabajo, y que tengan a su cargo una mayor cantidad de tareas domésticas y de cuidado (no remuneradas) o que deban gastar una mayor proporción de sus ingresos en bienes de consumo y cuidado, tanto para ellas como para sus familias.

Las reflexiones a partir de estos datos permiten identificar implicancias de género en tres temáticas de la política fiscal, las que explicaremos más adelante: **a)** la regresividad del sistema tributario; **b)** la deuda y su impacto en la vida de las mujeres a través de las políticas de “austeridad”; y **c)** la evasión y la elusión fiscal en relación a la fuga de capitales.

CASO DE ANÁLISIS: PARAGUAY

La Encuesta de Uso del Tiempo llevada a cabo en el 2016 ilustra las desigualdades en cuanto a la distribución de responsabilidades entre hombres y mujeres en la división del trabajo: el 75% de los hombres se dedicaba al trabajo remunerado, en contraste con apenas el 39% de las mujeres. Mientras tanto, seis de cada diez mujeres declararon dedicar tiempo al trabajo no remunerado, frente a sólo un 25% de los hombres. En el siguiente cuadro se puede ver el promedio de horas semanales dedicadas a actividades remuneradas y no remuneradas, según sexo:

TABLA 1. Distribución del tiempo total de trabajo (horas) de la población de 14 años y más, según sexo. Año 2016. Paraguay			
	Promedio semanal	Hombres	Mujeres
Total	67.1	62.4	69.1
Trabajo remunerado	45.9	49.5	40.4
Trabajo no remunerado	21.1	12.9	28.7

Contar con este tipo de información sobre la población es fundamental para elaborar políticas fiscales y políticas públicas que caminen hacia la equidad social.

¿QUÉ QUEREMOS DECIR CUANDO HABLAMOS DE POLÍTICA FISCAL?

En esta sección explicaremos cómo se compone la política fiscal de los Estados y por qué decimos que sus componentes no son neutrales al género.

La política fiscal es parte de la política macroeconómica¹ de un Estado. Y se puede definir de forma simple como **la manera en que un gobierno maneja el dinero que recauda, principalmente, a través de los impuestos** que pagamos (o de qué manera se redistribuye el ingreso económico). La forma en que se diseña es crucial para construir una sociedad justa y equitativa.

Cualquier cambio en la política fiscal incide en la vida de la gente, pero, OJO, no incide de igual forma: a algunos sectores de la sociedad les afectan más que a otros. Por ejemplo, cuando los países toman medidas de “austeridad”: las medidas impuestas por los organismos emisores de deuda. Estas medidas conllevan recortes de presupuesto en sectores de servicio público como salud, educación, atención a la niñez, y otros servicios garantes de derechos.

Estas medidas recaen con mayor impacto sobre las mujeres debido a condiciones como la desigual distribución de roles de cuidado o menos oportunidades de recibir educación y acceso a trabajo formal. Todo ello afecta de forma desproporcionada especialmente a mujeres en condiciones de pobreza. Es por ello que decimos que los diseños de las políticas fiscales deben tener en cuenta las asimetrías presentes en la sociedad, en particular la desigualdad de género.

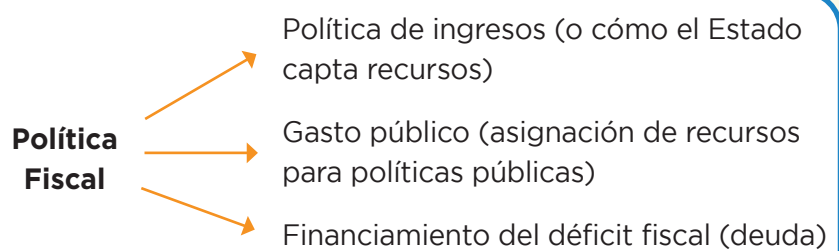


¹ La **política macroeconómica** se refiere al conjunto de medidas que adopta un Estado tanto en el área presupuestaria, como en la comercial o monetaria, por ejemplo. Se expresa en indicadores como el crecimiento económico, la inflación, tasas de empleo y desempleo, importación y exportación, etc.

2

¿CUÁLES SON LOS COMPONENTES DE LA POLÍTICA FISCAL?

La política fiscal tiene tres funciones principales: asignación de recursos, estabilización macroeconómica, y redistribución. Y también, involucra tres instancias importantes: **a)** cómo se gasta el dinero para servicios públicos como la educación y la salud, **b)** cómo se recauda ese dinero, y **c)** qué pasa cuando el dinero no es suficiente y el gobierno tiene que “pedir prestado” o contraer deuda. La manera en que se diseña la política fiscal de un país es fundamental para garantizar derechos básicos.



¿QUÉ ES Y CÓMO FUNCIONA CADA UNO?

2.1. POLÍTICA DE INGRESOS: SISTEMA TRIBUTARIO

De las fuentes de financiamiento disponibles, los **impuestos** son la fuente genuina de ingresos de los Estados y, además, la más importante. Sin ellos, no podría funcionar el Estado porque la mayor parte de los ingresos proviene de dicha recaudación.

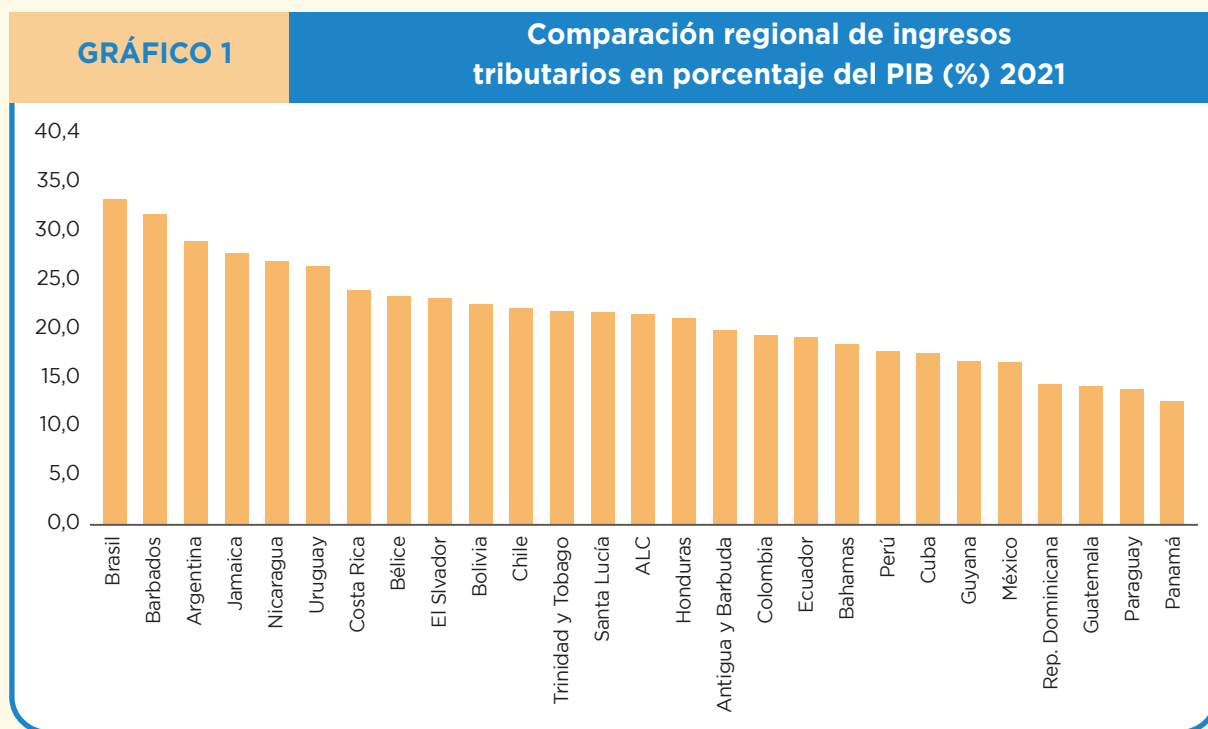
¿Qué son los impuestos y para qué sirven?

Los impuestos son parte del contrato social en el que las personas acuerdan compartir solidariamente y sirven para mitigar y/o

reducir las desigualdades. Vale recalcar que **los impuestos no son neutrales**: la manera en que se diseña el sistema tributario de un país está muy ligada a quienes detentan el poder político.

Mediante los impuestos se sostiene el funcionamiento de las instituciones estatales: ministerios, gobiernos regionales y entes autónomos, así como los diversos poderes (Parlamento, Poder Judicial); y, a través de ello, todo lo necesario para invertir en calidad de vida de toda la población, ya sea en salud, educación, seguridad, vivienda, obras públicas, protección social, políticas de cuidado, agua potable, etc. Todas estas inversiones y gastos son esenciales para el desarrollo de un país.

En el siguiente cuadro, podemos observar la relación entre la recaudación de impuestos y el Producto Interno Bruto (PIB) de cada país de nuestro continente en 2021. El PIB es, en palabras simples, una medición de la riqueza que genera un país mediante el comercio de bienes y servicios. Cuanto más baja es la relación entre la recaudación impositiva y este indicador, podemos decir que es menor la disponibilidad de recursos con que cuenta el Estado para invertir en el desarrollo del país y es más probable que deba recurrir a medidas de endeudamiento.



Nota: Dato ALC representa a 25 países de la región y excluye a Cuba y Venezuela por problemas de datos.

Fuente: *La deuda soberana y la deuda social con las mujeres en Perú. Latindadd. 2023*

Tipos de impuestos

Una de las formas de clasificar los impuestos es como **progresivos** o **regresivos**. Son **progresivos** cuando gravan “proporcionalmente más a quienes ganan más o proporcionalmente menos a quienes ganan menos”, por eso se los considera más justos. Y son **regresivos** cuando los contribuyentes que ganan o tienen más, pagan proporcionalmente menos. Los impuestos regresivos tienen efectos negativos sobre la distribución del ingreso y aumentan la desigualdad.

Otra forma de clasificarlos es en impuestos directos e impuestos indirectos.

Impuestos directos: son los que una persona debe pagar directamente al Estado, es decir, se deducen directamente de los ingresos del contribuyente de acuerdo a los patrimonios a su nombre y sus actividades productivas. Estos impuestos se pagan en varios casos: pueden ser los aplicados a una empresa, sobre una herencia, sobre propiedades, sobre la generación de grandes fortunas... Algunos ejemplos son los impuestos a la renta personal, los impuestos inmobiliarios o los impuestos a actividades económicas. Tienden a ser progresivos, gravan las diferentes formas de “riqueza” y contribuyen a la reducción de desigualdades.

Los nombres, tasas y ámbitos de aplicación de cada impuesto son diferentes en cada país, como el caso de los impuestos inmobiliarios: en Argentina, se cuenta con el Impuesto Inmobiliario Urbano por un lado y el Impuesto a la Propiedad Rural por el otro; en Perú existen el Impuesto Predial, que grava el uso y posesión de un inmueble, y el Impuesto a la Plusvalía, que se aplica a la ganancia obtenida en la venta de una propiedad; y en el caso de México, los impuestos inmobiliarios son administrados por los gobiernos locales y varían según el estado y el municipio en el que se encuentra la propiedad.

Impuestos indirectos: son los que se pagan al comprar algún producto o servicio y ya se encuentran añadidos en el precio final, como los impuestos al consumo. Decimos que son indirectos porque a quien se le cobra y quien lo paga realmente son diferentes contribuyentes: por ejemplo, cuando compramos una gaseosa, no nos damos cuenta de que estamos pagando un impuesto porque este ya está incluido en el precio, o sea, fue trasladado. En este grupo encontramos el Impuesto al Valor Agregado o Añadido

(IVA), pero también otros impuestos con fines como contribuir a la salud pública como el impuesto al tabaco, que busca desincentivar su consumo.

Estos impuestos suelen ser regresivos porque tienden a pesar más sobre los grupos de menores ingresos. ¿Por qué tienen este efecto? Porque se aplican independientemente de la capacidad de pago, o sea, cuando pagamos el azúcar, el pan, el café, los alimentos en general, todos pagamos el mismo porcentaje de impuesto, sin importar nuestro nivel de ingreso o riqueza.

Otra forma de clasificar los impuestos es de acuerdo a la organización territorial de cada país: existen impuestos federales, impuestos estatales e impuestos municipales o regionales.

Los sistemas tributarios de los países de América Latina se basan principalmente en impuestos indirectos, los que, en última instancia, recaen más sobre las mujeres. **¿Por qué?** Desde una perspectiva de género, se ha comprobado que los impuestos al consumo afectan sobre todo a las mujeres, pues, por un lado, podemos decir que la pobreza se encuentra “feminizada”, pues por un lado, **las mujeres se encuentran concentradas en los estratos más bajos de ingresos**² y por otro lado, al ser ellas las responsables de equilibrar los presupuestos familiares y garantizar el mejor uso de los recursos, la tributación indirecta a bienes de consumo básico le afecta de manera directa.

Sistemas fiscales en América Latina: por qué decimos que son mayormente regresivos

En toda la región, los sistemas tributarios se basan mayormente en impuestos indirectos, es decir, que funcionan de forma regresiva e independientemente a la capacidad de pago de los ciudadanos. Esto acarrea consecuencias negativas para los sectores más desfavorecidos, y, principalmente, para las mujeres en estos sectores, al traducirse en un golpe mayor en la economía de las familias en condiciones de pobreza o cercanas a la pobreza.

Por otra parte, la matriz social de la región ha sido históricamente desigual. Las élites económicas también suelen ser élites políticas que, a través del manejo de recursos y de poder, casi siempre han torcido a su favor las normativas nacionales, favoreciendo la



2 <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres#:~:text=En%202021%2C%20por%20cada%20100,agudiza%20en%20hogares%20con%20mayor>



posibilidad de acumular riqueza de forma desproporcionada a costa de la extracción de materia prima y explotación de la gran masa trabajadora latinoamericana.

Es urgente impulsar medidas para equilibrar la balanza, como los impuestos a las grandes riquezas, las exenciones fiscales a productos de primera necesidad o las medidas para atacar la evasión y elusión fiscal.

2.2. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO

El gasto público son los recursos que los Estados asignan cada año, mediante el presupuesto de gastos de la nación, para satisfacer las necesidades públicas. Se materializa en el desarrollo de políticas públicas, obras, servicios, además del sostenimiento del aparato estatal.

Podemos clasificar el gasto público de varias maneras:

- **Por tipo de gasto:** pueden ser **a)** gastos corrientes; es decir, para sostener las funciones administrativas del Estado, recursos humanos, etc. **b)** inversiones; ya sea en obras públicas o inversiones financieras del Estado y **c)** pago de deuda pública.
- **Por finalidad:** de acuerdo a los servicios o bienes proveídos, por ejemplo, gastos de protección social; de defensa; de seguridad ciudadana; de protección ambiental; de salud; gestión de riesgos y desastres; educación, entre otros.
- **Por institución:** de acuerdo a la organización político-administrativa del Estado

Los presupuestos nacionales, que son la herramienta para organizar el gasto público, deben elaborarse atendiendo a las necesidades de la población. Es en ese sentido que rescatamos la importancia de incluir la perspectiva de género a la hora del diseño tanto del sistema fiscal como de la redistribución de los ingresos estatales, por ejemplo, teniendo en cuenta el valor de los trabajos reproductivos y de cuidado.

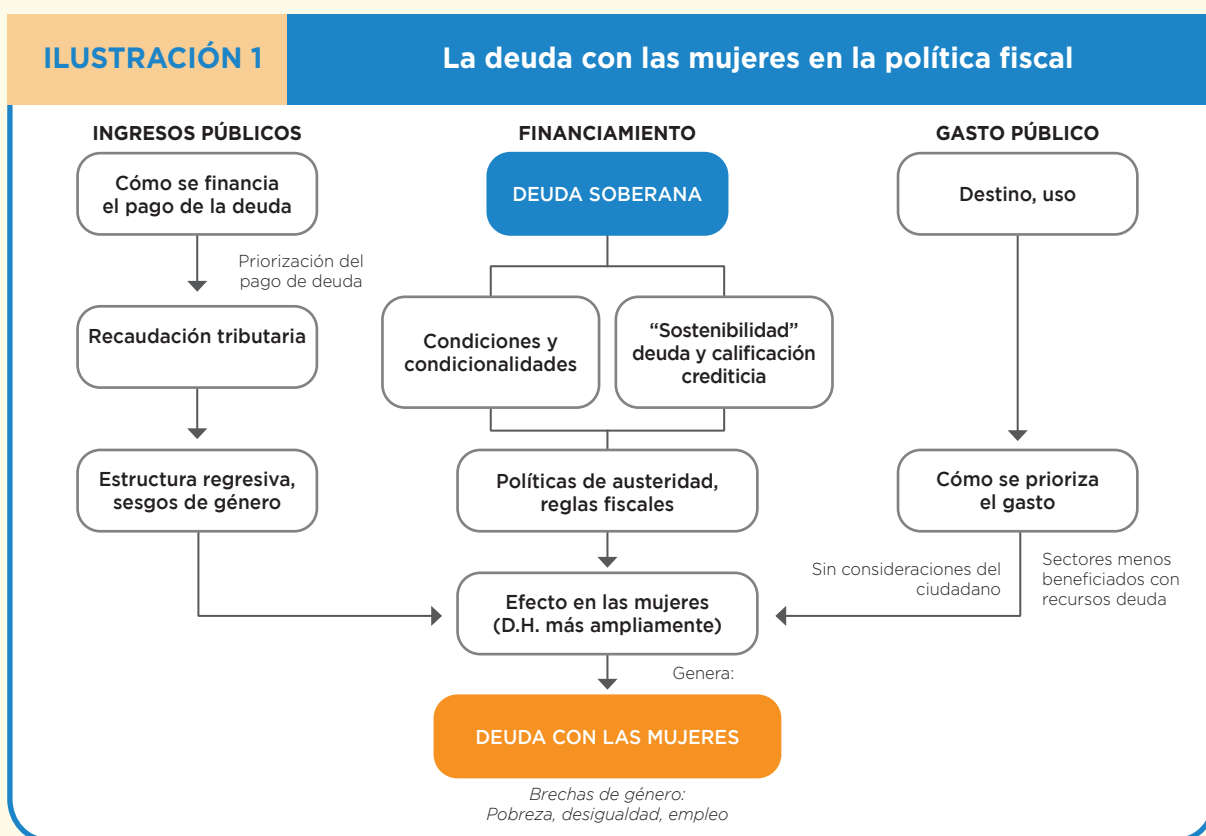
También es importante destacar el rol que han tenido y tienen las mujeres en el crecimiento económico de América Latina y en sostener las cada vez mayores cifras de deuda externa. En las últimas décadas se ha vivido en toda la región un gran incremento en la participación laboral femenina; asimismo, las mujeres han



accedido en general a mayores niveles de escolaridad y hubo un descenso en las tasas de fecundidad, lo que se tradujo en un ingreso masivo a empleos de tiempo completo o mejor remunerados (siempre en menores proporciones que los hombres).

Debe tenerse en cuenta en esta sección, además, el gran aporte que significan las remesas del extranjero y que han sostenido parte importante del PIB en varios países de la región. Este ingreso corresponde, sobre todo, a la transferencia monetaria familiar por parte de una gran masa trabajadora que es exiliada económica de sus países de origen. En el caso de las mujeres, muchas veces se ven obligadas a abandonar sus hogares, delegando las tareas de cuidado de sus hijos en otras mujeres, como miembros de sus familias (madres, hermanas, tías...) para desempeñar estas mismas tareas u otras de servicio en situaciones de informalidad, bajas remuneraciones, vulneración de derechos y explotación.

Este gran aporte de las mujeres a la economía regional debe ser tomado en cuenta a la hora de elaborar tanto las políticas fiscales como las políticas públicas. No considerarlo implica asumir un sesgo de género que impacta en quienes absorben las desigualdades del sistema fiscal, como se puede ver en el esquema a continuación:





Caso de análisis: México

México ofrece un ejemplo interesante de avances normativos que pueden servir de guía a países de la región. A partir de la creación de un marco legal orientado a eliminar la discriminación de género y promover el derecho a la igualdad, mediante la aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) en el año 2006, se han dado modificaciones sustanciales, como la inclusión de la perspectiva de género como estrategia transversal en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como una planificación y presupuestación con enfoque de género.

Un presupuesto público con enfoque de género implica un esfuerzo por visibilizar de qué manera impactan en hombres y en mujeres, respectivamente, las decisiones presupuestarias, de modo de ir ajustando la asignación de recursos para promover la igualdad; así como la transversalización de estas medidas en todos los ámbitos del Estado.

2.3. DEUDA PÚBLICA

La deuda es uno de los principales mecanismos de control político del Norte global hacia el Sur global: esto se puede constatar en los niveles de endeudamiento de la región (que veremos más adelante) y en la manera en que la deuda condiciona las posibilidades de gestión de los Estados.

Qué es la deuda y cómo nos afecta

Cuando el Estado no cuenta con suficientes recursos genuinos (impuestos), tiene la necesidad de conseguir dinero, recurre a préstamos y se endeuda. La primera condición es que los devuelva en el periodo de tiempo acordado, más un plus —la tasa de interés—. Este préstamo puede ser bajo la moneda local o con una moneda extranjera, dependiendo de quienes son los prestatarios.

Las deudas contraídas por los Estados tienen más efectos sobre la vida de las mujeres. Esto se debe a que las medidas impuestas

por los organismos internacionales —con los que mayormente se contrae deuda— suelen implicar recortes en el presupuesto disponible de los Estados. Esto afecta los derechos de las personas, sobre todo de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Actores y elementos de la deuda

- **Deudor:** es aquel agente que contrae la deuda, es decir, aquel que pide prestado el dinero y tiene que devolverlo.
- **Acreedor:** es el agente que otorga el préstamo, es decir, el que presta el dinero al deudor.
- **Intereses:** al solicitar un préstamo, los Estados deben abonar a sus acreedores un excedente sobre la deuda, que se expresa como una tasa de interés anual, es decir, un porcentaje de la cantidad total de dinero que se prestó y que se debe pagar cada año durante el vencimiento de la deuda. Por ejemplo, si un gobierno pide un préstamo por \$100 millones de dólares, con una tasa de interés del 2%, deberá pagar \$2 millones de dólares cada año por motivo de intereses, además del valor que paga por la amortización del capital, el cual depende del número de años en los que se tiene que pagar la deuda. Es, básicamente, la misma figura que cuando una persona pide un préstamo a un banco.

Tipos de deuda

De acuerdo a sus características, existen diferentes tipos de deuda.

- **Deuda externa:** La deuda externa se refiere al monto de dinero que se debe, y que implica un compromiso de pago, entre el Estado y una persona o institución no residente del país.
- **Deuda interna:** La deuda interna se refiere a la cantidad de dinero que se debe, y que implica un compromiso de pago por alguna persona o institución nacional hacia otra persona o institución de la misma nación.
- **Deuda privada:** es toda deuda que tiene cualquier persona, ya sea física o jurídica. La deuda privada de un país es la suma de todas las deudas que mantienen la totalidad de

empresas, familias y entidades financieras que residen en ese país. Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la deuda privada total mundial aumentó en un 13% del producto interno bruto global en 2020, con “un ritmo de aumento superior al registrado durante la crisis financiera mundial, y casi igual al de la deuda pública”, y la consideran “un lastre para la recuperación económica mundial”.

Tipos de acreedores

Saber a qué agentes se pueden solicitar estos préstamos nos ayuda a clasificar esas obligaciones.



- **Multilaterales:** Son instituciones formadas a partir de unos pocos o varios gobiernos, como son las grandes instituciones financieras internacionales (IFI) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), organizaciones de desarrollo regional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y acreedores establecidos por un grupo particular de países, como el Fondo para Desarrollo Internacional de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC, por sus siglas en inglés). **Cualquier deuda adquirida con una institución multilateral es considerada deuda externa.**
- **Bilaterales:** Son deudas adquiridas con otros gobiernos y, al igual que la deuda con los organismos multilaterales, se incluyen en la deuda externa adquirida con un agente externo al país.
- **Acreedores Privados:** Esta es la deuda que un país adquiere con el sector privado, como bancos comerciales, empresas, inversionistas. La principal forma de generar este tipo de deuda es mediante la emisión de bonos, estableciendo un préstamo entre una compañía y el gobierno, donde establecen en qué periodo de tiempo será pagado ese bono con intereses.

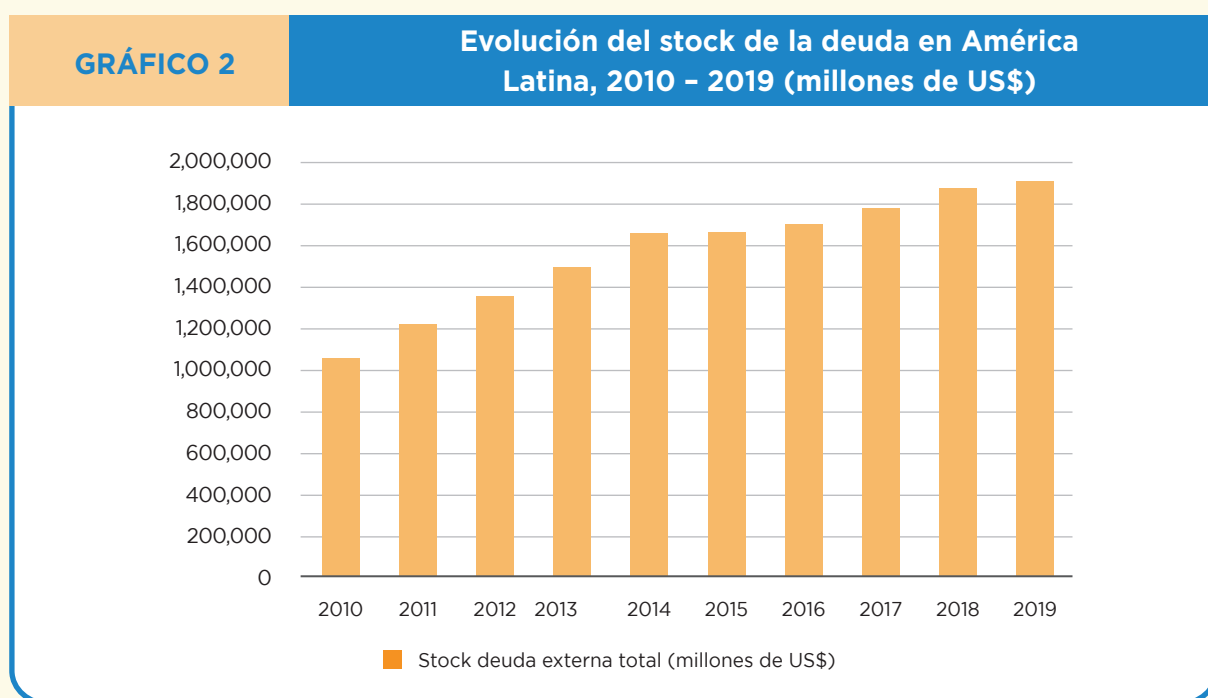
Bonos: Son un instrumento de deuda que puede emitir una empresa o los gobiernos, posee una tasa de interés fija conocida como cupón y representa una de las principales fuentes de financiamiento de estos agentes.

2.3.1. DEUDA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

El endeudamiento es un fenómeno histórico en la región. Si miramos en retrospectiva, vemos cómo el fenómeno adquiere un repunte desde hace medio siglo —cuando arranca la implementación de las agendas neoliberales en la política económica de nuestros países—:

En 1970, la deuda externa total era de 26.683,2 millones de dólares. Para 1982, ascendía a 327.561,4 millones de dólares, es decir, doce veces más. Esto desencadenó crisis económicas en gran parte del continente y, desde entonces, los ciclos de endeudamiento y crisis han sido una constante.

En el siguiente cuadro podemos ver números más recientes. La evolución de la deuda total de la región entre 2010 y 2019 nos muestra una escalofriante realidad: bastó una década para prácticamente duplicar el monto de la deuda externa de América Latina.

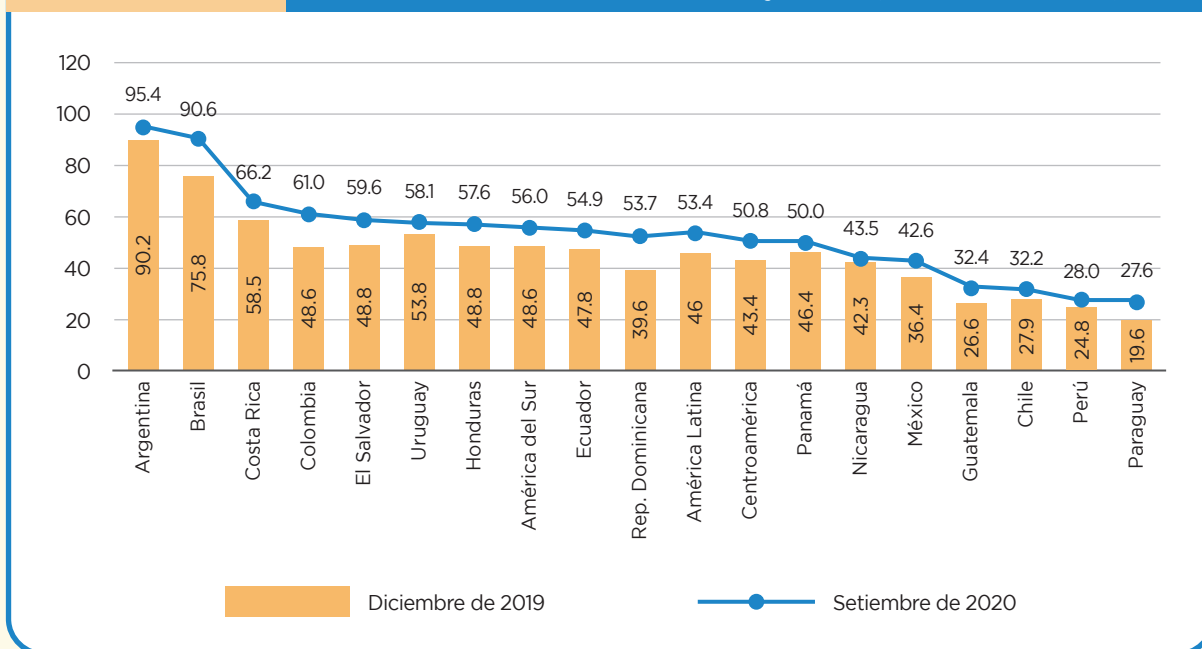


Fuente: Valencia M. (2021, 28 de mayo). Presentación realizada en el evento "Alternativas frente a la deuda y austeridad en América Latina", Latindad e Internacional de Servicios Públicos (ISP).

La pandemia agravó esta situación, debido a que la situación de emergencia social y sanitaria llevó a prácticamente todos los países a adquirir niveles de deuda superiores al ritmo habitual. En el gráfico que sigue se observa la diferencia entre el monto total de la deuda externa de cada país entre el 2019 y el 2020.

GRÁFICO 3

Comparativo del stock de la deuda en países de América Latina entre 2019 y 2020 (millones de US\$)



Fuente: Valencia, Mario (2021). Presentación realizada en el evento "Alternativas frente a la deuda y austeridad en América Latina" Latindadd e Internacional de Servicios Públicos (ISP).

Caso de análisis: Perú

Con el caso peruano es posible ilustrar el comportamiento de la deuda pública en los países de la región. La deuda pública peruana creció, entre 2019 y 2021, aproximadamente 119%, pasando de US\$ 19.449 millones a US\$ 42.497 millones y pasó a superar a la deuda privada (US\$ 34.682 millones).

El principal mecanismo de emisión de deuda en este periodo fue a través de la emisión de bonos, pasando de 8,5% del PIB en 2019 a 17,5% del PIB en 2022 (aproximadamente la mitad de la deuda externa total, que asciende a 34,7% del PIB y 75,2% de la deuda pública externa en 2021), según datos del Banco Mundial. Así, esta forma de endeudamiento se volvió en pocos años en la principal fuente de financiamiento público. En el siguiente cuadro se puede observar en cifras la variación del monto de la deuda pública a través de bonos y a través de organismos internacionales entre 2019 y 2022:

TABLA 2. Variación del monto de la deuda pública periodo 2019 - 2022. Perú

	2019	2022
Deuda pública externa con emisión de bonos	US\$ 16.137 millones	US\$ 33.939 millones
Deuda con organismos internacionales	US\$ 3.846 millones	US\$ 9.269 millones

Fuente: La deuda soberana y la deuda social con las mujeres en Perú, a partir de las estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Latindadd. 2023

Como ilustra el caso peruano, en estos años de vulnerabilidad socioeconómica de la población por la pandemia, el aumento de la deuda pública fue el mayor recurso de financiamiento a nivel mundial. Uno de los interrogantes es qué financió y a qué necesidades responde, en cuanto a políticas de Estado.

Consecuencias de la deuda

Históricamente, **la deuda pública —en particular la deuda externa— es una de las mayores problemáticas de los estados latinoamericanos**, debido a las crisis sociales y políticas vinculadas a ella. En los países “chicos”, es decir de poco poder monetario y económico per-se, con niveles de dependencia fuerte respecto a otras economías, un nivel alto de deuda siempre ha significado, en nuestro continente, reducir el gasto público como primera medida de respuesta política, respetando las normativas e ideologías de las instancias financieras internacionales —o gobernanza mundial (del Fondo Monetario Internacional principalmente)—.

En el pasado, estas políticas se denominaron “de ajuste estructural”. Actualmente son llamadas políticas “de austeridad”.

La reducción de los gastos que implican estas medidas suele darse en el gasto social. Los recortes en gastos sociales alcanzan a servicios que deben ser proveídos por el Estado en cuanto a salud, educación, cuidado o infraestructura social. Cuando los Estados toman medidas para lograr capacidad de pago a costa de las inversiones en estas áreas, empujan a los hogares a endeudarse para acceder a estos servicios, que son tercerizados en manos privadas.

Todo ello repercute en un aumento de la cantidad de horas de trabajo no remunerado e inducen al endeudamiento de los hogares para acceder a servicios privados que deberían ser ofrecidos por el sector público porque son derechos como salud, educación y cuidado. Así, se genera un círculo perverso que impide mejorar el nivel socioeconómico de millones de familias en la región y en el mundo.

De esta forma, podemos ver cómo el endeudamiento de los hogares tiene vínculos con la deuda pública. Creemos que **la deuda no debe significar la restricción de los derechos a través de políticas de austeridad.**



3

FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS: EVASIÓN FISCAL Y ELUSIÓN FISCAL

ARQUITECTURA FISCAL Y FINANCIERA INTERNACIONAL. BREVE EXPLICACIÓN

Con esto nos referimos a la manera en que se conectan las políticas macroeconómicas de los países, articuladas en sistemas financieros regulados por Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Estos son los principales organismos con los cuales los Estados contraen deuda, lo cual implica la incorporación de sus condiciones y recomendaciones en las decisiones respecto a la política fiscal, como las políticas de austeridad ya mencionadas.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE HABLAR DE EVASIÓN Y ELUSIÓN?

Al hablar de **flujos financieros ilícitos**, nos referimos a movimientos de dinero “por fuera del sistema”, es decir, que es adquirido, transferido o utilizado de forma ilícita: ya sea por medio de actividades delictivas o criminales, corrupción o fraude al fisco. Así, este dinero no se encuentra sometido a las regulaciones impositivas de los países por donde circula, privando a los Estados de importantes recaudaciones, lo que afecta su capacidad de inversión en políticas públicas.



Consideramos a los flujos financieros ilícitos parte de la arquitectura fiscal internacional, ya que estos se dan en contextos transnacionales mediante actividades como la fuga de capitales a empresas offshore, el crimen organizado, el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de armas o la trata de personas —todos problemas que hoy día azotan a nuestra región.

Otras actividades incluidas dentro de esta categoría son los sobornos a funcionarios públicos, la evasión de impuestos, el desvío del dinero público o la facturación fraudulenta en el comercio exterior (alteraciones intencionales en las declaraciones de aduanas) y se utiliza generalmente para trasladar ganancias fuera de los países y evadir impuestos.

Esto acarrea, en última instancia, consecuencias para la clase trabajadora, y profundiza desigualdades de género. Decimos que los flujos ilícitos son dañinos para la vida de las mujeres porque, al dejar de percibir recursos necesarios para financiar el gasto público, los Estados pierden capacidad de invertir en programas sociales, los cuales muchas veces son vitales para las mujeres y sus familias.

4

¡OTRO SISTEMA FISCAL ES POSIBLE! PROPUESTAS PARA DISMINUIR LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LOS SISTEMAS FISCALES DE LA REGIÓN

Existen medidas que han demostrado ser de gran ayuda para la economía familiar, como la **calificación cero o exención de productos de primera necesidad** de los impuestos indirectos, como el IVA o el IGV. Asimismo, es posible considerar un **tratamiento tributario diferenciado o reducción de impuestos a bienes y servicios orientados a las tareas de cuidado y reproducción**, como servicios de atención especializada para niños y niñas, lavado de ropa, servicios de transporte escolar, etc.

Debe tenerse en cuenta también que **existen diferencias en los patrones de consumo en cuanto al género**³: según se ha visto en estadísticas, las mujeres suelen invertir más en calidad de su vivienda, provisión de servicios y en bienes básicos de consumo, por lo que también podrían considerarse tasas impositivas diferenciadas.

En cuanto a la propiedad de activos, que cuentan con regímenes impositivos directos y mayormente progresivos, se ha visto que **las mujeres se encuentran rezagadas en toda la región —y en el mundo— en cuanto a la tenencia de propiedades respecto a los hombres**. Si bien hoy la mayoría de las legislaciones ha avanzado profundamente en el reconocimiento de los derechos sociales, civiles y económicos de las mujeres, no debemos olvidar que hasta hace no mucho tiempo nuestras constituciones nacionales condicionaban y limitaban la posibilidad de las mujeres de acceder al mundo laboral y a este tipo de bienes, lo que se refleja aún hoy en las asimetrías en esta área. Es necesario pensar en **políticas**

³ <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/08/Mujeres-deuda-y-desigualdad-Final-1.pdf>

tributarias y políticas públicas (como programas de acceso a la vivienda) orientadas a revertir esta situación.

Por su parte, también es una medida a considerar el fijar impuestos como los **gravámenes a las ganancias**, que han entrado en vigencia en algunos países (por ejemplo, Argentina, donde recientemente se realizó un ajuste de la ley con un aumento del piso del impuesto, liberando a los trabajadores de ingresos medios y bajos de esta obligación fiscal).

Los recortes de gastos públicos no son la única salida que tienen los Estados para sostener la capacidad de pago de la deuda, son una vía problemática y no sostenible en el tiempo. Es urgente **reformular la matriz impositiva** de los países de la región, sobre todo teniendo en cuenta que las brechas de desigualdad económica se han profundizado luego de la pandemia, con millonarios más millonarios y pobres más pobres. Así también, es necesario **profundizar la discusión respecto a la legitimidad de las deudas** que actúan como una barrera al crecimiento de una región históricamente subyugada a los intereses del Norte global.

Caso de análisis: Uruguay

Uruguay cuenta, desde el 2015, con el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (“SNIC”), mediante la aprobación de la Ley N°. 19.353. Este sistema está compuesto por el conjunto de acciones orientadas a la atención de las necesidades básicas de personas en estado de dependencia, tanto en el sector público como en el privado.

La creación de un sistema como tal implica la adopción de medidas a nivel presupuestario orientadas a financiar dichas acciones. A los fines de este material, resaltamos entre los propósitos enunciados por el Estado uruguayo para la creación de este sistema, aquellos que incorporan una mirada sobre el trabajo remunerado y no remunerado desde la perspectiva de género. Esta iniciativa es una muestra de las formas concretas que adopta esta mirada al ser incorporada a la generación de políticas de Estado.



CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas hemos ilustrado con definiciones accesibles y ejemplos cómo se organiza la obtención de recursos de nuestros países, conectando esta información con el impacto que genera en la vida cotidiana, con énfasis en la vida de las mujeres.

Comprender la vinculación entre lo macroeconómico, que parece tan lejano, y lo micro, es decir, lo que ocurre a escala individual, es el primer paso para pensar en formas de paliar las deudas con la población.

Con la incorporación de una perspectiva de género introducimos una dimensión de comprensión del problema que, por más que se manifieste de forma concreta en nuestras vidas, la mayor parte de las veces pasa desapercibida.

Nos gustaría concluir, además, proponiendo una lista de acciones y medidas que creemos deben implementarse en América Latina y el Caribe —varias de ellas ya en curso en la región, como el ejemplo uruguayo.

- Impuestos a las grandes fortunas: no olvidemos que el índice de desigualdad en nuestro continente es uno de los más elevados a escala global. Corregir estas asimetrías es una deuda histórica.
- Revisión de la deuda externa de nuestros países: las deudas son un mecanismo de control político y económico, mediante el cual los organismos financiadores han incidido hasta hoy de forma desproporcionada en las decisiones internas de los países, en detrimento de la calidad de vida de las ciudadanas y ciudadanos.

- Reestructuración de sistemas impositivos: como vimos, la arquitectura fiscal de nuestros países es mayormente regresiva, perjudicando a las personas de menores ingresos.

Por otro lado, un mayor ingreso de recursos al Estado permitiría reinvertir en políticas públicas que mejoren la calidad de vida de las mujeres y sus familias, materializadas a través de acciones como estas:

- Creación y fortalecimiento de sistemas públicos de cuidado
- Priorización de guarderías estatales
- Licencias de maternidad *ad hoc*
- Exención de IVA a productos de primera necesidad
- Exención de IVA a productos vinculados a la higiene menstrual
- Creación y fortalecimiento de programas de transferencia monetaria

Estos son solo algunos ejemplos de medidas que pueden ser impulsadas en la región. Esperamos que este material haya servido como punto de partida para una reflexión más profunda sobre la importancia de abordar la desigualdad económica y de género en América Latina y el Caribe. La implementación de estas acciones y la búsqueda de soluciones efectivas son esenciales para construir una sociedad más justa y equitativa, donde todas las personas tengan la oportunidad de prosperar y vivir una vida digna.

BIBLIOGRAFÍA

Eliosoff, M. J. (2023, April). *Apuntes para pensar una política fiscal feminista en Argentina*. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ellugar/article/view/1659/134>

Cápsulas fiscales. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. 2015

Deuda privada: Un lastre para la recuperación económica mundial FMI. 2022. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2022/04/18/blog04182022-weo-ch2-sm22>

Enmarcando la tributación feminista I. Alianza Global por la Justicia Fiscal (2021).

Enmarcando la tributación feminista II. Alianza Global por la Justicia Fiscal (2022).

Serafini, V. e Iturbe, C (2021). *Equidad fiscal e igualdad de género*. Decidamos.

Conceptos clave de la desigualdad de género. Guía rápida. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2021. https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-03/GR_género_conceptos_es_0.pdf

La deuda soberana y la deuda social con las mujeres en Perú. Latindadd. 2023.

Serafini, V. y Fois, M. (2021). *Mujeres, deuda y desigualdades de género*. Latindadd.

Protección social en Latinoamérica: el devenir de sus sistemas y sus laberintos financieros. Thomson Reuters Foundation y Latindadd. 2023.

Presupuestos Públicos con enfoque de género en México. INMUJERES y ONU Mujeres. 2018.

Latindadd
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



DECIDAMOS
CAMPAÑA
POR LA EXPRESIÓN
CIUDADANA