DEBATES

Vulnerabilidad y Derecho Financiero

#18

MAR

2026

CE DF DT

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO FINANCIERO Y DERECHO TRIBUTARIO

DERECHO - UBA

FACULTAD DE DERECHO

U. B. A.

PROPIETARIO
Facultad de Derecho,
Universidad de
Buenos Aires

DIRECTOR
Horacio Corti

SUBDIRECTOR
Pablo Revilla

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

Responsables de este número:

DIRECTORAS
Fabiana H. Schafrik
Gladys V. Vidal

COORDINADORES
Agustina O´Donnell
Franco J. Rodriguez

DISEÑO
Sofía Aguirre Addy

Centro de Estudios de Derecho Financiero y Derecho Tributario
Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires
Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)
www.derecho.uba.ar - cedfdt@derecho.uba.ar

ISSN 2953-450X

Publicación periódica registrada en DNDA

Revista DEBATES

Vulnerabilidad y Derecho Financiero

Nº 18 - Año VI - Marzo 2026

ÍNDICE

Palabras preliminares
Horacio Corti 6

Editorial
Fabiana Schafrik y Gladys Vidal 9

I. GÉNERO

Consumo (des)igual para las mujeres e identidades feminizadas
Belén Donzelli y Anabella Viscelli 14

El derecho al cuidado y la justicia fiscal feminista
Florencia Bellone y Celina Santellán 33

Perspectiva de género y tributos en la reforma de la Constitución de la Pcia. de Santa Fe
Margarita Zabalza 45

II. ADULTOS MAYORES

La vejez, los impuestos y el sistema de seguridad social en Portugal
Ana Sofia Carvalho 59

La protección de la carencia de recursos en el sistema de seguridad social española
Eva María Blázquez Agudo 75

La vulnerabilidad, sus aspectos y aplicabilidad en el marco del derecho tributario
Esther Haydee Silvia Ferrer de Fernández 86

Las personas mayores y el estado. Apuntes acerca de la movilidad jubilatoria
Pablo H. Della Picca 95

Reconfigurar la tributación para avanzar hacia un sistema de cuidados de larga duración para personas mayores
Mario C. Rasuk Marañón 110

III. PUEBLOS ORIGINARIOS

La propiedad comunitaria indígena: un análisis sobre la brecha de implementación y la vulnerabilidad interseccional
Paula A. Bravo 128

Mujeres indígenas: interseccionalidad de una problemática históricamente invisibilizada. Aproximación a su realidad socio-económica y jurídica en Argentina y Latinoamérica
Walter Enrique Groeger 154

IV. LA APLICACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Arquitecturas de la desigualdad: vulnerabilidad y decisiones públicas en un Estado digital
María Julia Venslavicius 169

El impacto de los sistemas de Inteligencia Artificial en el acceso al crédito: nuevas situaciones de vulnerabilidad a la luz del perfilamiento
Lucía Martínez Lima 177

V. PRESUPUESTO PÚBLICO

Lectura crítica sobre los avances normativos en transversalidad de género en los presupuestos públicos. El caso del estado español
Yolanda Jubeto Ruiz y Mónica Gil Junquero 187

Revisión de los gastos tributarios en clave de derechos humanos. Propuesta para una política tributaria transparente y progresiva
Julieta Izcurdia 204

Género y Derecho de las Finanzas Públicas. La construcción de categorías conceptuales para su abordaje
Sol Agostino 223

VI. PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Discapacidad: Conceptos, impactos económicos y políticas públicas
Darío Rossignolo 244

Política fiscal y discapacidad: la necesidad de redistribuir el poder
Celeste Fernandez 258

El Estado como obligado presupuestario del acceso a bienes y servicios para grupos vulnerables. Delimitaciones y consideraciones en función de la interseccionalidad
Ludmila A. Viar 273

VII. PERSONAS CON BAJOS INGRESOS

Infantilización de la pobreza y Derecho financiero
Diego Freedman 287

La "monotributización" de la economía: entre la vulnerabilidad laboral y social y el desafío de la presión internacional
María José Quinodoz 295

VIII. AMBIENTE

Perspectiva ambiental en grupos vulnerables o vulnerados en el Derecho Financiero y la Economía. Finanzas, vulnerabilidad y derecho al ambiente: estándares interamericanos, democracia ambiental e innovación financiera con enfoque de género
Facundo Ríos 305

Perspectivas sobre género e interseccionalidad: un análisis desde el derecho ambiental y la justicia social
Silvia Nonna 320

PALABRAS PRELIMINARES
DERECHO FINANCIERO, VULNERABILIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

L'applicazione del criterio della solidarietà conferisce un senso di umanità al potere fiscal

Benvenuto Griziotti,
"Il principio della solidarietà finanziaria"

Presentamos en esta oportunidad el número 18 de nuestra *Revista Debates*, dirigida por las profesoras Fabiana Schafrik y Gladys Vidal, y dedicada a reflexionar sobre el derecho financiero y las situaciones de vulnerabilidad. Por muchas razones es éste un número extraordinario.

Menciono, ante todo, razones metodológicas.

Primero, el número aborda la problemática desde una perspectiva integral de carácter financiero. Sabemos que el debate sobre la autonomía del derecho financiero ya se encuentra conceptualmente saldada. Sin embargo, dicha claridad no se ha trasladado aún a nuestras prácticas, me refiero a planes de estudio, currículas, organización de orientaciones académicas y posgrados, foros de debate, jornadas y seminarios, en los cuales parece primar el prisma unilateral del derecho tributario. Aquí, en cambio, hay trabajos tanto sobre tributos como sobre presupuestos públicos.

Segundo, son destacables las relaciones con otras ramas jurídicas, como el derecho ambiental o el derecho de la seguridad social.

Tercero, la dimensión jurídica se encuentra enlazada con reflexiones de otro alcance, ya sea políticas, culturales, sociales o económicas.

Cuarto, todo ello se encuentra vinculado a problemáticas transversales, referidas al género, al impacto de la inteligencia artificial o a la situación de los pueblos originarios.

Sin perjuicio, claro, del espíritu analítico propio de nuestra práctica (significación de la definición precisa, de la distinción, la categorización y la clasificación), encontramos en este número un aroma integrador de la pluralidad de perspectivas y cuestiones, un ánimo dirigido a la comprensión sintética. Al fin de cuentas, realizar una evaluación o juicio crítico, así como la toma de una decisión, requieren de cada uno la fusión de todos los conocimientos y experiencias.

Ahora bien, más allá de la importancia de estos puntos, hay una relevancia sustantiva en este número, pues implica asumir el carácter estratégico, central, ineludible, de la problemática de la vulnerabilidad para el derecho financiero (se lo entienda como rama del derecho o como doctrina jurídica específica). La elección del "tema" es en sí mismo una toma de posición. Basta tomar nota de que sólo de forma excepcional esta problemática es tratada por manuales o, incluso, ensayos. Mencionemos algunas excepciones. En la última edición de su clásico manual, Regis Fernandes de Oliveira ha incluido el capítulo "O invisível e o vulnerável no direito financiero" [1]. En cuanto a ensayos cabe referir las compilaciones realizadas, respectivamente, por Anthony

[1] Regis Fernandez de Oliveira, *Curso de Direito Financeiro*, Belo Horizonte, Forum, 10ª edição, 2025, p. 1109 y ss.

Infanti y Bridget Crawford y por Philip Alston y Nikki Reisch[2].

Dos o tres reflexiones sobre el punto.

Todos, en algún momento de la vida, hemos experimentado la condición de vulnerabilidad, dicen las directoras en la editorial que sigue a continuación. Podemos agregar, todos nacemos en condiciones de vulnerabilidad. Necesitamos de otro que nos cuide y que nos proteja. Sin el cuidado (la "cura") del otro no estamos en condiciones de sobrevivir, pues carecemos de los medios biológicos para hacerlo por nosotros mismos. Muy lejos estamos de la ficción del "individuo autosuficiente" o del "hombre que se hace a sí mismo". El momento del nacimiento revela una condición humana de vulnerabilidad radical, pues el recién nacido se encuentra expuesto a su propia desaparición, a la imposibilidad de sobrevivir, es decir: a la muerte. De ahí la necesidad, que también es radical, de protección y cuidado.

Esta circunstancia impacta de forma directa en múltiples dimensiones del derecho. Sólo un ejemplo. Estamos habituados a que el discurso sobre los derechos subjetivos ponga el foco en la voluntad (forma oblicua de mencionar el poder) o el interés (es decir el deseo). Los derechos subjetivos vehiculizan poderes y deseos. La vulnerabilidad exige otra forma de pensar dichos derechos subjetivos, enfocados a la luz de una fragilidad que debe suscitar una renovación de las técnicas jurídicas.

En las diferentes etapas de su vida las personas tienen que enfrentar situaciones de vulnerabilidad: en la niñez y adolescencia; en los casos de enfermedades crónicas o padecimientos mentales; en las situaciones de discapacidad; la madre durante embarazo; al devenir un adulto mayor. Son colectivos y situaciones que generan categorías de personas que merecen ser especialmente protegidas. De ahí la presencia de privilegios constitucionales (conforme artículo 75, inciso 23, CN).

Es interesante destacar que la referida disposición constitucional también hace mención a las mujeres. Se trata de una situación diversa, pues la condición de vulnerabilidad es consecuencia de prácticas de relegamiento, subordinación y dominación. Otro tanto sucede con los efectos de procesos de desafiliación social y, claro, en aquellas sociedades intensamente jerarquizadas: la situación de pobreza, exclusión, abandono e indigencia. No se trata de etapas vitales o de contingencias naturales, sino manifestación de formas de estructuración social.

En la revista se tratan otras situaciones, también derivadas de peripecias históricas, así el caso de los pueblos originarios (artículo 75, inciso 17, CN).

Ante esta diversidad de categorías, casos y situaciones, que por diferentes vías conducen a reconocer una condición de vulnerabilidad, la práctica jurídica argentina, latinoamericana y europea en general ha dado múltiples respuestas. El fundamento se encuentra condensado en términos y expresiones como fraternidad, solidaridad y justicia social. Todos ellos están presentes en nuestro ordenamiento constitucional.

La fraternidad, en el preámbulo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, instrumento

[2] Anthony Infanti y Bridget Crawford, *Critical tax theory. An Introduction*, New York, Cambridge University Press, 2009 y Philip Alston y Nikki Reisch, *Tax, inequality and human rights*, New York, Oxford University Press, 2019.

internacional hoy de jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, CN).

La solidaridad, en ocasión de regularse la ley convenio de coparticipación, pauta que, a su vez, debe ser considerada al momento de establecer el presupuesto público (artículo 75, incisos 2 y 8).

La justicia social, en fin, está presente en la nueva cláusula del progreso, pues le cabe al Congreso "proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social" (artículo 75, inciso 19), donde es interesante notar que en la misma disposición se le atribuye "la defensa del valor de la moneda".

Esta pluralidad de expresiones es un indicador de la correlativa pluralidad de cosmovisiones (ideologías, filosofías políticas) que confluyen en los textos constitucionales modernos, como el liberalismo o republicanismo social (que ha dejado su huella en documentos producidos durante la revolución francesa), el socialismo (ya presente en las jornadas europeas de 1848) o el pensamiento católico, en cuyo seno ha surgido, justamente, la expresión "justicia social", término clave de la doctrina social de la Iglesia[3]. Estas fuentes, a su vez, confluyen con otras, dando lugar así a los textos constitucionales contemporáneos, fruto de acuerdos y conciliaciones.

En el ámbito financiero la solidaridad se manifiesta, entre otras vías, por medio del deber de contribuir sobre la base de la capacidad contributiva, expresión esta última que tiene su razón de ser en el ideal de la solidaridad, y que se concreta, entre otras, en las técnicas del impuesto progresivo, la progresividad del sistema tributario y, en fin, la progresividad del sistema financiero en su conjunto.

Sobre esta base venimos sugiriendo que una formulación posible del ideal de justicia financiera que circula en los fundamentos del derecho constitucional moderno es la siguiente: *cada quien debe aportar sobre la base de su capacidad contributiva y recibir conforme los derechos que le acuerda el ordenamiento*[4].

Hoy en día, sin embargo, parece primar una idea antitética, que conduce a reducir tanto la carga tributaria de los colectivos con mayor capacidad contributiva (así la reforma del impuesto a los bienes personales), otorgando incluso privilegios (tasa plana, estabilidad legislativa, arbitraje, prohibición de considerar la capacidad contributiva en las tasas, etc.) como, correlativamente, el gasto público destinado a proteger a colectivos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Dejo aquí estas breves reflexiones para invitarlos a recorrer este número de nuestra Revista, que a continuación es introducido por sus directoras.

Horacio Corti

[3] Conseil Pontifical Justice et Paix, *Compendium de la doctrine sociale de l 'Église*, Ciudad del Vaticano, Librería Editrice Vaticana, 2005, par. 201 y ss, entre muchas otras referencias.

[4] Una última reflexión la hicimos en Corti, Horacio, "La ley natural y el principio de justicia financiera: un ejercicio de comprensión a partir de la doctrina franciscana" en Revista *Debates Interuniversitarios* n° 2, 2025, p. 197 y ss.

EDITORIAL

Escribir estas líneas conlleva una emoción singular, distinta a nuestra primera edición. Este número de la revista no es solo una nueva entrega académica, sino que representa para nosotras el cierre de un ciclo a cargo de la dirección de la Comisión de Género y Derecho Financiero, marco en el que se inserta esta publicación. Lo hacemos con la convicción de que toda institución se fortalece con la alternancia; en el caso, a nuestras queridas colegas: María Julia Venslavicius, Verónica Belmonte y Gisela Horisch.

Mirar hacia atrás nos permite dimensionar el camino recorrido. En el corazón de la universidad pública, logramos erigir un espacio de pensamiento crítico que antes no tenía lugar en nuestra disciplina, el Derecho Tributario y Financiero. Inspiradas por las invaluables reflexiones de la jurista feminista costaricence Alda Facio Montejo en su celebré libro “Cuando el género suena, cambios trae: Una metolodología para el análisis de genero del fenomeno legal”[1], consideramos que el derecho no es neutral, o es un instrumento que perpetúa la subordinación, o es una herramienta poderosa para la liberación. Entonces, aplicar la perspectiva de género y de vulnerabilidad en las finanzas es, ante todo, un acto de rigor jurídico y de ética humana. Bajo estas convicciones, hemos impulsado jornadas de reflexión en forma ininterrumpida, debates abiertos y encuentros enriquecedores, compartiendo experiencias con colegas de enorme valía. También dialogamos hacia dentro y fuera del país con quienes, al igual que nosotras, tuvieron la inquietud de diseñar y sostener espacios universitarios y/o técnicos profesionales semejantes; además, de dar participación a funcionarias y funcionarios de gobierno, agentes necesarias/os del cambio que se postula. Esa red de contención y creación colectiva es, quizás, el legado más valioso de este lustro.

En esta etapa de transición, nos enorgullece presentar una edición que profundiza el camino iniciado, ampliando el espectro de análisis, bajo el título "Vulnerabilidad y Derecho Financiero". Si nuestra gestión comenzó poniendo el foco en las brechas de género, este cierre busca expandir la lente para observar cómo el fenómeno financiero estatal impacta, condiciona y, en ocasiones, vulnera a diversos grupos desaventajados, exigiendo una respuesta jurídica que esté a la altura de los derechos humanos y la complejidad social actual.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de «vulnerabilidad»? Y al intentar despejar este interrogante, no podemos sustraernos al carácter complejo que esta categoría encierra en punto a las dimensiones antropológica y social, dimensiones que fincan en los espacios denominados o caracterizados como frágiles o inestables por sus condiciones. Es que, la dimensión de

[1] Facio Montejo, Alda; (1992); *Cuando el género suena, cambios trae: Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal;* San José, Costa Rica : ILANUD.

vulnerabilidad, es absoluta y profundamente humana. Todos, en algún momento de nuestra vida, hemos experimentado esta condición.

Así, entonces, de modo concreto nos referimos a la categoría jurídica que hace alusión a diversos sectores de la comunidad que por circunstancias históricas y/o culturales sufren la marginación de la construcción de las bases para el acceso a derechos. Ese silencio normativo por acción u omisión, a lo largo del tiempo, profundiza la experiencia dolorosa de aquellos grupos, lo que da lugar al enfoque de interseccionalidad.

La interseccionalidad pone en evidencia que las desigualdades nunca vienen solas: se entrelazan y se potencian. Esto crea un círculo vicioso de exclusión donde una desventaja previa se convierte en el imán de nuevas vulneraciones, profundizando brechas que el Estado no debería ignorar.. Frente a este escenario, la política fiscal —entendida en un sentido integral— posee la capacidad de actuar como un motor de transformación positiva. Consideramos, en línea con las ideas de la filosofa feminista estadounidense, Nancy Fraser[2] que la justicia no es unidimensional; requiere tanto el reconocimiento de la diferencia como la redistribución de los recursos. Por eso, un presupuesto que ignora la desigualdad mientras celebra la diversidad, es una promesa vacía. De ahí que resulte imperativo que su diseño e implementación trascienda la "indiferencia" y se oriente estratégicamente hacia la protección de los grupos vulnerables, caracterizados por su exposición al riesgo; los grupos vulnerados, cuyos derechos ya han sido efectivamente violentados; y los grupos vulnerabilizados, cuya condición es el resultado de procesos sistémicos de exclusión.

Podemos hablar de vulnerabilidades permanentes y transitorias, aunque no en todos los casos la situación resulte claramente definible; lo que sí podemos afirmar que la vulnerabilidad es una categoría jurídica y como tal, merece protección estatal, que se traduce en medidas positivas para poder devolverle la dignidad perdida a los diferentes grupos que la integran y lograr la tan ansiada igualdad real.

Nada de esto habría sido posible sin un equipo de excelencia. Nuestro agradecimiento profundo a profesionales sumamente comprometidos con la temática: Agustina O'Donnell y Franco Rodríguez, cuya coordinación y análisis de cada una de las publicaciones que se sumaron a este número, fue el innegable pilar de esta obra. Al Director del Centro de Estudios de Derecho Financiero y Tributario, Horacio Corti, y a las demás autoridades, gracias por la libertad académica absoluta; ese aire puro que nos permitió crear sin censuras.

El propósito de este número es ofrecer un espacio para enfrentar realidades, analizar causas y consecuencias para no sólo reflexionar, sino para tratar de generar desde nuestra disciplina conciencia y compromiso.

[2] Fraser, Nancy; (2000); *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista; New Left Review*, NLR 0 ene-feb de 2000. Disponible en el repositorio: https://newleftreview.es/search?query%5Bauthor%5D=Nancy+Fraser

Y no tenemos duda de que la riqueza del aporte reside en su carácter colectivo. Estructurado en ejes que dialogan entre sí, el contenido refleja la complejidad de nuestra realidad social.

El primero de ellos, Género, retoma nuestra bandera fundacional. Aquí, Belén Donzelli y Anabella Viscelli analizan las desigualdades en el consumo desde una mirada sensible a la cuestión de género y deteniéndose, en particular, en las identidades feminizadas, mientras que Florencia Bellone y Celina Santellán vinculan la justicia fiscal con el derecho al cuidado. Cierra este bloque Margarita Zabalza, aportando una necesaria visión sobre la reforma constitucional en Santa Fe desde una perspectiva de género.

Un segundo eje, de vital importancia demográfica y social, es el de Adultos mayores. Con una mirada comparada enriquecedora, Ana Sofia Carvalho y Eva María Blázquez Agudo nos traen las experiencias de los sistemas de seguridad social en Portugal y España. En el ámbito nacional, Esther Haydee Silvia Ferrer de Fernández reflexiona sobre la vulnerabilidad en el derecho tributario, Pablo H. Della Picca aborda la problemática de la movilidad jubilatoria y Mario C. Rasuk Marañón propone un sistema tributario que contemple los cuidados de larga duración.

La invisibilización histórica encuentra respuesta en la sección de Pueblos originarios. Paula Bravo realiza un agudo análisis sobre la brecha de implementación en la propiedad comunitaria indígena, mientras que Walter Enrique Groeger nos invita a pensar en la interseccionalidad de las mujeres indígenas tanto en Argentina como en Latinoamérica, exponiendo una realidad socioeconómica que el derecho no puede ignorar.

La modernidad y sus nuevos desafíos ocupan un lugar central en el apartado sobre la aplicación de la inteligencia artificial. María Julia Venslavicius nos alerta sobre las "arquitecturas de la desigualdad" en el Estado digital, y Lucia Martinez Lima examina cómo los algoritmos y el perfilamiento crediticio pueden generar nuevas formas de exclusión y vulnerabilidad financiera.

El corazón de la actividad financiera, el Presupuesto público, es analizado críticamente por Yolanda Jubeto Ruiz y Mónica Gil Junquero a través del caso español y la transversalidad de género, y por Julieta Izcurdia, quien propone revisar los gastos tributarios como una cuestión de transparencia y derechos humanos. En este punto, se suma una contribución que nos alerta a la necesidad de construcción de aparatos teóricos para el análisis de la vulnerabilidad en conjunción o en especialidad con el derecho financiero, que llama a seguir profundizando en siguientes entregas, Sol Agostino, profesora de la Universidad de la República del Uruguay.

Asimismo, en el bloque sobre Personas con discapacidad, Darío Rossignolo aporta claridad sobre los impactos económicos y las políticas públicas, Celeste Fernández aboga por redistribuir el poder a través de la política fiscal, y Ludmila Viar define al Estado como obligado presupuestario desde una óptica interseccional.

No podíamos dejar de lado el análisis sobre las Personas con bajos ingresos.

Diego Freedman nos interpela con el concepto de "infantilización de la pobreza" en el derecho financiero, y María José Quinodoz aborda la precarización a través de la figura de la "monotributización" de la economía. Del mismo modo, el eje Ambiente conecta la crisis ecológica con la vulnerabilidad social: Facundo Rios y Silvia Nonna nos ofrecen perspectivas sobre la innovación financiera, los estándares interamericanos y la justicia social desde el derecho ambiental.

Nos despedimos con la certeza de que el trabajo realizado ha sembrado una semilla. Traspasamos este desafío con la tranquilidad de haber honrado el compromiso asumido y con la esperanza de que quienes continúen esta labor sigan haciendo del Derecho Financiero una herramienta de transformación social, bajo la convicción de que un Estado que presupuesta desde la vulnerabilidad, no está otorgando privilegios, está cimentando la verdadera democracia

Gracias a todos los que fueron parte de este viaje.

Fabiana H. Schafrik y Gladys V. Vidal
Directoras

I. GÉNERO

CONSUMO (DES)IGUAL PARA LAS MUJERES E IDENTIDADES FEMINIZADAS

Donzelli, Belén & Viscelli, Anabella

I. Introducción

Los derechos de los usuarios y los consumidores han sido abordados por la doctrina argentina, como derechos humanos.

En efecto, un autor que se ha destacado en el desarrollo de esta posición ha sido Carlos Tambussi quien, a lo largo de su amplio repertorio doctrinario, abordó la cuestión del consumo desde una perspectiva humanista. El autor ha sostenido que "*Los derechos de los llamados usuarios y consumidores en la relación de consumo, y el derecho de acceso al consumo mismo, forman parte de ese logro de la civilización que consiste en el amplio espectro que conforman los llamados 'derechos humanos'*". Agrega muy simbólicamente que en consumir nos va la vida "*El derecho al consumo comprende un aspecto fundamental de nuestras vidas. Al consumir, (en cualquiera de sus niveles) procuramos satisfacer al menos, e insoslayablemente, nuestras necesidades elementales y alcanzar una adecuada calidad de vida. Ello nos lleva a procurar en el ámbito llamado mercado, (como espacio de intercambio), los bienes y servicios que necesitamos. Somos, como consumidores, destinatarios finales de todos los bienes y del producto de la actividad comercial, en el ejercicio del más cotidiano de los derechos*"[1].

Posiblemente esta idea provenga de la realidad indiscutible de que todos somos consumidores y esa experiencia cotidiana impacta de distinto modo en cada uno de nosotros. La necesidad de consumir para sobrevivir puede generar una relación de poder desigual, haciéndonos dependientes de los proveedores de bienes y servicios esenciales.

Desde esta lógica, el derecho de consumidor atraviesa la vida cotidiana de cada uno de nosotros en algún momento y como tal, se trata de una disciplina que no se encuentra exenta de la realidad socio cultural que atraviesan las sociedades a lo largo del tiempo. Lo antedicho, traducido en términos más concretos implica asumir que el derecho de los consumidores y usuarios, en clave de derechos humanos nos conmina como sociedad a reconocer el sesgo de género que afecta particularmente a las mujeres e identidades feminizadas respecto de su efectiva realización.

En el ámbito del consumo, la evidencia empírica demuestra que las mujeres y las identidades feminizadas enfrentan cargas económicas diferenciadas, tanto en la adquisición de bienes y servicios cotidianos como en el acceso a productos financieros y de salud.

Ahora bien, la discriminación en el consumo no impacta de manera uniforme sobre todas las mujeres. El análisis interseccional permite advertir cómo ciertas condiciones —ser niña, adolescente, adulta mayor, persona con discapacidad, migrante o jefa de hogar monoparental— potencian la situación de vulnerabilidad económica y financiera. Estas vulnerabilidades contextuales e intrínsecas generan un efecto acumulativo y por tanto agravante: a la desigualdad de género se suman otras

[1] Tambussi, Carlos, "Los derechos de usuarios y consumidores son derechos humanos" en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política Lex UAP Vol. 12, nº 13, 2004, disponible en: http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/38.

formas de exclusión que aumentan de manera significativa la desprotección frente al mercado y limitan la capacidad de ejercer plenamente los derechos como consumidoras[2].

Desde la perspectiva del Derecho del Consumidor y del Derecho Financiero, reconocer estas vulnerabilidades implica aceptar que la igualdad formal es insuficiente: se requieren medidas diferenciales y correctivas, entre ellas, políticas fiscales que reconozcan el peso desproporcionado que enfrentan determinados grupos. Creemos que el desafío central consiste en que la política fiscal deje de ser un instrumento meramente recaudatorio y se transforme en un mecanismo de equidad social. La integración de la perspectiva de género, complementada con un enfoque interseccional, no solo fortalece la justicia distributiva sino que también potencia la eficacia de las políticas económicas: un consumo equitativo y justo genera impactos positivos en la economía general y en la cohesión social.

II. Consumidoras, vulnerabilidades, y la persistencia de la desigualdad de género.

La noción de vulnerabilidad ha dejado de ser concebida únicamente como una condición social para transformarse en una categoría jurídica central en el ámbito de los derechos humanos. Tal evolución obedece a la necesidad de repensar el paradigma clásico de igualdad formal y avanzar hacia un modelo de igualdad sustantiva y estructural, en el que el Estado, en todas sus dimensiones, se reconoce como garante de condiciones materiales para el ejercicio efectivo de los derechos.

La vulnerabilidad constituye una condición universal y connatural al ser humano, expresando la fragilidad inherente de toda persona frente a riesgos y contingencias. Sin embargo, en el plano jurídico se entiende no como un dato inmutable, sino como una categoría relacional y dinámica, producto de desigualdades estructurales y de la ausencia de políticas verdaderamente inclusivas. En este sentido, se distingue entre:

- Vulnerabilidad antropológica o intrínseca, vinculada a la dimensión biológica y psicoemocional de la persona.

- Vulnerabilidad estructural o contextual, asociada a factores sociales, culturales, económicos o políticos que colocan a ciertos grupos en desventaja[3].

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es uno de los órganos de aplicación e interpretación del Pacto San José de Costa Rica, ha desarrollado a través de su jurisprudencia y de las opiniones consultivas emitidas desde los albores de su puesta en funcionamiento la idea de que existen grupos de personas que por diversas razones pueden experimentar mayores dificultades a la hora de ejercer plenamente sus derechos. De aquí que comenzó a hablarse de los “grupos en situación de vulnerabilidad” cuya presencia indica obligaciones reforzadas por parte de los Estados. Con el devenir de los años, ese análisis de vulnerabilidades concluyó en la introducción del criterio de interseccionalidad, reconociendo que la confluencia de factores como género, edad, discapacidad, pertenencia étnica o condición

[2] Pautassi, L. “*Género y derechos económicos: desigualdades persistentes*”. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, 2019, pp. 33-58.

[3] Abramovich, Víctor, “Lineamientos de un enfoque de derechos en las políticas sociales”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2006.

migratoria, profundiza la exclusión y exige medidas específicas de protección[4].

En el caso de nuestro país, dado que esa Convención -junto con otras enunciadas en el art. 75. inc 22 de la Constitución Nacional- poseen jerarquía constitucional, las interpretaciones que realiza la Corte Interamericana en su rol de intérprete son de relevancia y su consideración no debiera ser obviada en el marco jurídico interno[5].

Nuestra Constitución Nacional, en paralelo, reconoce en el artículo 75 inc. 23 la existencia de grupos que deben ser objeto de preferente tutela por su condición de vulnerabilidad: los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. De aquí que la Corte Suprema ha incluido en sus sentencias, la perspectiva referida a las vulnerabilidades como una categoría de análisis con incidencia específica en las obligaciones de protección preferencial[6].

En lo que a este trabajo nos convoca, el Máximo Tribunal, ha reconocido que "los usuarios y consumidores son sujetos particularmente vulnerables a los que el constituyente decidió proteger de modo especial"[7], y por lo tanto -sumando la importancia en lo que atañe al acceso a la justicia-, "se impone un plus en la intervención de los jueces en orden a la dirección de estos litigios, que atienda al fin tuitivo que rige en la materia y posibilite el conocimiento por parte de los consumidores de los pleitos iniciados para resguardar sus intereses; ello a los efectos de tutelar a las partes más vulnerables en las relaciones de consumo, equilibrando las asimetrías que existen en los vínculos entre los agentes del mercado"[8]. Al mismo tiempo reconoce la vulnerabilidad de los consumidores como una categoría estructural, y afirma que "el principio protectorio juega un rol fundamental en el marco de los contratos de consumo donde el consumidor se encuentra en una posición de subordinación estructural"[9].

En el terreno del derecho consumeril, la noción de hipervulnerabilidad se ha consolidado como una categoría especial, que reconoce que existen personas o grupos cuya debilidad se ve incrementada por situaciones particulares de la realidad social donde la fragilidad del consumidor frente al mercado se ve más acentuada respecto a la del consumidor medio. Tal condición puede derivar de factores biológicos, sociales, económicos o contextuales como referimos anteriormente. Es decir, una mirada interseccional nos permite asumir que a esa condición desventajosa propia de todo consumidor -cualquiera sea su posición real, su grado de conocimiento o sus herramientas- pueden

[4] Corte IDH, "Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador", sentencia de fondo, reparaciones y costas, 1 de septiembre de 2015.

[5] Dado que excede el marco de esta publicación, no ahondaremos aquí en relación con la temática de la implementación del derecho internacional en el derecho interno. No obstante, se deja a salvo que la jurisprudencia del máximo Tribunal nacional fue progresivamente amplia, mostrando ahora un alcance más conservador.

[6] Secretaría de Jurisprudencia CSJN, *La vulnerabilidad en los precedentes de la Corte Suprema*, Corte Suprema de Justicia de la Nación, disponible en: https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/suplementos/suplemento/76/documento, CSJN, *"Defensor del Pueblo de la Nación"*, Fallos: 327:5118.

[7] CSJN, Fallos: 343:2255.

[8] CSJN, Fallo 344:791

[9] CSJN, Fallo: 340:172

sumarse otras vulnerabilidades de carácter intrínseco o objetivo[10].

Un claro ejemplo de ello ocurre con niños, niñas y adolescentes, personas mayores o personas con discapacidad. También pueden presentarse vulnerabilidades de índole situacional o contextual, vinculadas, por ejemplo, a la condición de enfermedad, de turista, de migrante, de persona en situación de pobreza o perteneciente a un pueblo originario, entre otras. Incluso, puede darse un escenario de interseccionalidad, en el cual convergen múltiples factores que incrementan de manera significativa la fragilidad estructural frente al mercado.

Este elenco, muestra que, mientras la protección al consumidor se fundamenta en una vulnerabilidad de índole estructural, la tutela a los hipervulnerables busca traspasar la nota de debilidad estándar, para ahondar en circunstancias particulares que resultan coyunturales[11], transitorias o permanentes, inherentes a la persona o externas a ella, y que acentúan la fragilidad del consumidor[12]

En ese marco, la doctrina ha recurrido a expresiones tales como "*consumidor hipervulnerable*", "*consumidor con vulnerabilidad agravada*", "*consumidor particularmente frágil*". Esta categoría jurídica agrupa a aquellos individuos que presentan una "vulnerabilidad agravada", siendo este el elemento común que los identifica y que constituye el rasgo definitorio de la categoría.

Desde nuestro lado sostenemos que, así como la hipervulnerabilidad podría estar dada por aspectos intrínsecos u objetivos, también aquella deriva de contextos de discriminación estructural y aquí es donde el sesgo de genero aparece nítido constituyendo a muchas mujeres o identidades feminizadas en consumidoras hipervulnerabilizadas

Ello, encuentra razón de ser dado que la vulnerabilidad no es homogénea, sino que se acentúa en ciertos colectivos históricamente discriminados. En este sentido, las mujeres y las identidades feminizadas suelen enfrentar prácticas de mercado basadas en estereotipos de género, por caso: la segmentación publicitaria sexista o "pink tax" (impuesto rosa), lo cual reproduce desigualdades.

En el párrafo anterior, incluimos algunas alocuciones que vale la pena clarificar como paso previo a continuar con este trabajo. Cabe preguntarse qué es el género y a priori, la respuesta más sencilla es contraponerlo a la definición de sexo. Mientras que sexo refiere a la particularidad biológica que tanto mujeres como hombres tenemos por naturaleza; el género es una construcción cultural, que no tiene que ver con lo biológico. La diferenciación conceptual es importante, porque no se encuentra en tela de juicio que existan diferencias sexuales y biológicas entre hombres y mujeres, el problema emerge cuando esas diferencias, son pensadas culturalmente en clave de jerarquía. Aquí,

[10] Tambussi, Carlos; Lepiscopo, Leonardo; Donzelli, Belén, *Daño punitivo en las relaciones de consumo*, Buenos Aires, Llanes, 1ª ed., 2022, p. 52. Los autores sostienen: "*El concepto de consumidor lleva ínsita la vulnerabilidad. Esta vulnerabilidad está dada por la flagrante desigualdad existente entre el proveedor y el consumidor en la relación de consumo. En primer lugar, debe notarse la asimetría que existe en cuanto a la información que las partes disponen sobre los bienes y servicios objeto de las relaciones de consumo. Asimismo, tampoco puede soslayarse el poder de negociación que tiene el proveedor, por cuanto el consumidor en prácticamente todos los contratos que celebra lo hace por adhesión, quedando vedado cualquier ámbito de negociación o posibilidad de modificar cláusula alguna*"

[11] Lorenzetti, Ricardo Luis, *Consumidores*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1ª ed., 2003, p. 78.

[12] Frustagli, Sandra A., "La tutela del consumidor hipervulnerable en el derecho argentino", en *Revista del Derecho del Consumidor*, Buenos Aires, 2016.

precisamente hablamos de la existencia de "estereotipos de género" que son creencias, generalmente erradas y resistentes a los cambios y a la nueva información y que alimentan los mitos, los mandatos y las inequidades en la sociedad.

Por su parte, Marta Lamas señala que "*…la diferencia biológica, cualquiera que esta sea (anatómica, bioquímica, etc.) se interprete culturalmente como una diferencia sustantiva que marcará el destino de las personas, con una moral diferenciada para unos y para otras, es el problema político que subyace a toda la discusión académica sobre las diferencias entre hombres y mujeres*"[13].

Al respecto, Lippmann se adentra en la naturaleza del estereotipo y sostiene que "*es una forma de percepción que impone un cariz determinado a la información mientras aún se encuentra en el nivel de los sentidos, es decir, antes de que haya tenido tiempo de pasar por el tamiz de la inteligencia*"[14]. En esta línea, Novelli sostiene que los estereotipos parecen naturales y, por ende, desalientan el pensamiento crítico respecto de su contenido. Categorizamos y luego generalizamos, sin considerar las variaciones individuales. A nivel jurídico, el problema del estereotipo no tiene que ver con la veracidad de su contenido sino con el valor que se le da asociado a las posiciones o roles en la sociedad[15].

En este marco, los estereotipos de género son, a su vez, el cimiento bajo el cual se justifican -históricamente- los roles de género. Estos roles nos dicen, en una sociedad determinada, cómo se espera que actuemos, hablemos, nos vistamos, nos arreglemos y comportemos según nuestro "sexo asignado". En un principio estos roles fueron asignados en un esquema de división sexual de tareas, que con el paso del tiempo se convirtió en una imposición social dando lugar a los referidos estereotipos de género. Ahora bien, aun cuando las diferencias sexuales son la base sobre la cual se asienta una determinada distribución de papeles sociales, esta asignación no se desprende naturalmente de la biología, sino que constituye un hecho social y cultural. En síntesis, frente a un estereotipo de género subyace una discriminación basada justamente en el género percibido que se traduce en una desigualdad social y de índole estructural; es decir, la diferencia se transforma en discriminación porque lo femenino se supone subordinado a lo masculino.

Butler sostiene[16] que la identidad de género[17] no es una característica fija de la persona, sino una construcción social que se adapta a diferentes contextos y cambia con el tiempo. Además, analiza cómo el género se utiliza para justificar la opresión y la exclusión de las personas que no cumplen con las normas de género dominantes y critica la idea de que existen sólo dos géneros (masculino y femenino), proponiendo una concepción más amplia y diversa de la identidad de género, en la que cada persona tiene el derecho a definir su propia identidad de género.

Conviene recordar que la Corte IDH lo ha definido al estereotipo de género como "…

[13] Lamas, Marta, "¿Por qué es importante la perspectiva de género?", en *La Tarea. Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, N° 10, México, 1996. Disponible en: https://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/genero_perspectiva.pdf

[14] Lippmann, Walter, *La opinión pública*, Madrid, Cuadernos de Langre, 1ª ed., 2003

[15] Novelli, Carla, *¿Qué ves cuando me ves? Una propuesta para analizar los estereotipos de género desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Ciudad y Derechos, 1ª ed., 2025

[16] Butler, Judith, *Deshacer el género*, Buenos Aires, Paidós, 1ª ed., 2004

[17] Concepto que refiere a la vivencia individual del género tal y como cada persona lo siente, lo que puede o no corresponder con el sexo biológico.

una pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente, y que es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes. En este sentido, su creación y uso se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la(s) mujer(es), condiciones que se agravan cuando se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades estatal"[18]

Aquí, Clérico y Bórquez sostienen que el análisis de los estereotipos forma parte de la "jurisprudencia consolidada" de la Corte[19]. Por ende, su uso va en aumento y surge con claridad la necesidad de explorar metodologías de análisis de estereotipos e incorporarlas en la formación de grado y posgrado en las facultades de Derecho, así como en las escuelas judiciales encargadas de capacitar y actualizar al personal judicial[20]. Aún más, Clerico[21] y Cardinaux[22] destacan la importancia de que las y los operadores jurídicos mantengan una actitud de "alerta interpretativa" o "vigilancia epistemológica" con respecto a aquellas expectativas que ordenan la vida social, porque muchas de ellas, en aras de justificar, en realidad fundan o cristalizan desigualdades con los estereotipos[23]. Esta actitud de alerta contribuiría a evitar incurrir en el uso de estereotipos. Es claro que frente a los estereotipos no es posible relajarse, por el contrario, es necesario explorar herramientas que nos permitan incorporar su análisis en el trabajo legal cotidiano de todos y todas las operadoras jurídicas[24].

Lo dicho hasta aquí, nos permite, identificar que la construcción social sobre género ha redundado en una desigualdad sostenida, enraizada y difícil de revertir que afecta a mujeres e identidades feminizadas colocándolas en una situación de desventaja y fragilidad que, desde una mirada interseccional, puede profundizar, en caso de coexistir, otros factores de vulnerabilidad. Ello, dado que la pertenencia al género se cruza con otras formas de discriminación, por caso, consideramos que la condición de mujer potencia y multiplica las vulnerabilidades y las construye como grupo particularmente afectado. Esta desigualdad no hace diferencias sino que existe y afecta en cualquier plano de la vida cotidiana y, como vimos también, el derecho de consumidores y usuarios.

En procura de alternativas para remediar esta desventaja estructural que afecta al

[18] Corte IDH, *"González y otras ("Campo Algodonero") vs. México"*, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 16 de noviembre de 2009, párr. 401. Corte IDH, *"Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala"*, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 19 de noviembre de 2015, párr. 180. Corte IDH, *"Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala"*, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 9 de marzo de 2018, párr. 294.

[19] Bórquez, Natalia; Clérico, Laura, "Una vuelta de tuerca al análisis de estereotipo: estereotipo combinado", en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, N° 26, Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2021, pp. 1-28.

[20] Clérico, Laura, "Derecho constitucional y derechos humanos: haciendo manejable el análisis de estereotipos", en *Revista Derechos en Acción*, vol. S, N° S, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2017, pp. 206-241.

[21] Ibidem

[22] Cardinaux, Nancy, "Algunas herramientas para desmontar prejuicios y estereotipos en la enseñanza jurídica", en *Revista Pedagógica Universitaria y Didáctica del Derecho*, vol. 7, N° 2, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2020

[23] Ibidem

[24] Novelli, Carla I., *¿Qué ves cuando me ves? Una propuesta para analizar los estereotipos de género desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Ciudad y Derechos, 1ª ed., 2025

colectivo, comenzó a hablarse de la perspectiva de género, bajo aquella idea básicamente se procura identificar por un lado la diferencia sexual que se atribuye por naturaleza a cada persona y, por otro las atribuciones, ideas, representaciones y prescripciones sociales que se construyen tomando en cuenta esa diferencia sexual. A simple vista, parecería algo simple, incluso tan razonable que resulta difícil concebir que aún hoy, en el siglo XXI siga resultando necesario evidenciarlo. Sin embargo, lo es; la perspectiva de género como bandera estatal es un imperativo que contribuye a desmantelar las desigualdades que existen en todos los campos actuales.

De acuerdo con lo expuesto, el colectivo de mujeres e identidades feminizadas, dada la desigualdad estructural y de larga data que enfrentan, pueden ser consideradas también como hipervulnerables o hipervulnerabilizados en el ámbito del derecho de consumidores y usuarios. Esto nos lleva a pararnos frente a un caso de vulnerabilidad interseccional dada por la sumatoria de dos condiciones: la de mujeres y consumidoras. Características que como hemos abordado, constituyen -en conjunto- un agravante de discriminación. Por lo que, este estereotipo combinado requiere no sólo su reconocimiento y visibilización sino también un refuerzo en la garantía de los derechos de este colectivo de la sociedad.

III. La Discriminación en razón del Género en el Ámbito del Consumo: Del "Impuesto Rosa" al “pink washing”.

En las sociedades contemporáneas, el consumo ocupa un rol central no sólo como motor económico, sino también como espacio de construcción de identidades y reproducción de valores sociales. Sin embargo, lejos de ser un terreno neutral, el mercado se encuentra atravesado por prácticas que refuerzan desigualdades históricas, entre ellas, la discriminación de género. Dos fenómenos paradigmáticos permiten ilustrar esta problemática: el denominado *“impuesto rosa”* y el *“pink washing”*. Ambos, aunque con modalidades distintas, muestran cómo las mujeres y las identidades feminizadas son objeto de estrategias de segmentación que incrementan costos económicos y simbólicos, reproduciendo estructuras de dominación.

El impuesto rosa no es un tributo, sino una práctica comercial consistente en aplicar precios más altos a productos destinados a mujeres, aun cuando sean idénticos a los ofrecidos a los hombres. Ejemplos cotidianos se observan en afeitadoras, desodorantes, ropa infantil o juguetes, en los que el único elemento diferencial es el color o el diseño del envase. Esta estrategia de marketing se apoya en estereotipos de género que asignan a lo femenino un valor agregado artificial.

Como señala Pautassi[25], la discriminación que implica esta práctica es doble: por un lado, produce un sobrecosto económico que impacta con mayor fuerza en quienes ya se encuentran en una situación de desventaja material debido a la brecha salarial de género; por otro lado, refuerza simbólicamente la idea de que las mujeres deben pagar más por el solo hecho de serlo. De este modo, el *impuesto rosa* constituye una forma de violencia económica que vulnera el derecho a un trato igualitario en el consumo[26] y afecta la autonomía de las consumidoras, justificando aún más la inclusión de mujeres e identidades feminizadas dentro de los catalogados como en situación de hipervulnerabilidad.

[25] Pautassi, Laura, “Género y derechos económicos: desigualdades persistentes”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Buenos Aires, 2019.

[26] Lorenzetti, Ricardo Luis, *Consumidores*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1ª ed., 2019, cap. “Trato digno y equitativo”

Es así como los roles o estereotipos de género, son utilizados por el marketing y la publicidad para promocionar productos en función de las "necesidades" de cada género construidas por la sociedad y la cultura de origen patriarcal.

En una sociedad donde se le rinde culto al cuerpo, la imagen y la estética -las cuales aparentemente determinan qué es o no importante-, subyace una relación falaz entre la feminidad y el correlativo "ser mujer" impulsada a través del marketing. Esto tiene resultados trascendentales, pues implica que sean las mujeres, más que los hombres, quienes se conviertan en potenciales consumidoras de productos cosméticos, medicinales, alimenticios y moda en general[27]. Esta presión social que experimentan las mujeres e identidades feminizadas hace que ellas destinen una mayor cantidad de sus ingresos en adquirir esos tipos de productos, sin mencionar que son "las que se ocupan de las compras" y por ende frecuentan el mercado de manera persistente, circunstancia de la cual el mercado saca provecho.

En este marco podemos afirmar que la discriminación de precios por género funciona, de manera enfática en el mercado femenino, poniendo el acento en una concepción de feminidad atada a la moda y la publicidad a través de representaciones visuales. Cada vez va más lejos la objetivación de las mujeres en el proceso de construcción del glamour, que como categoría resulta inalcanzable, pero que se presenta como real en la publicidad[28]. Por ende, se observa que las demandas sociales sobre lo femenino se traducen, en términos estéticos, en una demanda sobre el cuerpo[29].

Esta interrelación perniciosa entre instrumentos de mercado y construcción social de género, que se traduce en sobreprecios para las mujeres, debe ser abordada desde acciones y políticas públicas que combinen los ámbitos de igualdad y no discriminación, control del poder del mercado y protección de las personas consumidoras, aplicando, entre otros, instrumentos tributarios.[30]

Si el *impuesto rosa* se expresa en la fijación diferenciada de precios, el "*pink washing*" representa otra dimensión de la discriminación de género en el mercado: la simbólica y discursiva. Se trata de campañas empresariales que adoptan el lenguaje de la igualdad de género —colores rosados, consignas feministas, promociones por el Día de la Mujer— con el objetivo de proyectar una imagen de compromiso social, aunque las prácticas corporativas no se corresponden con ese discurso.

De este modo, compañías que exhiben mensajes de empoderamiento femenino pueden, al mismo tiempo, sostener brechas salariales internas, limitar el acceso de mujeres a cargos jerárquicos o incluso mantener cadenas de producción sustentadas en condiciones de explotación laboral[31]. El "*pink washing*" no sólo constituye una estrategia de marketing

[27] Cuevas Barberousse, Tania, "Cuerpo, feminidad y consumo: el caso de jóvenes universitarias", en *Revista de Ciencias Sociales*, año 2009, vol. II, N° 123, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, pp. 79-92.

[28] Soley-Beltrán, Patricia, "Muñecas que hablan. Ética y estética de los modelos de belleza en publicidad y moda", en *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. 68, N° 1, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2012, pp. 115-146

[29] Morán Chiquito, Daniela; Cabrera Montecé, Daniela, "El 'impuesto rosa' o el costo de la feminidad: ¿por qué las mujeres pagamos más?", en *América Latina en Movimiento. Fiscalidad y Género en América Latina*, N° 548, Quito, ALAI, 2020.Disponible en: https://www.alainet.org/es/articulo/206103.

[30] *Ibidem*

[31] Fraser, Nancy, *Fortunas del feminismo: del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*, Madrid, Traficantes de Sueños, 1ª ed., 2015

engañosa, sino que banaliza y trivializa las luchas feministas, reduciéndose a un eslogan publicitario sin impacto real en la transformación de las desigualdades.

Por otra parte, Friedman y Tabbush[32] definen al pinkwashing como las formas en que los Estados -y el sector privado, léase grandes compañías comerciales- promueven políticas y campañas LGBT para atribuirse un carácter progresista o moderno y tapar retrocesos en otras áreas. Esto tiene sentido si tenemos en cuenta que más allá de la audiencia local hacia la cual las políticas y campañas están dirigidas, existe también una audiencia internacional que espera ver este tipo de progresos en materia de derechos como evidencia del nivel de desarrollo del país, lo que luego tiene impactos concretos en forma de financiamientos, alianzas, entre otros[33].

Es decir que se utilizan estrategias de lavado de imagen mediante la instrumentalización de lo LGBTTTIQ+ [34] apropiándose de esta visión neoliberalizada de la diversidad sexual, obteniendo beneficios a través de ella sin realmente garantizar los derechos sexuales[35].

Ahora bien, aunque el *impuesto rosa* y el "*pink washing*" operan en niveles distintos, ambos responden a una lógica común: la mercantilización de las identidades de género. Mientras uno recarga económicamente a las mujeres por su condición de consumidoras, el otro se apropia del discurso feminista para capitalizarlo en términos de rentabilidad. En ambos casos, el mercado se apropia de lo femenino como objeto de explotación, ya sea por vía del precio o del símbolo.

Frente a estas prácticas, el derecho del consumo y las normas que postulan la igualdad de género ofrecen herramientas relevantes. La publicidad engañosa, los precios abusivos y las prácticas discriminatorias pueden ser cuestionados jurídicamente, tanto a nivel individual como colectivo. En Argentina, la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor establece el derecho a un trato digno y equitativo (art. 8 bis), lo cual habilita a cuestionar judicialmente prácticas que impliquen discriminación de género en el acceso a bienes y servicios[36]. A su vez, la Ley 26.485 de Protección Integral contra la Violencia hacia las Mujeres reconoce la violencia económica y simbólica como modalidades de violencia de género, lo que permite vincular estas prácticas de mercado con violencias estructurales[37].

La jurisprudencia también ha empezado a receptar estos planteos: por ejemplo, en el fallo "Consumidores Financieros Asociación Civil c/ La Meridional Compañía Argentina de Seguros S.A. s/ colectivo"[38], la Corte

[32] Friedman, Elizabeth; Rossi, Federico; Tabbush, Constanza (coords.), *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas. El reclamo de derechos durante la marea rosa*, Buenos Aires, CLACSO, 1ª ed., 2020

[33] Guirado, María Soledad; Renoso, August, "Interrogantes y desafíos para la inclusión laboral travesti-trans en el ámbito privado", en *Ensayos sobre Economía y Género*, Buenos Aires, Ministerio de Economía de la Nación, 1ª ed., 2021. Disponible en: https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/genero/22.pdf#page=91

[34] Fernández García, Daniel, "Islamofobia queerizada y resistencias musulmanas queer en tiempos de homonacionalismo", en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, N° 24, Madrid, 2018, pp. 71-88.

[35] Puntigliano Casulo, Daniela, "Militancia y (nuevas) derechas sexuales. Politización de la diversidad sexual en los partidos Colorado y Nacional", tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Montevideo, Universidad de la República, 2020.

[36] Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, art. 8 bis.

[37] Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, art. 8 bis.

[38] CSJN, "*Consumidores Financieros Asociación Civil c/ La Meridional Compañía Argentina de Seguros S.A. s/ colectivo*", sentencia, 24 de febrero de 2014.

Suprema consolidó la legitimación de asociaciones de consumidores para accionar en defensa de derechos colectivos frente a prácticas abusivas. Aunque no se refirió expresamente al *impuesto rosa*, abrió un camino para cuestionar judicialmente segmentaciones comerciales que resulten discriminatorias.

IV. El impacto en la realidad económica de las mujeres e identidades feminizadas y su vínculo con el derecho financiero

El análisis de las desigualdades económicas desde una perspectiva de género permite advertir que el acceso y la participación de las mujeres e identidades feminizadas en la vida económica no se desarrollan en condiciones de igualdad. La brecha salarial, la segmentación ocupacional y la feminización de la pobreza son indicadores que evidencian la persistencia de obstáculos materiales y simbólicos que afectan la autonomía económica. Estas desigualdades, lejos de circunscribirse al ámbito laboral, se proyectan en las relaciones de consumo, el acceso al crédito y la inclusión financiera.

En este sentido, el Derecho Financiero, tradicionalmente concebido como un campo técnico vinculado a la regulación de la actividad estatal en materia tributaria, presupuestaria y crediticia, adquiere una dimensión novedosa al ser interpelado por la perspectiva de género. No se trata únicamente de analizar cómo se recaudan o asignan recursos, sino de preguntarse de qué manera las normas e instituciones financieras contribuyen a reproducir o a corregir desigualdades estructurales.

Diversos informes[39] han demostrado que las mujeres perciben, en promedio, ingresos significativamente menores que los hombres en casi todos los sectores económicos. Esta brecha salarial no solo limita la autonomía individual, sino que repercute en el acceso al crédito, en la capacidad de ahorro y en la posibilidad de integrarse plenamente en el mercado financiero formal. Dicho fenómeno, conocido como feminización de la pobreza, nos interpela acerca de la necesidad de que las políticas fiscales y financieras deben ser repensadas bajo un enfoque de equidad sustantiva.

Las brechas económicas de género son notorias: las mujeres suelen ganar menos que los hombres en todos los sectores, enfrentan ocupaciones feminizadas y concentran la pobreza. La CEPAL reporta que la "brecha de pobreza por género existe y es desfavorable a las mujeres"[40], lo que refleja la llamada *feminización de la pobreza*. Este fenómeno no es neutro: el Banco Mundial señala que en América Latina, durante los años productivos (25-35 años) las mujeres experimentan una "multa de pobreza femenina" que llega a **7 puntos porcentuales** más que los hombres[41]. En palabras simples, cuando llegan a la edad laboral las mujeres salen más tarde de la pobreza y lo hacen en menor proporción que los hombres. Estas diferencias derivan de estructuras de género arraigadas en el mercado laboral y las cargas de cuidado.

[39] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2021.

[40] Paz, Jorge, "Feminización de la pobreza en América Latina", en *Notas de Población*, N° 114, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/entities/publication/63196eff-da4b-4814-931a-77ff417a2da3

[41] Buitrago-Hernández, Juan Pablo; de Hoop, Jacobus; Ishak, P.; Melgar Calderón, Roxana; Ñopo, Hugo, *La pobreza no es neutral ante el género en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, blog institucional, 2024. Disponible en: https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/la-pobreza-no-es-neutral-ante-el-genero-en-america-latina-y-el-caribe#:~:text=las%20mujeres,en%20los%20%C3%BAltimos%2015%20a%C3%B1os

- **Inactividad diferencial:** las mujeres tienen casi cinco veces más probabilidad de estar fuera de la fuerza laboral que los hombres (32 % vs. 7 %).

- **Trabajo parcial:** cuando trabajan, es más frecuente que las mujeres ocupen empleos de tiempo parcial.

- **Segregación ocupacional:** persiste una división de tareas según género; las mujeres suelen quedar concentradas en puestos y sectores de menos ingresos.

- **Techos de cristal:** barreras invisibles limitan el ascenso profesional femenino. Como resultado de estos factores, **el total de ingresos laborales que generan las mujeres en la región es aproximadamente la mitad que el de los hombres**.

Estos desbalances se traducen en pobreza estructural. En particular, los hogares encabezados por madres solas sufren un riesgo extremo: su ingreso per cápita es de sólo USD 8,4 diarios (vs. USD 14,9 del hogar promedio) y su incidencia de pobreza es **más del doble** que la del resto de la población. Esta sobrerrepresentación de mujeres pobres –especialmente jefas de hogar en la informalidad– ilustra que la pobreza no es neutral al género.

La carga desigual del trabajo de cuidado es una de las causas principales de la pobreza femenina. Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó este tema en la *Opinión Consultiva OC-31/25* del 12 junio 2025, consulta solicitada por nuestro país bajo la gestión anterior de gobierno. La Corte reconoció que el cuidado "*constituye una necesidad básica, ineludible y universal, de la cual depende tanto la existencia de la vida humana como el funcionamiento de la vida en sociedad*"[42].

A partir de una interpretación evolutiva de la Convención Americana, la Opinión Consultiva concluyó que existe un **derecho autónomo al cuidado**. Esto implica que los Estados deben **respetar y garantizar este derecho**, adoptando medidas legislativas y de política pública para su plena efectividad.

La Opinión Consultiva define el derecho al cuidado como "*el derecho de toda persona a contar con el tiempo, espacios y recursos necesarios para brindar, recibir o procurarse condiciones que aseguren el bienestar integral suyo o de otros y les permitan desarrollar libremente sus proyectos de vida*"[43]. Se fundamenta en la corresponsabilidad social y familiar, la solidaridad y la igualdad, y enfatiza tres dimensiones: el *ser cuidado*, el *cuidar* y el *autocuidado*. En consecuencia, el reconocimiento del derecho al cuidado fortalece la obligación estatal de redistribuir las responsabilidades domésticas y de cuidado mediante sistemas públicos (guarderías, licencias parentales, etc.), lo que es indispensable para garantizar la autonomía económica de las mujeres.

La feminización de la pobreza en América Latina y el Caribe evidencia que las mujeres, especialmente jefas de hogar y trabajadoras en la economía informal, enfrentan desventajas económicas estructurales que el derecho no puede soslayar. Más allá de su dimensión económica, se trata de un fenómeno jurídico que interpela al Estado en su deber de garantizar igualdad sustantiva mediante políticas públicas con perspectiva de género, en línea con el mandato del artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional y de tratados como la CEDAW.

En este contexto, el derecho al cuidado se erige como categoría central: la distribución

[42] Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-31/25*, "Alcance de las obligaciones estatales en relación con el cambio climático y los derechos humanos", 9 de abril de 2025.

[43] Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-31/25*, "Alcance de las obligaciones estatales en relación con el cambio climático y los derechos humanos", 9 de abril de 2025

desigual de las tareas domésticas y de cuidado no remunerado constituye una de las causas principales de la pobreza femenina, lo que ha sido reconocido por la Corte IDH[44] y por la doctrina nacional[45]. Ello exige diseñar sistemas integrales de cuidado que permitan redistribuir dichas cargas y garantizar la autonomía económica de las mujeres. La igualdad estructural, como principio rector, impone además revisar la forma en que el derecho del consumo, el derecho laboral y el derecho de familia reproducen estas desigualdades.

En particular, la figura de las consumidoras en situación de hipervulnerabilidad evidencia la necesidad de reforzar la tutela frente a prácticas abusivas del mercado que afectan con especial intensidad a mujeres en situación de pobreza, muchas veces sobreendeudadas o con acceso limitado a servicios y oportunidades financieras. A su vez, el derecho laboral y de la seguridad social deben contemplar medidas que reconozcan el triple rol de las mujeres —productivo, reproductivo y comunitario—, mientras que en el ámbito del derecho de familia se torna indispensable garantizar la corresponsabilidad parental y la efectividad de las obligaciones alimentarias. En suma, el fenómeno de la feminización de la pobreza exige un abordaje transversal que articule cuidado, igualdad estructural y perspectiva de género como principios rectores del derecho contemporáneo.

En este contexto, recordemos que "techo de cristal" que se utiliza en el contexto laboral para describir las barreras invisibles -y a menudo no reconocidas- que enfrentamos las mujeres en su avance hacia puestos de liderazgo y de alto poder en organizaciones tanto privadas como estatales. Estas barreras pueden incluir prejuicios de género, estereotipos sociales y estructuras organizativas que dificultan que las mujeres alcancen su máximo potencial y accedan a roles de toma de decisiones dentro de una empresa o institución. La metáfora del techo de cristal representa entonces un obstáculo invisible que limita el ascenso de las mujeres en su carrera profesional.[46]

La persistencia de un "techo de cristal" en las empresas, en la administración pública y en la economía, así como en cargos de decisión social o política no es el reflejo del desinterés o de la falta de capacidades de las mujeres, sino más bien de la existencia de obstáculos que limitan a las mujeres y no a los hombres. El principal obstáculo es la sobrecarga de trabajo no remunerado de las

[44] Ibidem.

[45] Segato, Rita Laura, *La guerra contra las mujeres*, Madrid, Traficantes de Sueños, 1ª ed., 2016, disponible en: https://tinyurl.com/5n8sf6cr [fecha de consulta: 10/01/2026]; Pautassi, Laura, "Bases normativas y fundamentos políticos del derecho humano al cuidado", en Corte Suprema de Justicia de la Nación (ed.), *El derecho al cuidado*, Buenos Aires, CSJN, 1ª ed., 2025, p. s/d; Clérico, Laura; Ronconi, Liliana; Aldao, Martín, "Hacia la reconstrucción de las tendencias jurisprudenciales en América Latina y el Caribe en materia de igualdad: sobre la no-discriminación, la no-dominación y la redistribución y el reconocimiento", en *Revista Direito GV*, vol. 9, N° 1, São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2013, pp. 115-170; Bergallo, Paola, "Igualdad de género: experiencias y perspectivas para su exigibilidad judicial", en Abramovich, Víctor; Bovino, Alberto; Courtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Buenos Aires, Del Puerto, 1ª ed., 2006, pp. 629-683; Ramírez Gherardi, Natalia; Zibecchi, Carla, "El derecho al cuidado: ¿una nueva cuestión social ante los tribunales de justicia de Argentina?", en *Política*, vol. 49, N° 1, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2011, pp. 107-138.

[46] Lammic, Romina, "Arquitectura de la desigualdad laboral de género: una lectura interseccional sobre las metáforas que describen y perpetúan la exclusión laboral femenina en Argentina", en *Ratio Iuris. Revista de Derecho UCES*, vol. 13, N° 1, Buenos Aires, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, enero–junio 2025, pp. 3-29.

mujeres[47]. Todos estos problemas y desafíos requieren políticas con objetivos específicos y explícitos dirigidos a garantizar los derechos de las mujeres y la igualdad de género, tal como se comprometieron la mayoría de los estados latinoamericanos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[48].

Otro término acuñado por la doctrina para hacer referencia a las dificultades que enfrentamos las mujeres en el ámbito laboral es el de "piso pegajoso". En un contexto de género, se refiere a las barreras invisibles o dificultades que enfrentan las mujeres cuando intentan avanzar en sus carreras o alcanzar roles de liderazgo en el lugar de trabajo, la política u otras áreas de la sociedad[49]. Estas dificultades se relacionan en síntesis con: i) la realización de las tareas domésticas y de cuidado que provoca que muchas trabajadoras se encuentren como "adheridas" a un suelo que les dificulta acceder al mercado laboral y el crecimiento laboral; ii) las "doble jornadas" (trabajo en la empresa y trabajo en casa) dificultan el crecimiento profesional de las mujeres; iii) La vinculación de la mujer a trabajos de cuidados y su rol responsable -casi siempre- de aquellos; iv) la dificultad para las relaciones laborales más allá del horario del trabajo o ámbito laboral para las mujeres; v) también está presente cuando en una entrevista de trabajo se les hacen preguntas como ¿Se está planteando ser madre? o ¿Tiene familia a su cargo? Exactamente, esas son preguntas con sesgo de género y prejuicios de roles[50].

Otros autores como Haegele[51] acuñan el término "peldaño roto" que se refiere a la primera promoción clave en la carrera profesional, por lo general el paso a un puesto con responsabilidad de liderazgo. Aquí lo que señala la autora es que justamente ese primer escalón de la escalera está "roto" para la gran mayoría de mujeres: tienen significativamente menos probabilidades de postularse a ese primer ascenso y reconocimiento a un puesto con mayor jerarquía. Según la autora el problema no está en el "techo de cristal" al final de la carrera, sino en que las mujeres nunca llegan a escalar porque la primera oportunidad para subir está rota[52].

Sin perjuicio de dónde se origina la discriminación, sea el piso, la escalera o el techo, podemos decir que hay una fuerte desigualdad en el acceso, el desarrollo y ascenso laboral de las mujeres. Esta es una de las tantas luchas en las que el feminismo batalla con esperanza para correr esa capa de invisibilidad que el patriarcado ha impuesto históricamente.

[47] Serafini Geoghegan, Verónica, "Apuntes desde la desigualdad de género a la fiscalidad", en *Fiscalidad y género en América Latina*, Ciudad de México, Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, 1ª ed., 2020

[48] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago de Chile, CEPAL, 2019.

[49] Errico, María, "Calibrando la balanza. Balance de la justicia argentina en materia de género. Lo que aún falta: el 'gender gap' en los concursos para ocupar cargos en la Magistratura", en *La Ley*, Buenos Aires, 2023, AR/DOC/474/2023.

[50] Lammic, Romina, "Arquitectura de la desigualdad laboral de género: una lectura interseccional sobre las metáforas que describen y perpetúan la exclusión laboral femenina en Argentina", en *Revista de Derecho UCES*, vol. 13, N° 1, Buenos Aires, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, enero–junio 2025, pp. 3-29.

[51] Haegele, Ingrid, "The broken rung: gender and the leadership gap", arXiv, 2024. diponible en: https://arxiv.org/pdf/2404.07750

[52] Lammic, Romina, "Arquitectura de la desigualdad laboral de género: una lectura interseccional sobre las metáforas que describen y perpetúan la exclusión laboral femenina en Argentina", en *Revista de Derecho UCES*, vol. 13, N° 1, Buenos Aires, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, enero–junio 2025, pp. 3-29.

En este marco, es claro que el sistema tributario no es neutral al género. Al recaer fuertemente en el consumo, es intrínsecamente regresivo: quienes tienen menos ingresos aportan proporcionalmente más. Dado que las mujeres sobrerrepresentan los estratos de menores ingresos y son las principales receptoras de transferencias sociales, soportan una carga tributaria relativa más alta[53], dado que son quienes destinan mayor proporción de sus ingresos a gastos esenciales[54]. Estudios argentinos confirman que los impuestos indirectos (IVA, combustibles, etc.) inciden más fuerte en los hogares con ingresos femeninos bajos. En palabras de Corina Rodríguez Enríquez, "*la regresividad englobada en el sistema tributario incluye una dimensión de género, toda vez que las mujeres están sobrerrepresentadas en la población de menor nivel de ingresos*"[55]. En la práctica, esto profundiza las desigualdades socioeconómicas existentes.

Toda política fiscal se encuentra sujeta a los principios de "igualdad y no discriminación" y debe ser compatible con el sistema de derechos humanos. Se advierte que, la desigualdad de género es sistémica y también alcanza a la tributación. En efecto, las mujeres se encuentran en una situación vulnerable respecto de los hombres. Esto porque realizan la mayor parte del trabajo de cuidado no remunerado a nivel familiar y, a la vez, en general, su trabajo remunerado tiene lugar en el sector informal en mayor medida que el trabajo remunerado de los hombres y, en caso de trabajar en el sector formal, tienden a ganar menos que aquellos. A esto se suman sesgos de género en los sistemas tributarios ya sea en forma explícita, implícita o ambas. También se ven más desfavorecidas en el acceso a activos económicos. Y todo esto incide en la calidad de los derechos respecto de las mujeres y en el crecimiento económico de los Estados[56].

Este fenómeno plantea el desafío de incorporar la perspectiva de género en la política tributaria, identificando y corrigiendo los sesgos implícitos en la estructura fiscal.

Así, Schafrik señala, por ejemplo, que el principio de la capacidad contributiva en materia tributaria debe asumir la distinta capacidad económica de las mujeres que se evidencia por sus dificultades en el acceso al mercado laboral, las diferencias de ingresos económicos con sus pares varones,

[53] Rodríguez Enríquez, Corina, "Los impuestos no influyen en las desigualdades de género", en *Revista Anfibia*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), 2023. Disponible en: https://www.revistaanfibia.com/los-impuestos-no-influyen-en-las-desigualdades-de-genero/#:~:text=Un%20sistema%20tributario%20es%20regresivo,poblaci%C3%B3n%20perceptora%20de%20transferencias%20asistenciales

[54] Pautassi, Laura, "Género y derechos económicos: desigualdades persistentes", en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, vol. 20, N° 1, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2019, pp. 33-58. Además,
Candelaria Botto denuncia que la estructura tributaria argentina perpetúa desigualdades de género, ya que la presión fiscal recae desproporcionadamente sobre las mujeres, quienes concentran menores ingresos y destinan una porción mayor a impuestos indirectos regresivos como el IVA. Botto, Candelaria, *La desigualdad de género es económica y también fiscal*, Insurgencia Magisterial; La Dorrego, disponible en: https://insurgenciamagisterial.com/la-desigualdad-de-genero-es-economica-y-tambien-fiscal/ y https://ladorrego.com.ar/2021/12/15/la-desigualdad-de-genero-es-economica-y-tambien-fiscal/

[55] Rodríguez Enríquez, C. (2023) "Los impuestos no influyen en las desigualdades de género" Revista Anfibia, UNSAM. Disponible en : https://www.revistaanfibia.com/los-impuestos-no-influyen-en-las-desigualdades-de-genero/#:~:text=Un%20sistema%20tributario%20es%20regresivo,poblaci%C3%B3n%20perceptora%20de%20transferencias%20asistenciales

[56] Tozzini, Gabriela I., "Tributación con perspectiva de género. La tributación no puede ser inmune a la igualdad de género", en *Revista de Estudios Tributarios*, N° 32, Santiago de Chile, Centro de Estudios Tributarios, Universidad de Chile, 2024

entre otras circunstancias que reafirman las distinciones respecto del estereotipo androcéntrico. Por lo que, la autora concluye que si no tenemos en cuenta este análisis no será posible medir el real impacto de los tributos, y la interpretación que de él se haga será "ciega" en términos de género[57].

En esta línea, O'Donnell, tomando las ideas de Rodriguez Enriquez[58], destaca que para evaluar si los sistemas tributarios refuerzan o no estructuras y patrones tradicionales y discriminatorios, y analizar sus implicancias en relación con las brechas de desigualdad de género y con la autonomía económica de las mujeres, es posible analizar cuatro dimensiones: la existencia o no de sesgos explícitos e implícitos de género; la incidencia tributaria según dimensiones relevantes para el análisis de género; la manera en que los tributos generan o no incentivos o desincentivos para ciertos comportamientos (consumos, participación laboral, etc.); y el impacto indirecto de incentivos tributarios a la inversión[59].

Por otra parte, se observa que las mujeres enfrentan aún más barreras para acceder al crédito y otros servicios financieros. En América Latina sólo alrededor del 30 % de los préstamos solicitados por pequeñas empresas de mujeres son aprobados, a menudo exigiendo garantías muy altas[60]. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo encontró que, con solicitudes idénticas, los hombres tienen mayor probabilidad de obtener un préstamo que las mujeres[61]. Esto se agrava porque muchas emprendedoras carecen de historial crediticio formal y de colateral propio; las normativas “neutrales” en género tienden a ampliar la brecha de acceso, dejando a las mujeres en desventaja al crear o dirigir negocios. En resumen, la falta de financiamiento formal impulsa que las mujeres dependan de microcréditos informales o recursos propios, restringiendo su emprendimiento y autonomía económica.

Diversos programas de microcrédito con enfoque de género y bancos públicos especializados han mostrado resultados positivos para ampliar el financiamiento femenino, pero aún no revierte completamente la exclusión estructural[62].

[57] Schafrik, Fabiana, “Trazo grueso sobre algunos condicionantes de la actividad financiera del Estado para caminar hacia un accionar con perspectiva de género”, en *Debates de Derecho Tributario y Financiero. Género: desde una perspectiva de la economía y del derecho financiero y tributario*, Buenos Aires, 2022.

[58] Rodríguez Enríquez, Corina M.; Méndez Santolaria, Natalia, Tributación y justicia de género: perspectivas desde el caso argentino, Repositorio Institucional CONICET Digital 2021. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/207782

[59] O’Donnell, Andrea, “La información fiscal como insumo esencial para el diseño de políticas y acciones que eliminen las brechas de género”, en *Revista IGAL*, vol. II, N° 2, Buenos Aires, 2024, pp. 62-73.

[60] Torres Cantú, Enrique, “El rol de los bancos para derribar barreras para las mujeres”, en *Americas Quarterly*, Nueva York, 2020. Disponible en: https://www.americasquarterly.org/article/el-rol-de-los-bancos-en-derribar-barreras-para-las-mujeres/#:~:text=Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.de%20pr%C3%A9stamo%20sea%20la%20misma

[61] Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Mujeres, negocios y el derecho: desafíos para la inclusión financiera en América Latina*, Washington, D.C., BID, 2020.

[62] La experiencia argentina de los últimos años da cuenta de diversas políticas, municipales, provinciales y nacionales que se han esforzado por adoptar medidas sensibles a las desigualdades de género. Ejemplo de ello puede encontrarse en la Provincia de Buenos Aires que, durante la pandemia, implementó líneas como Impulso Mujeres que ofreció créditos a PyMEs lideradas por mujeres. A nivel nacional, los programas Emprender Mujeres y Producir con Equidad. También se destacan políticas asumidas por el Banco Provincia y el Nación, a modo de ejemplo cabe referir al ciclo Incluir ProductiBA, mediante la cual el Banco provincial bonaerense ofrece capacitaciones en herramientas financieras para mujeres y diversidades. Por su parte la banca nacional, obtuvo el Sello de Igualdad de Género del

Por ello se requiere una política financiera activa que derribe estereotipos: promover garantías específicas para emprendedoras, capacitación financiera dirigida y contratación de más mujeres en puestos decisivos del sistema bancario.

En otro orden de ideas, resulta fundamental apuntar que el presupuesto nacional —núcleo del Derecho Financiero— también refleja sesgos de género. Tradicionalmente se lo ve como una mera técnica contable, pero expertos remarcan su dimensión política. Horacio Corti advierte que la "visión jurídico-constitucional de la hacienda pública" no puede desconocer las dimensiones políticas y económicas de este fenómeno[63]. A su vez, sostiene que el Derecho Financiero abarca la práctica presupuestaria en su totalidad, más allá del derecho tributario. Desde esta óptica, el presupuesto **no es neutro ni inocuo**: cada asignación presupuestaria puede reforzar o corregir desigualdades estructurales.

La Dra. Schafrik ha enfocado sus reflexiones de los últimos años[64] en la importancia de incorporar la perspectiva de género en el ciclo presupuestario como una estrategia indispensable para desmantelar desigualdades estructurales. No es posible continuar sosteniendo una mirada "neutra" de las finanzas públicas: los presupuestos, lejos de ser instrumentos meramente técnicos, reproducen o corrigen desigualdades estructurales según el modo en que se planifican, ejecutan y controlan[65].

Tradicionalmente, el Derecho Financiero ha sido concebido como un conjunto de normas técnicas vinculadas a la recaudación y al gasto público. Esa visión, según Schafrik, se encuentra atravesada por una ceguera de género: se parte de la ficción de neutralidad, sin advertir que la distribución de recursos impacta de manera diferenciada en mujeres y varones[66].

En la práctica, esto significa que partidas presupuestarias destinadas a educación, salud, cuidado o programas sociales —donde las mujeres suelen ser las principales usuarias y, al mismo tiempo, proveedoras de trabajo no remunerado— quedan invisibilizadas en su dimensión de equidad. Como explica la autora, "el presupuesto no es inocuo ni neutro: es una herramienta de poder político que puede reforzar desigualdades o transformarlas"[67].

PNUD, en reconocimiento su compromiso institucional con políticas de inclusión e implementó una Gerencia de Género, Diversidad y Derechos Humanos, única en su tipo, que busca remover barreras de acceso como lenguaje técnico complicado y requisitos inaccesible. En síntesis, las iniciativas demuestran que Argentina ha impulsado una variedad de políticas financieras con perspectiva de género, desde microcréditos municipales hasta líneas nacionales de gran envergadura, y esfuerzos desde la banca pública para reducir barreras estructurales. Aunque han tenido impactos positivos, muchos de estos programas aún deben expandirse y profundizarse para corregir desigualdades sistémicas.

[63] Ryan, Carolina, "Iniciativas de presupuesto con perspectiva de género en la Argentina. La trama detrás de la experiencia local", en *Maestría en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe. Tesis destacadas del año académico 2020–2021*, San Martín, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), 1ª ed., 2023. Disponible en: (https://unsamedita.unsam.edu.ar/ciephtml2023/tesis3ciep2023.html#:~:text=4%20En%20esta%20l%C3%ADnea%2C%20Horacio,y%20econ%C3%B3micas%20del%20fen%C3%B3meno%20financiero%E2%80%9D

[64] Schafrik, Fabiana, "Una nueva visión sobre el denominado ciclo o circuito presupuestario", en *Temas de Derecho Administrativo*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1ª ed., 2017. En el apartado dedicado al Derecho financiero con perspectiva de género, aborda la transversalidad en el ciclo presupuestario, el gasto etiquetado y el uso de indicadores por género.

[65] *Ibidem*.

[66] Schafrik, Fabiana, "Una nueva visión sobre el denominado ciclo o circuito presupuestario", en *Temas de Derecho Administrativo*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1ª ed., 2017.

[67] Schafrik, Fabiana, "Ponencia en la Jornada sobre Derecho Financiero desde la Perspectiva de Género", Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2019

En ese sentido, señala la necesidad de transversalizar la equidad de género en todas las etapas del ciclo presupuestario —desde la formulación, pasando por la ejecución, hasta el control— mediante herramientas como el etiquetado del gasto ("gasto etiquetado"[68]) y el uso de "indicadores desagregados por género"[69] para asignar recursos de forma eficiente y justa. Lo que además supone continuidad a la mirada expuesta por Comité que interpreta la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) que en la Recomendación General N.° 25 insta a los Estados a garantizar la transversalización de género en todas sus políticas[70].

A su vez, O'Donnell destaca que dar a publicidad información relevante para poner de manifiesto las diferentes brechas de género favorece los procesos de rendición de cuentas en manos de la ciudadanía y la formulación de políticas y acciones en diferentes ámbitos, no solamente en los diseños de presupuestos públicos amigables a las mujeres, sino en medir la verdadera capacidad contributiva que tienen para ser contribuyentes de los impuestos[71].

Consideramos que estas ideas contribuyen a concebir el Derecho Financiero no sólo como una técnica de recaudación, sino como un medio para garantizar derechos fundamentales, lo que exige integrar la igualdad de género en su diseño e implementación.[72]

En definitiva, repensar el consumo, la tributación, el crédito y el presupuesto desde una mirada de género supone reconocer que el Derecho Financiero es un espacio de disputa por la igualdad sustantiva. Si se lo concibe únicamente como un instrumento técnico, se perpetúan sesgos históricos que reproducen pobreza y exclusión; en cambio, cuando se lo coloca al servicio de la equidad, se convierte en una herramienta transformadora capaz de garantizar autonomía económica y ampliar ciudadanía (derechos). El desafío actual, entonces, no es solo identificar las brechas, sino diseñar e implementar políticas fiscales y financieras que asuman explícitamente la centralidad del cuidado, la justicia distributiva y la igualdad estructural como ejes rectores de un nuevo pacto social democrático e inclusivo.

V. Reflexiones finales. El deseo de una Política Fiscal que aborde la discriminación en razón de género en el consumo

El consumo constituye un espacio clave para visibilizar la intersección entre desigualdades de género y estructuras económicas. Las mujeres e identidades feminizadas no solo participan en el

[68] identificar explícitamente partidas presupuestarias con impacto en género.

[69] para medir resultados y no sólo insumos, en línea con los estándares de ONU Mujeres y la CEPAL (ONU Mujeres (2016). *Presupuestos sensibles al género: Guía para la implementación en América Latina*. Santiago de Chile: ONU Mujeres.)

[70] Vale referir aquí que, aun cuando la Recomendación n° 25 no menciona en forma literal "políticas fiscales o presupuestarias". Lo que sí hace es desarrollar el concepto de obligación de adoptar medidas proactivas para garantizar la igualdad sustantiva, señalando que los Estados deben integrar la perspectiva de género en *todas sus políticas y programas*, y que el compromiso de cumplir con el art. 2 de la Convención incluye asignar los recursos necesarios.
De ahí se desprende la interpretación de que el ciclo presupuestario también está alcanzado, ya que sin asignación de recursos las obligaciones de la CEDAW quedan en meras declaraciones.

[71] O'Donnell, Andrea, "La información fiscal como insumo esencial para el diseño de políticas y acciones que eliminen las brechas de género", en *Revista IGAL*, vol. II, N° 2, Buenos Aires, 2024, pp. 62-73.

[72] Lorenzetti, Ricardo Luis, *Consumidores*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1ª ed., 2019.

mercado en condiciones desventajosas por la persistencia de la brecha salarial, la feminización de la pobreza y la división sexual del trabajo, sino que además enfrentan modalidades específicas de discriminación como consumidoras. Tanto el denominado "impuesto rosa" como el "pink washing" ilustran cómo el mercado puede operar como un dispositivo de reproducción simbólica y material de desigualdades, trasladando sobreprecios o instrumentalizando discursos feministas en clave comercial, mientras mantiene prácticas estructuralmente excluyentes.

Esta realidad exige repensar la noción de vulnerabilidad en el derecho de consumo. Como ha reconocido la doctrina y la jurisprudencia internacional, la vulnerabilidad no es una condición homogénea sino dinámica, y se agrava cuando confluyen factores de género, edad, condición socioeconómica o responsabilidades de cuidado. De allí la relevancia de la categoría de consumidoras hipervulnerabilizadas, que visibiliza cómo la pertenencia al género femenino, sumada a otras formas de discriminación estructural, genera un estado de fragilidad reforzada frente al mercado. Esta conceptualización no es meramente teórica: impone al Estado y a los operadores jurídicos un deber reforzado de tutela, con acciones positivas que aseguren el acceso real y no meramente formal a bienes, servicios y financiamiento.

Desde esta perspectiva, el derecho de las personas consumidoras y el derecho financiero deben ser concebidos en clave de derechos humanos, con perspectiva de vulnerabilidades y en particular sensible al género. El primero tiene la función de garantizar un trato digno, equitativo y libre de estereotipos, lo que implica desplegar instrumentos regulatorios y judiciales capaces de sancionar prácticas discriminatorias, revertir asimetrías y aplicar criterios diferenciales como la carga dinámica de la prueba o medidas autosatisfactivas frente a situaciones de consumo con sesgo de género. El segundo, lejos de limitarse a la técnica recaudatoria, se revela como un campo atravesado por decisiones políticas y distributivas afecta diferencialmente a mujeres y varones.

La política fiscal no puede considerarse neutral frente a las desigualdades estructurales de la sociedad. En el ámbito del consumo, la evidencia empírica demuestra que las mujeres y las identidades feminizadas enfrentan cargas económicas diferenciadas, tanto en la adquisición de bienes y servicios cotidianos como en el acceso a productos financieros y de salud. Y, desde la perspectiva del derecho financiero, una política fiscal con enfoque de género implica diseñar sistemas tributarios y de gasto que identifiquen, corrijan y prevengan estas desigualdades. Ello no se limita a la mera exención de impuestos sobre determinados bienes, sino que abarca tres dimensiones fundamentales.

Primeramente, el diseño tributario sensible al género: El sistema tributario debe reconocer que los impuestos indirectos —como el IVA— impactan de manera diferenciada en hogares encabezados por mujeres, quienes destinan un porcentaje mayor de sus ingresos a gastos esenciales. Las políticas de compensación, deducciones o subsidios orientados a grupos vulnerables o vulnerabilizados son herramientas necesarias para corregir estos sesgos. En segundo orden, la regulación de precios y productos con sesgo de género, esto requiere coordinación entre políticas fiscales, de defensa del consumidor y de regulación económica, promoviendo transparencia y sanciones frente a la discriminación indirecta. Por último, la asignación del gasto público con perspectiva de género- mencionada en el punto anterior-, lo que implica etiquetar partidas presupuestarias que impacten directamente en la autonomía económica de

mujeres y diversidades feminizadas, tales como programas de microcrédito, subsidios a emprendimientos liderados por mujeres, y servicios de cuidado y educación. La asignación estratégica de recursos debe basarse en evidencia sobre brechas económicas y sociales, garantizando que la política fiscal no solo recaude recursos, sino que contribuya activamente a la igualdad sustantiva.

El reconocimiento del derecho al cuidado por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos refuerza este planteo, en tanto sitúa el cuidado como un derecho autónomo y universal cuya garantía estatal resulta indispensable para la autonomía económica de las mujeres. Incorporar el cuidado como categoría jurídica y política obliga a repensar el diseño de los sistemas tributarios y presupuestarios, orientándolos hacia la redistribución efectiva de las cargas sociales y la eliminación de los obstáculos que perpetúan la feminización de la pobreza. En esta dirección, los principios de igualdad sustantiva y no discriminación, consagrados tanto en la Constitución Nacional como en instrumentos internacionales de derechos humanos, se erigen como mandatos normativos que no admiten retrocesos.

La reflexión final que emerge de este recorrido es clara: repensar el consumo, la tributación, el crédito y el presupuesto desde una perspectiva de género e interseccionalidad no es una opción académica ni un mero ejercicio técnico, sino una exigencia democrática y constitucional. Si el derecho financiero y el derecho de los consumidores se conciben únicamente como disciplinas técnicas, permanecerán ciegos frente a las desigualdades estructurales que configuran la vida de millones de mujeres e identidades feminizadas. En cambio, si se los asume como herramientas de justicia social, podrán convertirse en instrumentos transformadores capaces de garantizar autonomía económica, ampliar ciudadanía y consolidar un nuevo pacto social basado en la equidad.

En definitiva, la articulación entre el consumo, la cuestión de género y la hipervulnerabilidad nos invita a comprender que la lucha contra la discriminación en el mercado debe enmarcarse en un rediseño integral de la política fiscal y financiera. Solo mediante la integración sistemática de la perspectiva de género en el ciclo presupuestario, la regulación del crédito, la protección del consumidor y el diseño tributario será posible desmantelar los sesgos androcéntricos que todavía se impregnan como barreras a nuestros derechos. Ello supone avanzar hacia una política fiscal feminista que, reconociendo las asimetrías históricas, garantice igualdad sustantiva y convierta al derecho en un verdadero motor de transformación social.

EL DERECHO AL CUIDADO Y LA JUSTICIA FISCAL FEMINISTA

Florencia Bellone y Celina Santellán

"Si los números midieran cuidados, en vez de deuda, ¿cómo se vería el panorama? ¿Y si el dinero estuviera dedicado a cubrir cuidados, en lugar de especulación financiera?" [1]

I. Introducción

Durante décadas, los feminismos han denunciado que el trabajo doméstico y de cuidados constituye el pilar fundamental para la sostenibilidad de la vida y el funcionamiento de las estructuras económicas y sociales. Estos trabajos, que incluyen tareas como cocinar, limpiar, hacer compras, y cuidar a niñes, personas mayores o dependientes, sostienen cotidianamente la reproducción social, aún cuando históricamente han sido invisibilizados y desvalorizados.

Siguiendo a Silvia Federici (2018)[2], el trabajo de reproducción ha sido un componente esencial del sistema capitalista, ya que garantiza, sin costo para el capital, la reproducción diaria y generacional de la fuerza de trabajo. No obstante, estas tareas han sido relegadas sistemáticamente al ámbito privado, despojadas de todo reconocimiento económico y social. Sin embargo, estas tareas han sido históricamente relegadas al ámbito privado y despojadas de todo reconocimiento económico, social y simbólico. Esta relegación no es neutral: se sostiene sobre un entramado de lecturas deterministas, esencialistas y biologicistas de los cuerpos, que sirvieron para justificar la asignación desigual de responsabilidades según los roles de género funcionales a las necesidades del capitalismo[3].

En este marco, la división sexual del trabajo se encuentra estrechamente ligada a una interpretación de la diferencia sexual como una verdad científica-biológica incuestionable. Este sistema de organización social requirió, para su consolidación, de la legitimación otorgada por los discursos científicos modernos, que proyectaron jerarquías sociales sobre los cuerpos a través de la noción de dimorfismo sexual: la idea de dos sexos claramente diferenciados, definidos en función de su rol reproductivo[4]. Así se consolidó la representación de que las mujeres y los cuerpos feminizados poseen una predisposición "natural" al cuidado, la crianza y las tareas domésticas.

Mientras los varones cis han sido históricamente vinculados al trabajo productivo, asalariado y público, las cis mujeres han sido asignadas al trabajo doméstico, de cuidados y afectivo, no remunerado o precarizado, sin que estas tareas sean reconocidas como trabajo en el sentido tradicional del término. Esta definición restrictiva, centrada en la producción mercantil, ha estructurado el acceso al tiempo, los recursos y la autonomía, y ha contribuido a sostener un orden social y económico atravesado por jerarquías de género.

[1] Massacese, Julieta. Prólogo, en Haraway, D. J., & Clarke, A. E. (comps.).*Generar parentesco, no población*. Debates feministas sobre natalismo. Rara Avis Editorial. 2025. p.12-13.

[2] Federici, S. *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Editorial Tinta Limón. 2018. p. 153-180

[3] Ciccia, L. *La invención de los sexos. Cómo la ciencia puso el binarismo en nuestros cerebros y cómo los feminismos pueden ayudarnos a salir de ahí.* Siglo XXI Editores. 2022. p.71.

[4] *Ibid*., p. 40-43.

Tal como lo expresa la consigna difundida por las economistas feministas "*eso que llaman amor es trabajo no pago*"[5], lo que suele presentarse como una expresión natural de vocación o afecto, encubre, en realidad, relaciones estructurales de poder que han servido históricamente para negar derechos a mujeres y diversidades sexo-genéricas. Es por ello que desde los feminismos nos encontramos luchando por el reconocimiento del cuidado como un derecho humano, ya que implica visibilizar estas estructuras, interpelar su legitimidad y exigir la construcción de políticas públicas que garanticen una redistribución justa y equitativa.

En contextos atravesados por crisis recurrentes, políticas de ajuste fiscal y modelos económicos que continúan externalizando y desvalorizando el trabajo de cuidados, esta carga recae de forma desproporcionada sobre las mujeres cis y los cuerpos feminizados. Esta sobrecarga no solo se manifiesta en los hogares, sino también en comedores populares y redes comunitarias que absorben las responsabilidades que el Estado no asume[6]. Frente a este panorama, la economía feminista propone visibilizar, valorar y redistribuir los cuidados, promoviendo esquemas de corresponsabilidad entre el Estado, el mercado, las comunidades y las familias.

Reconocer el valor económico y social del cuidado es condición necesaria para garantizar la sostenibilidad de la vida, entendida, siguiendo a Amaia Pérez Orozco (2024), como "*el sostenimiento de las condiciones de posibilidad de vidas que merezcan la pena ser vividas*"[7]. Para avanzar hacia sociedades más justas e igualitarias, no alcanza con una transformación cultural o normativa que cuestione las bases simbólicas de la división sexual del trabajo: también es imprescindible el diseño de estrategias institucionales que aseguren el acceso universal a servicios de cuidado adecuados, sostenibles y de calidad, que mejoren las condiciones de vida de todas las personas.

En este marco, el presente trabajo se propone, en primer lugar, reconstruir el recorrido de la agenda regional del cuidado, que ha allanado el camino hacia su reconocimiento como un derecho humano. En segundo lugar, se analiza el rol de la política fiscal como una herramienta central para la redistribución de los cuidados y la garantía efectiva de derechos. Para ello, se tomará como referencia el aporte realizado por la organización Ecofeminita[8] en el *Amicus Curiae* presentado en el marco de la Opinión Consultiva solicitada por la República Argentina ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en enero de 2023. En dicho documento, se argumentó la necesidad de vincular el reconocimiento del cuidado como un derecho humano con el diseño de una política fiscal feminista.

II. El derecho humano al cuidado: un reconocimiento impostergable

El punto de partida de la agenda regional del cuidado puede situarse en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito en 2007. En esa oportunidad, se propuso aplicar el enfoque de derechos

[5] Ecofeminita. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=vXWtw-FRAOk [fecha de consulta: 18/08/2025]

[6] Mujeres, deuda y desigualdades de Género. Serafini Geoghegan, Verónica y Fois, Monserrat (2021). Mujeres, deuda y desigualdades de Género. Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – LATINDADD. Lima. 2021. p. 36

[7] Pérez Orozco, A."*Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*". Madrid: Traficantes de Sueños. 2014. p.88

[8] Ecofeminita. Disponible en https://ecofeminita.com/equipo/?v=5f02f0889301. [fecha de consulta: 18/08/2025]

humanos al campo del cuidado, a partir de la identificación de normas y principios vinculantes en el corpus jurídico internacional que ofrecieran un reconocimiento explícito o implícito de las actividades de cuidado. Esta revisión comprendió tanto Tratados y Pactos Internacionales como la labor interpretativa de los Comités encargados de supervisar su cumplimiento, así como también el análisis de garantías constitucionales en aquellos países que han otorgado jerarquía normativa al derecho al cuidado. El resultado de esta conferencia quedó plasmado en el Consenso de Quito, que reconoció expresamente el cuidado como un derecho humano integral, comprendido como el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado. Asimismo, se reconoció su valor social y económico, y se lo definió como un asunto público que compromete a los Estados, los gobiernos locales, las empresas, las organizaciones sociales y las familias[9].

Desde esta perspectiva, el derecho al cuidado no puede ser entendido únicamente como una herramienta que facilita la inserción de las mujeres en el mercado laboral, sino como un derecho universal, indivisible e interdependiente con el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y ambientales[10]. Tal como ha sido definido, el derecho al cuidado implica que todas las personas tienen derecho a cuidar, a ser cuidadas y al autocuidado, y que los Estados están obligados a garantizar las condiciones materiales y simbólicas necesarias para su ejercicio efectivo, de acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos[11].

Siguiendo a Pautassi (2023), el enfoque de derechos se sustenta en un conjunto de principios jurídicos fundamentales: la universalidad; la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos; la obligación de avanzar progresivamente en su cumplimiento y de abstenerse de adoptar medidas regresivas; el principio de igualdad y no discriminación; el acceso a la justicia y a la información pública; y la participación ciudadana y el empoderamiento de las personas titulares de derechos[12]. A partir de su carácter de derecho universal, se busca reconocer como sujetos de cuidado a todas las personas, sin necesidad de situarlas en condiciones específicas de vulnerabilidad, sin importar su género. El reconocimiento se basa en la condición de persona, no en una situación particular, por lo que no se trata de un deber exclusivo de las mujeres ni de una necesidad exclusiva de sectores tradicionalmente considerados dependientes, como niños/as, personas mayores o con discapacidad. A su vez, busca visibilizar la importancia de desvincular el acceso al cuidado de condiciones tradicionalmente asociadas, como el empleo asalariado formal, y activando un conjunto de obligaciones legales tanto para el Estado como para otros actores corresponsables, como el mercado, las familias y la comunidad[13].

En términos de política pública, este derecho implica la identificación de

[9] CEPAL. Consenso de Quito. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. 2007. Disponible en https://www.feim.org.ar/pdf/conferencias/quito/consenso_quito.pdf

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

[11] CEPAL. *Compromiso de Buenos Aires. XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. 2022

[12] Laura, Pautassi, *El derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo*, Fundación Friedrich Ebert, 2023, p. 7.

[13] 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. p. 18.

poblaciones prioritarias que, por su condición, requieren cuidados más intensivos y especializados, como niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores o con enfermedades crónicas. El ejercicio del derecho a recibir cuidados debe respetar la autonomía y la libertad de elección, y el derecho a cuidar no puede comprometer el acceso a otros derechos fundamentales de quienes cuidan, especialmente cuando se trata de cuidados no remunerados.

El marco normativo internacional también ha avanzado en el reconocimiento explícito del derecho al cuidado. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015) es el primer instrumento que lo denomina como tal, estableciendo en su artículo 12 que toda persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados que garantice protección en salud, servicios sociales, alimentación, vivienda y autonomía[14].

Este proceso normativo ha sido acompañado por un camino sostenido de construcción de consensos políticos en el ámbito regional. Las sucesivas Conferencias Regionales sobre la Mujer (instancias que reúnen a gobiernos, organismos internacionales, organizaciones feministas y sociedad civil) han consolidado el reconocimiento del cuidado como derecho humano. En la más reciente, celebrada en Buenos Aires en noviembre de 2022, los Estados miembros de la CEPAL reafirmaron este consenso al declarar que el cuidado debe ser garantizado como un derecho basado en los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género, y que esta responsabilidad debe ser compartida entre el Estado, las comunidades, las familias, las empresas y las personas[15].

Los Estados también acordaron avanzar en la construcción de sistemas integrales de cuidados como vía institucional y política para garantizar este derecho. Para ello, se comprometieron a adoptar marcos normativos con perspectiva de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos humanos, e implementar políticas articuladas sobre tiempo, recursos, prestaciones y servicios públicos universales y de calidad[16].

Sin embargo, el reconocimiento formal del derecho al cuidado no es suficiente. Su efectiva realización requiere de políticas sostenidas que cuenten con recursos adecuados. En este sentido, el Consenso de Buenos Aires fue enfático al subrayar que las políticas fiscales deben diseñarse, implementarse y evaluarse desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos. Los Estados se comprometieron a movilizar el máximo de recursos disponibles, a través de sistemas tributarios progresivos, para garantizar una inversión pública sostenible en infraestructura y servicios de cuidado.

A nivel regional, la Ley Modelo Interamericana de Cuidados[17] ofrece una guía para la elaboración de leyes y políticas públicas que reconozcan, redistribuyan y visibilicen el trabajo de cuidados no remunerado en la región. En su artículo 5, establece que toda persona, especialmente en situaciones de dependencia, tiene derecho a recibir cuidados de calidad a lo largo de su ciclo vital, así como a brindar cuidados en condiciones de igualdad, dignidad y corresponsabilidad. Esta norma propone la creación de un Sistema Nacional de Cuidados (SNC) como un sistema

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

[15] Compromiso de Buenos Aires, 2022, art. 8.

[16] *Ibid*., art. 26-28.

[17] Ley Modelo Interamericana de Cuidados, 2022, art. 5

público, universal y de financiamiento solidario, que articule diversas formas de provisión, estatales, comunitarias, privadas y locales, para garantizar el cumplimiento efectivo del derecho al cuidado y el respeto por quienes cuidan[18].

En el plano internacional, se destaca la resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas emitida en octubre de 2023, que subraya la urgencia de invertir en la economía del cuidado y desarrollar sistemas integrales que aseguren tanto los derechos de las personas cuidadoras (remuneradas y no remuneradas) como de quienes reciben cuidados[19]. Esta resolución llama a los Estados a adoptar medidas concretas para redistribuir equitativamente el trabajo de cuidado entre los distintos actores sociales (individuos, familias, comunidades, sector privado y Estado) y a promover políticas públicas e infraestructura que garanticen el acceso universal a servicios de cuidado infantil, salud, apoyo a personas con discapacidad y personas mayores.

Además, insta a garantizar derechos laborales y de protección social, incluyendo licencias parentales y de maternidad, especialmente para trabajadores del sector informal y de empleos no estándar, como parte del reconocimiento efectivo del cuidado como un derecho humano fundamental[20].

De este modo, se ha ido construyendo una agenda robusta en torno al reconocimiento de los cuidados como un derecho humano, y los ha situado de manera creciente como un componente estructural de la justicia social y la igualdad de género en América Latina y el Caribe.

[18] *Ibid*., art. 36.

[19] 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.

[20] *Ibid*., p. 1-5.

III. Derecho al cuidado y justicia fiscal feminista

En enero de 2023 la República Argentina presentó una Solicitud de Opinión Consultiva sobre "*El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos*"[21]. Desde Ecofeminita, junto a otras ocho organizaciones de la sociedad civil de México[22], participamos en la redacción de un *Amicus Curiae*[23] *que fue presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)* donde argumentamos acerca de la relacion entre el derecho al cuidado y la justicia fiscal feminista.

En el *Amicus*, se hace hincapié en que si bien el reconocimiento formal del derecho al cuidado es indispensable, limitarse a cumplir con las obligaciones establecidas en los tratados internacionales y a plasmar principios de derechos humanos en el papel no es suficiente. Si bien este recorrido normativo ha sido fundamental para posicionar el cuidado como una prioridad, se sostiene que la garantía formal de un derecho resulta insuficiente si no se aseguran los recursos necesarios para hacerlo efectivo. Para ello, es urgente comprender que alcanzar sociedades más igualitarias requiere inversión sostenida en infraestructura y en el trabajo de cuidados.

[21] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_2_2023_es.pdf [fecha de consulta: 15/08/2025]

[22] El *amicus curiae* fue un trabajo colectivo de nueve organizaciones: Ecofeminita, Intersecta México, Oxfam México, GENDERS México, FES México, Equidad de Género México, Ciep México, GIRE México, fundar México.

[23]Ecofeminita. El derecho al cuidado y la justicia fiscal feministaAmicus curiae para la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en https://ecofeminita.com/wp-content/uploads/2024/09/El-derecho-al-cuidado-y-la-justicia-fiscal-feminista.-Amicus-curiae-para-la-Corte-IDH.pdf?v=5f02f0889301 [fecha de consulta: 15/08/2025]

La conexión entre derechos humanos y política fiscal ha sido reconocida y desarrollada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en diversas oportunidades. En su *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, publicado en 2017, la Comisión subraya que los Estados tienen la obligación de utilizar al máximo los recursos disponibles para avanzar progresivamente en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), por lo que el análisis de sus esfuerzos para reducir la pobreza no puede desvincularse de su política fiscal[24]. En este sentido, la política fiscal, entendida como el conjunto de decisiones sobre la recaudación de ingresos y la asignación del gasto público, tiene una incidencia directa en la realización de los derechos humanos, ya que es el mecanismo mediante el cual los Estados pueden movilizar y distribuir los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones internacionales[25].

Esta obligación se encuentra consagrada en el derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que los Estados deben adoptar medidas, en particular de carácter económico y técnico, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos[26]. Disposiciones similares se encuentran en otros instrumentos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño[27] y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[28]. En el ámbito interamericano, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1 del Protocolo de San Salvador, también establece la obligación de adoptar todas las medidas necesarias, especialmente financieras, hasta el máximo de los recursos disponibles, con el fin de lograr progresivamente la plena realización de los DESC[29]. De este modo, la política fiscal no solo se vincula con la eficiencia económica, sino también con el cumplimiento efectivo de los compromisos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos.

A su vez, la CIDH enfatizó que los principios de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, reconocidos por el marco de los derechos humanos son plenamente aplicables a las políticas fiscales. Estos principios deben estar presentes en todo el ciclo de formulación e implementación de dichas políticas, incluyendo la elaboración de presupuestos, la definición de códigos tributarios y la distribución del gasto público[30]. Entendemos entonces que Incorporar estos principios implica democratizar las decisiones fiscales y garantizar que respondan a las necesidades de los sectores históricamente más excluidos, como por ejemplo las mujeres y diversidades sexo-genéricas.

Por otro lado, la CIDH también subraya que los principios propios del enfoque de derechos humanos constituyen un marco

[24] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas.* OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147. Pár. 494

[25] *Ibid*., párrs. 493-495.

[26] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), art. 2.1

[27] Convención sobre los Derechos del Niño, art. 4.

[28] Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 4.2.

[29] Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 26; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), art. 1

[30] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147. Pár. 501

normativo que refuerza y orienta las funciones clave de la política fiscal. En este sentido, resultan especialmente relevantes para el diseño y la evaluación de las políticas tributarias y de gasto público los siguientes principios y obligaciones: la garantía de niveles mínimos esenciales de derechos, la movilización del máximo de recursos disponibles, la realización progresiva sin regresividad, y el principio de igualdad y no discriminación[31]. En ese sentido, integrar estos estándares permite evaluar las decisiones fiscales no solo desde una lógica puramente económica o técnica, sino también desde su impacto en la justicia social y la garantía efectiva de derechos.

Como se mencionó anteriormente, los trabajos de cuidado, tanto remunerados como no remunerados, se encuentran distribuidos de forma profundamente desigual, recayendo mayoritariamente sobre mujeres y cuerpos feminizados. Esta distribución desigual tiene consecuencias directas en el acceso al mercado laboral, la calidad del empleo y los niveles de ingreso de las personas.

Desde Ecofeminita, cada trimestre actualizamos nuestro informe "*La desigualdad de género se puede medir*"[32]donde exponemos los datos más importantes en torno al mercado laboral en Argentina y analizamos de qué manera cis varones y cis mujeres acceden de manera diferenciada al mismo[33]. Los datos más recientes, correspondientes al primer trimestre de 2025, muestran que el 68% de las tareas domésticas no remuneradas en los hogares continúan siendo realizadas por mujeres. Esta carga desigual de trabajo no pago impacta directamente en las posibilidades de inserción laboral: al dedicar más tiempo al trabajo doméstico y de cuidados, las mujeres disponen de menos horas para realizar tareas remuneradas, lo cual restringe sus oportunidades económicas y contribuye a la persistencia de la brecha salarial de género.

Uno de los factores en la explicación de la brecha de ingresos es la llamada *segregación horizontal* del mercado laboral (o división sexual del trabajo). Esta refiere a la concentración de mujeres en determinados sectores o ramas de actividad tradicionalmente asociadas a los cuidados y la reproducción social, como la docencia, la enfermería, el trabajo doméstico o la limpieza, en contraposición a la presencia mayoritaria de varones en sectores como la construcción, la industria o la tecnología, que suelen estar mejor remunerados. En el caso argentino, las cifras son elocuentes: las mujeres representan el 98,1% de las personas que se desempeñan en el trabajo doméstico remunerado, una de las ramas más feminizadas, precarizadas y con mayores niveles de informalidad. Además, están sobrerrepresentadas en sectores como la enseñanza (75%) y los servicios sociales y de salud (67,8%). A su vez, el trabajo doméstico remunerado se encuentra entre los que presentan los ingresos promedio más bajos, tanto mensuales como por hora trabajada[34].

[31] *Ibid.*. pár. 502

[32] Ecofeminita. Disponible en http://doi.org/10.5281/zenodo.4540185 [fecha de consulta: 15/08/2025]

[33] Nota: Como venimos señalando en nuestros reportes de Ecofeminita, los datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC continúan reproduciendo un enfoque binario (hombre-mujer) que invisibiliza a una parte significativa de la población. Para avanzar hacia análisis verdaderamente integrales y representativos, resulta urgente que las estadísticas oficiales incorporen a la población travesti-trans, cuyas condiciones materiales de vida siguen siendo ignoradas por las herramientas tradicionales de medición.

[34] Ecofeminita. Disponible en https://ecofeminita.com/informe-trabajadoras-actual/?v=5f02f0889301 [fecha de consulta: 15/08/2025]

Estas desigualdades estructurales evidencian que la organización del trabajo y del tiempo en nuestras sociedades responde a una lógica de género que reproduce y profundiza las condiciones de desigualdad económica. En este marco, cuando analizamos la pobreza desde una perspectiva de género en Argentina, se torna visible su carácter profundamente feminizado: las mujeres están sobrerrepresentadas entre los sectores más empobrecidos, mientras que los varones predominan en los estratos de mayores ingresos. Esta distribución desigual de la riqueza y la pobreza no es casual ni neutral, sino el resultado de estructuras sociales, económicas y culturales que asignan de manera desigual las responsabilidades de cuidado, el acceso al trabajo remunerado y los recursos materiales. En este sentido, tal como ha advertido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la pobreza y la pobreza extrema no pueden ser enfrentadas ni erradicadas sin un marco amplio de políticas de carácter redistributivo, incluyendo de manera central a la política fiscal, que aborden y reduzcan los altos niveles de desigualdad socioeconómica que caracterizan a América Latina[35]. La perspectiva de género debe ser un componente ineludible de esas políticas, si se pretende transformar las condiciones que sostienen la feminización de la pobreza.

En este contexto, entendemos que el diseño de políticas fiscales con enfoque de género se presenta como una herramienta clave para visibilizar, reconocer y redistribuir el trabajo de cuidados, así como para garantizar condiciones materiales de existencia más justas y equitativas. Incorporar esta perspectiva permite problematizar los supuestos de neutralidad en la política fiscal y entender que las decisiones sobre cómo se recauda y cómo se gasta tienen impactos diferenciados según el género, clase social, raza y etnia.

Las políticas fiscales son habitualmente clasificadas en tres grandes dimensiones: ingresos (recaudación tributaria), endeudamiento y gasto público y pueden cumplir un rol redistributivo progresivo o, por el contrario, contribuir a sostener o incluso profundizar las desigualdades existentes. En América Latina y el Caribe, las estructuras fiscales tienden a ser regresivas, ya que la carga impositiva recae en mayor proporción sobre el consumo y los salarios que sobre la renta y la riqueza[3637]. En lugar de actuar como mecanismos para cerrar brechas socioeconómicas, los sistemas tributarios de la región tienden a reproducirlas, afectando de manera desproporcionada a los sectores de menores ingresos y beneficiando a quienes concentran mayores patrimonios.

Esta lógica regresiva se agrava cuando el gasto público, particularmente las transferencias hacia los sectores más vulnerables, no alcanza a compensar las desigualdades generadas por el sistema impositivo. Si el Estado no logra canalizar recursos suficientes hacia políticas sociales efectivas y universales, se perpetúa una estructura fiscal inequitativa que, además, limita las capacidades estatales de financiar servicios públicos esenciales, incluyendo aquellos vinculados al cuidado.

Ejemplo de ello son los privilegios económicos a sectores como la petroquímica y la minería en contraposición de exenciones impositivas a sectores vulnerados. La priorización de estos sectores, junto con los incrementos de

[35] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas.* OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147. Pár. 493

[36] Lustig, Nora. *"Desigualdad y política fiscal en América Latina."* Pensamiento iberoamericano 4 (2017): p. 23-36.

[37] Inter-American Center of Tax Administrations. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*. OECD Publishing, 2023. p. 35-36

deuda pública, restringen la capacidad de los gobiernos de incrementar el gasto social que equipare las condiciones de vida de la población, especialmente durante períodos de crisis o recesión. Así, la "falta de recursos" termina siendo el resultado de decisiones políticas en función de las prioridades de los Estado: se asume como indeseable el gasto social y la garantía de derechos, mientras se conceden gastos tributarios y subsidios a los sectores ya privilegiados de la economía.

En la región se evidencia una reducción de los presupuestos públicos que redundan en el recorte de servicios directamente vinculados a los cuidados, en detrimento del tiempo de las mujeres y cuerpos feminizados, que asumen mayores responsabilidades de cuidado para compensar la falta de provisión estatal. Según CEPAL (2023)[38] América Latina y el Caribe se encuentran entre las regiones más endeudadas del mundo, con un peso de la deuda pública que en 2022 alcanzó el 51,5% y 77,3% del PIB respectivamente.

Por otro lado, las medidas de austeridad, entendidas como las políticas que aplican los gobiernos para reducir los déficits presupuestarios y la deuda soberana, se encuentran directamente vinculadas con el endeudamiento: 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[39]. Estos pagos implican reducciones en las inversiones para la garantía de los derechos humanos, ya que esto significa menos dinero en educación, salud, infraestructuras públicas, programas sociales, entre otras políticas fundamentales.

En ese sentido, entendemos que la austeridad fiscal es una forma de violencia de género[40] porque, lejos de ser una política económica neutral, tiene efectos desproporcionadamente perjudiciales sobre las mujeres y diversidades, especialmente aquellas que ya enfrentan múltiples formas de desigualdad. En un contexto global donde el 85 % de la población vive bajo medidas de austeridad, los recortes en el gasto público en áreas clave, junto con el aumento de impuestos regresivos como el IVA, afectan directamente las condiciones de vida de quienes dependen más intensamente de estos servicios: las mujeres y las diversidades, que suelen ser también quienes los sostienen desde su trabajo, muchas veces precario y no remunerado.

Esta situación ha sido advertida por el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que ha enfatizado la importancia de realizar evaluaciones exhaustivas del impacto que las políticas fiscales, y en particular las de austeridad, tienen sobre los derechos de las mujeres. El Comité ha instado a los Estados a implementar políticas económicas y de protección social que no solo garanticen el acceso a derechos básicos, sino que también contribuyan activamente a reducir la carga desproporcionada del trabajo de cuidados no remunerado que recae sobre las mujeres[41].

[38] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago, 2023. p. 34-42

[39] Serafini Geoghegan, Verónica y Fois, Monserrat (2021). *Mujeres, deuda y desigualdades de Género*. Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – LATINDADD. Lima. 2021. p. 9

[40] Ecofeminita. La austeridad fiscal también es violencia de género. Disponible en https://ecofeminita.com/austeridad-fiscal-violencia-de-genero/?v=5b61a1b298a0 . [fecha de consulta: 15/08/2025]

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

En este contexto, las políticas de austeridad no sólo erosionan las capacidades estatales para sostener servicios públicos fundamentales, sino que profundizan las desigualdades estructurales existentes y refuerzan una organización social del cuidado basada en una división sexual del trabajo que precariza y empobrece aún más a quienes ya se encuentran en situación de vulnerabilidad. Mientras se priorizan subsidios y beneficios fiscales para grandes empresas y se profundiza la desregulación del mercado, se recortan derechos y se debilitan los sistemas de protección social que garantizan mínimos vitales, exponiendo a millones de mujeres y personas de identidades feminizadas a mayores niveles de inseguridad, sobrecarga laboral y pobreza.

La austeridad incrementa el volumen de trabajo de cuidados no remunerado, reduce las oportunidades de empleo digno y restringe el acceso a servicios esenciales como salud, educación, transporte y asistencia social. Estos efectos generan consecuencias físicas, emocionales y psicológicas que constituyen formas concretas de violencia estructural, invisibilizada pero sistemática, ejercida desde la toma de decisiones macroeconómicas.

Entendemos que esa violencia es una manifestación sistemática de un modelo que prioriza la rentabilidad sobre la vida. Los recortes en servicios públicos, salarios del sector público, donde predominan las cis mujeres, y subsidios clave como los alimentarios, erosionan la autonomía económica y social además de perpetuar ciclos de exclusión y precarización. Por otro lado, en muchos países, los recortes han alcanzado incluso la financiación de servicios de prevención y atención a la violencia de género, dejando a muchas mujeres sin redes de apoyo fundamentales para su seguridad y supervivencia.

La austeridad fiscal constituye una respuesta política que ignora sistemáticamente las desigualdades de género preexistentes y las agrava, afectando de manera directa la capacidad de millones de mujeres y diversidades para vivir vidas dignas, libres de violencia y con acceso a derechos básicos. A su vez, los endeudamientos suponen obligaciones para las generaciones futuras, que a su vez son privadas en el presente de la inversión social necesaria para su pleno desarrollo.

En este sentido, la política fiscal adquiere un rol central. Un Estado que sostiene un sistema tributario regresivo (en el que la carga impositiva recae desproporcionadamente sobre los sectores de menores ingresos) no solo limita su capacidad de brindar servicios públicos esenciales, sino que se convierte en un agente activo en la reproducción de las desigualdades estructurales. Lejos de neutralizar las dinámicas de exclusión socioeconómica, este tipo de política fiscal contribuye a sostener los regímenes discriminatorios que perpetúan la injusticia social en la región. La justicia fiscal feminista implica abandonar la premisa de que el derecho al cuidado no puede abordarse desde los Estados debido a la “falta de recursos” y, en su lugar, realizar propuestas para garantizar ese financiamiento. Las economistas feministas cuestionamos la creencia de que las decisiones políticas y económicas deben priorizar el crecimiento económico de los mercados como el único medio para garantizar los derechos humanos. El problema con esta creencia del “derrame”, sostenida por la ortodoxia económica, es que no reconoce que el ajuste está siendo financiado a costa de poner en riesgo la sostenibilidad de la vida.

Por lo tanto, el derecho al cuidado es un asunto profundamente económico-político, ya que exige la necesaria redistribución de la riqueza para que la mayoría de la

población pueda acceder a condiciones de vida digna y, al mismo tiempo, reorganizar la sociedad para que los cuidados sean asumidos de manera corresponsable. Esto no solo implica que todas las personas asuman una carga equitativa de las responsabilidades de cuidado independientemente de su género, sino también que estas tareas se distribuyan con el Estado, los agentes del mercado y las comunidades.

Para poder alcanzarlo, la promoción y consideración de la capacidad redistributiva de los sistemas impositivos son cruciales en las políticas públicas. Los ejemplos de políticas fiscales que servirían para garantizar el derecho al cuidado incluyen, para el caso de América Latina y el Caribe, fortalecer la tributación directa y reducir la evasión fiscal para garantizar recursos. Las propuestas se centran en obtener los fondos necesarios para sostener la vida, reconociendo que el esquema fiscal puede influir en la igualdad de género más allá de la asignación de gastos específicos.

En este sentido, evitar una excesiva dependencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA), conocido por su carácter regresivo, resulta fundamental para avanzar hacia una política fiscal más justa. Por otro lado, aumentar la recaudación en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) mediante el fortalecimiento de los mecanismos de control sobre la evasión y la elusión fiscal se presenta como una condición indispensable para mejorar la equidad y la capacidad redistributiva del Estado[42].

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ya había señalado que la baja recaudación de ingresos públicos constituye uno de los principales obstáculos para reducir las desigualdades sociales y regionales en América Latina. A pesar de que los ingresos tributarios representan el componente central del financiamiento estatal, su volumen sigue siendo insuficiente debido a una baja carga impositiva estructural y a un sistema tributario que, en muchos casos, se apoya en impuestos regresivos. A esto identificó que se suman múltiples mecanismos que erosionan la base imponible, como deducciones, exenciones, vacíos legales y la persistente evasión y elusión tributaria[43]. Estos factores debilitan gravemente la capacidad de los Estados para garantizar derechos, especialmente en contextos de alta desigualdad y pobreza estructural.

Así como los países con ingresos insuficientes tienden a ofrecer servicios públicos deficientes, lo que impacta negativamente en la carga de trabajo no remunerado que recae mayoritariamente sobre las mujeres, una política fiscal orientada a la redistribución puede convertirse en una herramienta clave para transformar esa realidad. Destinar los fondos recaudados a la creación y fortalecimiento de un Sistema Integral de Cuidados permitiría redistribuir de forma más justa las responsabilidades de cuidado dentro de la sociedad, reconociendo su valor económico y social, y garantizando condiciones materiales que hagan posible vidas dignas de ser vividas.

Transformar la actual organización social del cuidado requiere pensar en políticas de cuidado desde una perspectiva bidimensional: por un lado, asegurando que las personas que necesitan cuidados accedan a servicios suficientes, de calidad y centrados en sus derechos, y por otro, reconociendo las condiciones de quienes

[42] Laterra, Pato. "Justicia fiscal: notas para pensar las políticas públicas con perspectiva de género" en Constantino Agostina, et al. *Economía feminista para la sostenibilidad de la vida: aportes desde Argentina*. Fundación Friedrich Ebert, 2020. p. 10

[43] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147. Pár. 494

brindan esos cuidados, garantizando que dichos servicios sean accesibles y efectivamente reduzcan y redistribuyan la carga de trabajo no remunerado. En este sentido, se trata de políticas multipropósito que atienden simultáneamente las necesidades de quienes reciben cuidados, de quienes los proveen, y también del autocuidado.

Por todo ello, resulta fundamental reconocer que garantizar el derecho al cuidado implica que los Estados asignen progresivamente los recursos necesarios para su cumplimiento, respetando los principios de igualdad y no discriminación. De lo contrario, en lugar de cerrar brechas estructurales, las políticas podrían reproducir, e incluso profundizar, las desigualdades de género, clase y raza ya existentes en nuestras sociedades.

IV. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos sostenido que la política fiscal no es una herramienta neutra, sino un dispositivo central en la configuración de las condiciones materiales de existencia y, por tanto, en la reproducción o transformación de las desigualdades estructurales de género. La manera en que los Estados recaudan y asignan sus recursos públicos tiene efectos concretos y diferenciados sobre la vida de las personas. Desde esta perspectiva, incorporar un enfoque de género y derechos humanos en el diseño, la implementación y la evaluación de la política fiscal se desprende de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

El reconocimiento de los trabajos de cuidados, históricamente invisibilizados, feminizados y desvalorizados, como un pilar fundamental para la sostenibilidad de la vida y del sistema económico requiere respuestas estructurales desde el ámbito fiscal. En sociedades donde la pobreza se encuentra feminizada y la organización social del cuidado se sostiene mayormente sobre los hombros de mujeres y cuerpos feminizados, es urgente que la política fiscal contribuya a redistribuir las cargas y a garantizar condiciones materiales más equitativas. Tal como lo propusimos desde la organización Ecofeminita en el Amicus Curiae presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Opinión Consultiva solicitada por la República Argentina en 2023, el reconocimiento del cuidado como un derecho humano debe estar indisolublemente vinculado a un modelo fiscal feminista que permita su efectiva realización.

Esto implica avanzar hacia una política tributaria progresiva, que reduzca la dependencia de impuestos regresivos como el IVA y fortalezca la capacidad estatal para recaudar, mediante la lucha contra la evasión, la elusión fiscal y los regímenes de privilegio que concentran los beneficios en los sectores de mayores ingresos. Entendemos que no se trata solamente de cuánto se recauda, sino también de cómo se asignan esos recursos. En ese sentido, la creación de un Sistema Integral de Cuidados con enfoque de derechos, tal como han propuesto diversos marcos normativos y de políticas públicas a nivel regional, se vuelve un destino prioritario. Estas políticas deben atender, al mismo tiempo, las necesidades de quienes requieren cuidados, las condiciones laborales de quienes los brindan, y el derecho al autocuidado.

La política fiscal con enfoque de género es una herramienta poderosa que permite desnaturalizar las estructuras de poder que organizan nuestras economías y abrir camino a un nuevo paradigma: uno que sitúe la sostenibilidad de la vida en el centro de las decisiones económicas. Apostar por una fiscalidad feminista es apostar por un Estado comprometido con la igualdad sustantiva, la justicia redistributiva y la garantía efectiva de derechos para todas las personas.

PERSPECTIVA DE GÉNERO Y TRIBUTOS EN LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Margarita Zabalza

I. Introducción

El 11 de septiembre de 2025 fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe la nueva Constitución, una de las pocas provincias argentinas que no había reformado su Constitución luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

El proceso no ha sido sencillo, ha requerido un largo camino hasta llegar al actual texto sancionado, que aún debe ser complementado con una importante cantidad de leyes que deben reglar las diversas modificaciones incorporadas. Pero más allá de ello, creo que esta ha sido la Constitución posible, que debe guiar la vida de los santafesinos y las santafesinas por los próximos treinta años por lo menos.

Dicho ello, en estas líneas intentaré realizar un análisis de las diversas cláusulas incorporadas a la Constitución de Santa Fe que, de alguna forma, profundizan una mirada general con relación a la perspectiva de género y que, en lo particular, nos permite trazar una línea en lo atinente a la tributación. Para ello comenzaremos por realizar un análisis de las modificaciones realizadas al anterior artículo 5 -hoy artículo 8- para advertir cómo el constituyente ha incorporado una visión más amplia de los tributos con fines extrafiscales en la Constitución, realizando una interrelación con diversas normas de la Constitución.

Seguidamente, nos introduciremos en el análisis de normativa incorporada que tiene que ver con “medidas de acción positiva” y perspectiva de género, considerando las facultades otorgadas al Poder Legislativo referidas a lo tributario y al uso de la tributación con fines extrafiscales, para culminar estas líneas con algunas ideas muy preliminares respecto de un análisis integral de la Constitución de Santa Fe en cuanto a la tributación con perspectiva de género.

II. Ideas preliminares: el derecho constitucional tributario.

Como primera cuestión, entiendo necesario dejar en claro que estamos en el ámbito del derecho constitucional y, en particular, del derecho constitucional tributario. Todas las constituciones contienen cláusulas que regulan la institución tributaria, esto es, principios comunes del derecho constitucional tributario.

Asimismo, las constituciones contienen regulación de los gastos públicos, esto es, la construcción de la institución presupuestaria. Horacio Corti[1] nos explica sobre el tema que cualquier institución constitucional, si pretende ser real y efectiva en la realidad social, requiere de algún grado de financiamiento, esto es, si una Constitución pretende realizarse empíricamente en la sociedad tiene que pensar como ella se financia. Coincido con ello, cómo se financian los derechos y cómo se financia la organización estatal del poder son cuestiones ineludibles. Para ello, el desafío que se nos presenta es poder pensar principios constitucionales comunes,

[1] CORTI, Horacio, *Repensar el derecho presupuestario en el Siglo XXI*, en Derechos Humanos y presupuestos públicos, Ortega Maldonado y Martinez Regino (coordinadores), Unam, 2018. Derechos humanos y presupuestos públicos.

aplicables a los tributos y al gasto público (las dos instituciones financieras principales), haciendo alusión a lo que denomina "Teoría General de la Constitución Financiera".

Siguiendo de alguna forma esa postura, creo fundamental en estas líneas reafirmar la idea que es preciso partir de la premisa que "sin Estado no hay derechos" y que todos nuestros derechos dependen de los tributos recaudados por el gobierno. Entonces, al interrogante, ¿qué derechos garantiza una comunidad?, la respuesta debe ser, miremos su Constitución y, además, estudiemos cuántos recursos se destinan a asegurar su cumplimiento.

Adentrándonos en el tema que nos ocupa, podemos plantear otro interrogante, ¿por qué mirar el régimen tributario desde la perspectiva de género? Y sobre ello entiendo muy ilustrativa la respuesta que dan Natalia Gherardi y Corina Rodriguez Enriquez cuando afirman que *"la revisión del sistema tributario desde la perspectiva de la CEDAW (ONU 1979) implica evaluar no sólo que el total recaudado sea suficiente para asegurar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para varones y mujeres en condiciones de igualdad, sino también que estos recursos sean recaudados de una manera consistente con el objetivo de alcanzar la igualdad sustantiva"*[2].

Dicho ello, analicemos cómo la reforma de la Constitución de Santa Fe ha profundizado sin lugar a dudas la posibilidad y responsabilidad del Estado de mirar con perspectiva de género el sistema tributario santafesino.

[2] GHERARDI, Natalia; RODRIGUEZ ENRIQUEZ, Corina, *Los impuestos como herramienta para la equidad de género: el caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina*, ELA/CIEPP, Documento de Trabajo N 67, Diciembre 2008.

III. El nuevo artículo 8 de la Constitución de Santa Fe.

El artículo 8 ha venido a reemplazar al anterior artículo 5[3], mejorándolo sin dudas en su amplitud, siendo que éste sólo se encargaba de establecer la conformación del Tesoro Provincial y sentar principios constitucionales relativos a los tributos. Veámoslo en detalle:

> "ARTÍCULO 8: *La Provincia sostiene el gasto público mediante los recursos provenientes de la coparticipación federal, la recaudación de los tributos creados por ley, las rentas producidas por sus bienes y servicios, la enajenación de sus activos o bienes de su pertenencia, la propia actividad económica que desarrolle y las operaciones de crédito que concierte que no pueden destinarse a financiar gastos corrientes, salvo en caso de urgencia. Toda persona que habita la Provincia o que en ella desarrolla actividad económica está obligada a concurrir a los gastos públicos.*
>
> *El sistema tributario se organiza considerando la función económica y social de los tributos y se inspira en los principios de legalidad, generalidad, no confiscatoriedad, irretroactividad, igualdad, equidad, razonabilidad,*

[3] "*El gobierno de la Provincia provee a los gastos públicos con los fondos provenientes de las contribuciones que establezca la ley; de las rentas producidas por sus bienes y servicios; de la enajenación de bienes de su pertenencia; de la propia actividad económica que realice; y de las operaciones de crédito que concierte. Todos los habitantes de la Provincia están obligados a concurrir a los gastos públicos según su capacidad contributiva. El régimen tributario puede inspirarse en criterios de progresividad*".

capacidad contributiva, simplicidad y certeza. Puede establecer estructuras progresivas de alícuotas, exenciones y otras disposiciones tendientes a graduar la carga fiscal para lograr el desarrollo económico, territorial y social de la comunidad. Puede contemplar un tratamiento fiscal diferenciado para las cooperativas y mutuales que, en cumplimiento de las formalidades y exigencias legales, acrediten su naturaleza de entidades sin fines de lucro y su función social dentro de la economía solidaria.

Los tributos deben ser creados por ley. Es nula toda delegación expresa o tácita.

La administración financiera y presupuestaria se rige por los principios de responsabilidad fiscal, sostenibilidad, eficiencia, eficacia, publicidad y transparencia. Garantiza mecanismos de control y rendición de cuentas. La ley establece reglas, estándares, procedimientos y dispositivos institucionales vinculados con el gasto, la deuda pública y la transparencia, que tiendan al equilibrio fiscal".

De la norma transcripta, entendemos que la misma puede ser segmentada para su estudio en tres grandes bloques o temas: 1) la formación del tesoro provincial; 2) los principios rectores del tributo, y 3) los principios rectores del gasto público Nos iremos abocando en los párrafos siguientes a los dos primeros.

III.A. Conformación del tesoro provincial

Como primer cuestión el artículo 8 de la Constitución Provincial, a semejanza del artículo 4 de la Constitución Nacional, delimita la conformación del tesoro provincial, estableciendo que la Provincia sostiene el gasto público mediante: a*) los recursos provenientes de la coparticipación federal*, *b) la recaudación de los tributos creados por ley, c) las rentas producidas por sus bienes y servicios*, *d) la enajenación de sus activos o bienes de su pertenencia, e) la propia actividad económica que desarrolle y f) las operaciones de crédito que concierte que no pueden destinarse a financiar gastos corrientes, salvo en caso de urgencia.*

Esta nueva norma vino de alguna forma a complementar la anterior, incorporando en forma expresa lo relativo a los recursos provenientes de la coparticipación federal que, sin lugar a duda, forman parte del tesoro provincial de conformidad a lo establecido en la Ley 23.548 de Coparticipación Federal a la cual ha adherido Santa Fe mediante Ley 10.197 (01/08/1988).

Claramente esta decisión de los convencionales ha sido consecuencia de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, que constitucionalizó el régimen de coparticipación federal incorporándolo al inciso 2 del artículo 75.

Luego la norma reafirma la vigencia del principio de legalidad o reserva de ley cuando establece que otro recurso disponible serán los tributos creados por ley, a lo cual nos referiremos en los párrafos siguientes.

Me parece importante resaltar que los convencionales han hecho un trabajo importante en cuanto a lograr utilizar los términos adecuados en las normas constitucionales, haciendo referencia al término tributo -género- y no a sus diversas especies -impuestos, tasas y contribuciones- cuando habla de los principios aplicables.

III.B. Los principios rectores del tributo

De la lectura de la norma transcripta ut supra, podemos extraer los principios rectores del tributo que han sido consagrados en forma expresa en la Constitución Provincial.

En efecto, el texto del artículo 8 reza en uno de sus párrafos: "*…El sistema tributario se organiza considerando la función económica y social de los tributos y se inspira en los principios de legalidad, generalidad, no confiscatoriedad, irretroactividad, igualdad, equidad, razonabilidad, capacidad contributiva, simplicidad y certeza…*", enumerando así los distintos principios tributarios.

Dada la importancia que tiene para el derecho constitucional tributario, como primera cuestión cabe referirnos al principio de legalidad o reserva de ley. De análisis completo del artículo 8 advertimos que refiere en diversas oportunidades a dicho principio, dado que además de la enumeración que hace en el segundo párrafo, junto con otros principios, textualmente dice: "*…los tributos deben ser creados por ley. Es nula toda delegación expresa o tácita…*".

A su vez, en el primer párrafo cuando detalla la conformación del tesoro provincial deja en claro que el mismo se conformará por "*la recaudación de los tributos creados por ley*", lo cual sin lugar a duda consagra dicho principio.

En otros artículos de la Constitución se reafirma la vigencia de este principio, en particular podemos mencionar el actual artículo 21 -anterior artículo 15- cuando hace alusión a la protección de la propiedad privada deja en claro que "*…ninguna prestación patrimonial puede ser impuesta sino conforme a la ley*". Semejante disposición encontramos en la Constitución Nacional.

Asimismo, el actual artículo 90 -anterior 55- que enumera las atribuciones de la Legislatura, en su inciso 6 -anterior 7-, deja plasmado que corresponde a la Legislatura crear los tributos conforme al artículo 8. Cabe mencionar que, a diferencia de lo establecido en la Constitución Nacional, en la Provincial no se consagró la figura de los decretos de necesidad y urgencia ni la delegación legislativa, siendo ello una garantía en materia tributaria para afianzar la idea de la creación y/o modificación de los tributos por ley, lo cual ahorra cualquier discusión doctrinaria al respecto.

Los constituyentes han dejado consagrado también el principio de generalidad tributaria al establecer que "*toda persona que habita la Provincia o que en ella desarrolla actividad económica está obligada a concurrir a los gastos públicos*", siendo también enumerado en forma expresa en el artículo 8.

¿Por qué es importante el principio de generalidad?. Porque deja expresa la obligación de contribuir con el sostenimiento de los gastos públicos de la Provincia, condicionado, obviamente, a la existencia de capacidad contributiva, principio también consagrado en forma expresa en el artículo en cuestión.

Si bien el anterior artículo 5 de la Constitución establecía que "… *Todos los habitantes de la Provincia están obligados a concurrir a los gastos públicos según su capacidad contributiva…*", el actual artículo 8 lo menciona sin vincularlo expresamente al principio de generalidad, lo que ha hecho ya en muchas oportunidades la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, afirmando que el sistema tributario "*…se inspira en los principios de… igualdad, equidad, razonabilidad, capacidad contributiva…*". Veremos en los párrafos siguientes como estos principios se vinculan a la aplicación de la perspectiva de género en la tributación.

Dicho esto, cabe preguntarnos cómo se armonizaría el principio de capacidad

contributiva con la expresión "*...el sistema tributario se organiza considerando la función económica y social de los tributos*...". Bueno, se deberán armonizar los fines fiscales con los extrafiscales, es decir, razones de conveniencia, justicia social y bien común, ajenas a la capacidad contributiva pueden dar lugar a que la Legislatura entienda que es conveniente que el principio capacidad económica ceda ante otras exigencias constitucionales. Ello ha sido confirmado en diversas oportunidades por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación[4].

En particular cabe referir al fallo "Cerro Castillo"[5] en el cual la CSJN, aceptó la extra-fiscalidad de los tributos: juntamente con su esencial propósito de allegar fondos al tesoro público, los tributos constituyen un valioso instrumento de regulación económica, complemento necesario del principio constitucional que prevé atender al bien general (art. 75 inc. 2 CN), el que conduce a la finalidad de impulsar el desarrollo pleno y justo de las fuerzas económicas.

Para reforzar esta idea, cabe decir que la citada no es la única alusión del artículo 8 a la finalidad extrafiscal de los tributos, dado que textualmente también dice que "*...puede establecer estructuras progresivas de alícuotas, exenciones y otras disposiciones tendientes a graduar la carga fiscal para lograr el desarrollo económico, territorial y social de la comunidad*...". Además, en diversas normas de la Constitución de Santa Fe se deja plasmada la posibilidad de establecer tributos con fines extrafiscales.

En ese marco, el Artículo 47 -anterior 25-, sienta el criterio que "*el Estado provincial promueve el desarrollo e integración económicos de las diferentes zonas de su territorio, en correlación con la economía nacional, y a este fin orienta la iniciativa económica privada y la estimula mediante una adecuada política tributaria y crediticia y la construcción de vías de comunicación, canales, plantas generadoras de energía y demás obras públicas que sean necesarias. Facilita, con igual propósito, la incorporación de capitales, equipos, materiales, asistencia tecnológica y asesoramiento administrativo y, en general, adopta cualquier medida que estime conveniente*".

Luego, cuando el artículo 90 -anterior 55- establece las facultades de la Legislatura, en el inciso 16 deja establecido que le corresponde "*conceder estímulos por tiempo determinado con fines de promoción de la actividad económica y atención de situaciones sociales*".

A su vez, el inciso 27 de dicha norma le atribuye la potestad de "p*romover el desarrollo integral de la industria a través del fortalecimiento de las cadenas de valor, la competitividad y la innovación, el acceso a la tecnología, al crédito, la capacitación, los incentivos tributarios y la diversificación del entramado industrial*".

Por último, el artículo 8 fija un criterio interesante que tiene que ver con la posibilidad de utilizar los tributos con fines extrafiscales cuando expresa que "*...puede contemplar un tratamiento fiscal diferenciado para las cooperativas y mutuales que, en cumplimiento de las formalidades y exigencias legales, acrediten su naturaleza de entidades sin fines de lucro y su función social dentro de la economía solidaria*...".

Y respecto de ello, no podemos más que preguntarnos, ¿por qué eximir lo que siendo justo que pague, se repute útil que no lo

[4] CSJN, "*Lopez Lopez c/ Provincia de Santiago del Estero*" (1991). La garantía de la igualdad no impide que la legislación considere de manera diferente situaciones que estima diversas, de forma tal que, de no mediar discriminaciones arbitrarias, se creen categorías de contribuyentes sujetos a tasa diferentes.

[5] CSJN, "*Cerro Castillo SA c/ Chubut*" (26/11/87).

haga? Pues bien, porque la exención claramente para los y las convencionales de Santa Fe, ha dejado de ser un instrumento solamente de política fiscal para convertirse en un instrumento de política social o económica. Ello, claramente cabe aplicarse a la temática de nuestro trabajo, es decir, a observar los tributos con perspectiva de género. Volveremos sobre ello en los párrafos siguientes.

Estas normas son complementadas en el artículo 90 que establece las facultades de la legislatura, dado que el inciso 16) establece "*…conceder estímulos por tiempo determinado con fines de promoción de la actividad económica y atención de situaciones sociales*"; y el inciso 26) le encomienda "*…proveer al desarrollo integral de la Provincia, promoviendo el bienestar general, la inclusión social, el crecimiento económico y el desarrollo productivo, científico y tecnológico, mediante el impulso de la industria, el comercio, el turismo, el asociativismo, el mutualismo, el cooperativismo y la infraestructura estratégica que incluya a los puertos y a los sistemas de transporte*".

Como podemos advertir, sobre todo de este último inciso transcripto, las facultades que le ha dado el convencional constituyente a la Legislatura es amplia en materia de utilización de los tributos con fines extrafiscales, esto es, con fines de bienestar general, inclusión social, crecimiento económico y desarrollo productivo.

El principio de igualdad es otro de los principios enumerados en forma expresa en el Artículo 8, cuyo análisis lo dejamos para los párrafos siguientes dado que es el sostén de la perspectiva de género en la materia.

Otro principio que se enumera expresamente en el artículo 8 es el de equidad, siempre de difícil conceptualización, por ello creo necesario referir a los expresado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "Arbelaiz"[6], cuando dejó sentado que la equidad es un criterio de justicia en la aplicación de la ley a la individualidad de las personas y de las relaciones. Indudablemente ello se aplica a nuestra temática si advertimos que la aplicación de las leyes tributarias en las mujeres puede generar una desigualdad que no fue considerada en su creación. Volveremos sobre ello.

No obstante, la Corte Suprema de la Nación ha mantenido dos nociones referidas a la equidad. Por un lado, la equidad entendida como la existencia de la necesidad del tributo o la ponderación de los resultados económicos que produce en los contribuyentes, la cual no es ponderable -oportunidad, mérito o conveniencia relativa al establecimiento del tributo y sus circunstancias-. No es justiciable la necesidad del tributo o su razonabilidad[7].

Por otro lado, la falta de equidad de los tributos se convierte en causal suficiente para decretar su invalidación constitucional, si afecta el principio de no confiscatoriedad y la garantía de inviolabilidad de la propiedad[8]. Ambos principios también consagrados en forma expresa en la nueva Constitución provincial.

IV. La tributación con perspectiva de género en la nueva Constitución de Santa Fe

Antes de introducir la temática específica de este trabajo, cabe recordar que la noción de género –a diferencia del término "sexo", que se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer- hace referencia

[6] CSJN, "*Arbelaiz, José c/ Pcia. de Buenos Aires*" (1951),.

[7] CSJN, "S*.A. Cia. Swift La Plata*", (17/02/1961).

[8] CSJN, "*Lopez Lopez c/ Sgo. del Estero*" (1991); "*Doña Graciana Etchessahar de Lastra*" (26/10/1928); "*Banco Italo-Argentino de San Juan*" (14/10/40).

a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de las facultades y derechos a favor del hombre y en detrimento de la mujer[9].

Mantilla Falcón[10] introduce el concepto de estereotipo de género, manifestando que hace referencia a "*una visión generalizada o idea preconcebida sobre los atributos o características que tienen o deberían tener, o sobre los papeles que cumplen o deberían cumplir tanto hombres como mujeres*". Por tanto, concluye la autora, "*al aplicar una perspectiva de género lo que se logra es visibilizar y analizar de una forma distinta aquellas conductas, normas, políticas públicas y demás situaciones entendiendo su impacto diferenciado en las personas, por lo cual esta perspectiva es una herramienta y una categoría de análisis que permite conocer las diferentes dimensiones que abarca la discriminación contra las mujeres y la población LGTBI, y las estrategias necesarias para combatirla*".

En lo que atañe al derecho tributario, la perspectiva de género nos permitirá asimilar los efectos diferenciados del sistema tributario en la participación laboral y económica, en la distribución de las responsabilidades de cuidado, en el acceso a activos económicos y patrones de consumo de hombres y mujeres, dado que los tributos provienen de gravarlos en su condición de consumidores, trabajadores, empleados y propietarios o no de activos. Por lo tanto, dependiendo de cómo, sobre quién y en qué magnitud recaiga la carga tributaria, el pago de impuestos puede tener implicancias en términos de la desigualdad de género, sea de forma directa o indirecta[11].

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

Para ello se torna fundamental no sólo analizar las normas de los tributos con perspectiva de género sino los efectos concretos que las misma ejercen sobre las mujeres. Así, estamos en condiciones de afirmar que los sesgos explícitos hacen referencia a la forma en que las leyes tributarias dan a mujeres y hombres una categorización y un tratamiento diferente[12], una disposición fiscal se dirige directamente

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

[10] MANTILLA FALCON, Julissa, *Derecho y perspectiva de género: un encuentro necesario*, publicado en VOX JURIS, Lima (Perú) 32 (2): 117-125, 2016, p. 118.

[11] GROWN, C. y VALODIA, I., *Taxation and gender equality*, Taxation and Gender Equity: A comparative Analysis of Direct and Indirect taxes in Developing and developed Countries, Londres, Routledge, 2010.

[12] STOTSKY, J., *Sesgos de género en los sistemas tributarios*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), 2005.

a hombres o a mujeres de una manera distinta (discriminación directa) y son fácilmente detectables.

Los sesgos implícitos, en cambio, se producen cuando una normativa o reglamentación impositiva trata a hombres y mujeres de manera similar, pero su aplicación produce un impacto o efecto desigual. Una disposición se aplica teóricamente por igual a ambos pero, en realidad, existe una discriminación, ya que esa política interactúa con patrones de comportamiento o ingresos cuyo impacto sobre cada género es diferente (discriminación indirecta). Son más difíciles de identificar, y es necesario observar las diferentes maneras en que el sistema tributario afecta a unos y otras[13].

Es indudable que un sistema tributario equitativo e igualitario en términos de género requiere que las mujeres sean tratadas en condiciones de igualdad con los varones, como individuos autónomos e independientes, promoviendo no sólo la igualdad formal entre los sexos sino la igualdad sustantiva. En consonancia con ello, Natalia Gherardi[14] nos explica que, si bien los ejemplos de sesgo explícito son raros, esto no significa que nuestros sistemas tributarios no afecten a hombres y mujeres de manera diferente. Por lo tanto, es necesario ir más allá de un análisis superficial de la ley tributaria y comprender cómo interactúa con las diferentes realidades socioeconómicas de hombres y mujeres, como las brechas de género persistentes en los niveles de ingresos, la participación laboral, el consumo, el espíritu empresarial y la riqueza.

Esta importancia que le damos a analizar los sistemas tributarios con perspectiva de género no es caprichoso, sino que es consecuencia de luchas de muchos años de muchas mujeres que se fue plasmando en diversos compromisos internacionales y regionales asumidos por el Estado argentino y que hoy no cabe dudas que ha incorporado de forma expresa la Constitución de Santa Fe[15].

IV.A.Los principios constitucionales que sustentan esta perspectiva

Para comenzar diremos que el principio de igualdad constituye uno de los pilares fundamentales dentro de las sociedades democráticas contemporáneas y del estado de derecho, y es por ello por lo que todos los ordenamientos jurídicos recogen el reconocimiento de la igualdad ante la ley.

Este principio está enumerado en forma expresa en el artículo 8 de la Constitución de Santa Fe tal como lo mencionamos en los párrafos precedentes. No obstante, para su análisis completo, se torna fundamental pensar las distintas proyecciones que en el derecho tributario el mismo tiene.

Por ello, siguiendo a José Casas[16], diremos que la igualdad ante la ley hace referencia a la igualdad formal, por el mero hecho de ser persona, buscando la paridad de trato tributario. En segundo lugar, la igualdad en la ley, es decir, trato igual para igualdad de circunstancias, donde cobra un rol fundamental el principio de razonabilidad en la elaboración de las categorías por el legislador. En otras palabras, las categorías que establezca el legislador serán válidas

[13] CEPAL, La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes (LC/CRM.14/3), Santiago, diciembre 2019.

[14] GHERARDI, Natalia, *Los impuestos como la herramienta para la equidad de género. El caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina*; Documento de trabajo N 67; CIEP – ELA; Diciembre 2008.

[15] TOZZINI, Gabriela I. (Directora), *Tributación y género. Informe presentado ante el Consejo Federal de Inversiones para la Provincia de Santa Fe*, Editorial: Fder, 2023.

[16] CASAS, José Osvaldo, *El principio de igualdad en el Estatuto del contribuyente*, en Revista Latinoamericana de Derecho Tributario, Editorial: Marciasl Pons, Madrid, 1997, p. 57 y ss.

cuando no obedezcan a razones arbitrarias o para discriminar o perseguir[17].

Así la vinculación del principio de igualdad con el de razonabilidad es fundamental. La razonabilidad es un principio general del derecho, en la Constitución Nacional está consagrado en el artículo 28, la garantía innominada; y en el artículo 33. Por aplicación de este principio, se entiende que toda intervención estatal en la esfera de los particulares ha de ser idónea; indispensable y proporcionada, para asegurar la supremacía de los derechos fundamentales contenidos en la CN y normas superiores ante las regulaciones que los afectan o las normas y demás actuaciones estatales que los ponen en práctica. Además, porque importa la interdicción de la arbitrariedad. Este principio está enumerado en forma expresa en el artículo 8 de la Constitución provincial.

Asimismo, se utiliza el principio de capacidad contributiva para resolver la igualitaria distribución de las cargas entre los contribuyentes.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación[18] ha resuelto que, en materia impositiva, el principio de igualdad exige la creación de categorías tributarias razonables y también prohíbe la posibilidad de unificar las consecuencias tributarias para situaciones que en la realidad son distintas, ya que desde el punto de vista constitucional, hacer prevalecer el principio de igualdad supone reconocer que es tan injusto gravar en distinta forma a quienes tienen iguales medios como imponer la misma contribución a quienes están en desigual situación. Así, resolvió que el bloque de legalidad aplicable situaciones de vulnerabilidad: "*...resulta transversal a todo el ordenamiento jurídico, proyectándose concretamente a la materia tributaria, ya que no es dable postular que el Estado actúe con una mirada humanista en ámbitos carentes de contenido económico inmediato (libertades de expresión, ambulatoria o tránsito, etc.) y sea insensible al momento de definir su política fiscal*". Así, expresamente sostuvo que: "*... en definitiva, el sistema tributario no puede desentenderse del resto del ordenamiento jurídico y operar como un compartimento estanco, destinado a ser autosuficiente "a cualquier precio", pues ello lo dejaría al margen de las mandas constitucionales*[19]".

En última instancia, la igualdad por la ley, el Estado no puede permanecer indiferente ante las marcadas desigualdades económicas y sociales, debiendo propender a conseguir la justicia social, igualdad real en términos sociales, políticos y jurídicos. Aquí se resalta el vínculo con los principios de proporcionalidad y progresividad -ambos también consagrados expresamente en el artículo 8- y ello nos lleva automáticamente a pensar la igualdad de género.

A nivel nacional, para efectivizar el principio de igualdad la Constitución ha

[17] CSJN, "*Hileret Rodriguez c/ Provincia de Tucumán*" (05/09/1903), sentó criterio que es admisible la discriminación en categorías de contribuyentes, e implícitamente que tales categorías deben ser razonablemente formadas. También, "Don Eugenio Díaz Vélez" (20/06/1928), las categorías no deben ser arbitrarias o formadas para hostilizar a determinadas personas o clases.

[18] A modo de ejemplo, en el fallo "*Bayer SA c/ Provincia de Santa Fe*" (31/10/2017), la CSJN ha dejado dicho que la garantía del art 16 CN entrega a la prudencia y sabiduría del Poder Legislativo una amplia libertad para ordenar, agrupar, distinguiendo y clasificando los objetos de la legislación; y que el establecimiento de clasificaciones y categorías para la percepción de los impuestos debe ser estrictamente compatible con el principio de igualdad, pero no sólo a condición de que todos los que sean colocados en una clase o categoría reciban el mismo tratamiento, sino también-y es lo esencial- que la clasificación misma tenga razón de ser, esto es, que corresponda razonablemente a distinciones reales..".

[19] CSJN, Fallos 342:411, "García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad", 2019.

incorporado en la reforma de 1994 el inciso 23 al artículo 75, en el cual se establece como atribución del Congreso de la Nación la de *"legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad"*. Se trata de medidas de acción positiva que el Congreso Nacional tiene la facultad de adoptar como tutela especial. En el apartado siguiente analizaremos la norma que ha incorporado la Constitución de Santa Fe.

IV.B. Las medidas de acción positiva

Hay una norma particular en lo que tiene que ver con la perspectiva de género a la cual es menester hacer referencia para luego avanzar en un análisis de la tributación con perspectiva de género en la Provincia de Santa Fe luego de la reforma constitucional.

En efecto, el artículo 13 textualmente dice:

> "*La Provincia reconoce la existencia de desigualdades estructurales que limitan el goce pleno de los derechos de las personas. Se compromete a adoptar medidas de acción positiva para reducir sus efectos negativos y garantizar condiciones de igualdad y no discriminación, en especial, y sin perjuicio de otros grupos que se encuentren en situación de desventaja estructural, respecto a: 1) la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, atendiendo a su interés superior y al derecho a ser escuchados de acuerdo con su autonomía progresiva; 2)* ***el principio de participación paritaria de las mujeres, la igualdad sustantiva de ellas y las diversidades en todos los ámbitos, garantizando la protección integral frente a toda forma de violencia y discriminación****; 3) el rol activo de las juventudes en la vida social, económica, política y cultural, asegurando mecanismos institucionales para la real participación y toma de decisiones; 4) el cuidado de las personas mayores que preserve su dignidad, autonomía, independencia y el respeto a su proyecto de vida; 5) la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad, promoviendo los apoyos y ajustes razonables con enfoque de diseño universal y accesibilidad; 6) la preexistencia y persistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y sus comunidades; 7) el abordaje de la indigencia, la pobreza y la exclusión; y, 8) la promoción de la equidad territorial para superar la discriminación por razones geográficas en la Provincia*".

En primera instancia cabe resaltar que no existe norma semejante en la Constitución Nacional que reconozca de forma expresa las desigualdades estructurales que de alguna u otra forma puedan limitar el pleno goce de los derechos, enumerando una serie de grupos de personas que pueden ser los que se encuentran en dicha situación. Realmente ha sido un avance muy importante en este sentido, más aún cuando advertimos que la norma ha sido incorporada en el capítulo cuarto de la Constitución bajo el título "políticas públicas", lo que conlleva la responsabilidad del Estado provincial de trabajar y avanzar en políticas públicas relativas a tender a la igualdad de real de oportunidades.

Seguidamente, se compromete a adoptar medidas de las conocidas como "de acción positiva" para reducir los efectos de dichas desigualdades que reconoce como estructurales -me interesa sobre todo resaltar esta definición porque sin lugar a duda la desigualdad de género es de tipo estructural y a ello no es indiferente el régimen tributario-. Pero ello no es todo, acto seguido la norma constitucional fija como efecto buscado de las medidas de acción positiva que puede adoptar la Provincia, reducir los efectos negativos de la desigualdad y garantizar condiciones de igualdad y no discriminación.

Y, por último, enumera ciertos grupos que identifica en situación de desventaja estructural, respecto de los cuales cabría aplicar las medidas de acción positivas a adoptar, en particular y en lo que nos enfocamos en este trabajo, refiere al "*principio de participación paritaria de las mujeres, la igualdad sustantiva de ellas y las diversidades en todos los ámbitos, garantizando la protección integral frente a toda forma de violencia y discriminación*".

Marisa Herrera[20] refiere al colectivo de mujeres como uno de los incluidos en nuestro texto constitucional nacional, puntualmente en el artículo 75 inciso 23 que procura acciones positivas en favor de determinados grupos, "*porque cargan sobre sus espaldas con una desigualdad estructural que impide, cercena y restringe el derecho a una vida en igualdad y sin discriminación como lo promueven una gran cantidad de tratados internacionales de derechos…*". Bajo la premisa que existen en nuestra sociedad desigualdades estructurales que sistemáticamente excluyen a ciertos grupos, o bien, los coloca en una situación de desventaja, afectando de esta manera al pleno goce de sus derechos humanos, es que resulta necesario revisar el concepto tradicional de igualdad, para caminar hacia un paradigma de igualdad en el que partamos de reconocer la realidad social, con sus desigualdades estructurales, para revertir la situación de sometimiento de determinados grupos.

La norma que hemos transcripto en los párrafos precedentes se ve sostenida y reforzada por otras en la Constitución de Santa Fe. Así el Artículo 90 cuando detalla las atribuciones de la Legislatura establece en su inciso 25) "*…promover medidas de acción positiva*". Claramente, y tal como lo advertimos en los párrafos precedentes, en materia tributaria es indudable que ello requiere la participación de la legislatura por la aplicación del principio de legalidad, sea para modificar tributos o para crear determinadas exenciones que favorezcan la igualdad de género.

Otra norma que no refiere específicamente a la perspectiva de género pero que claramente puede ser utilizada en dicho sentido es el inciso 26) del artículo 90 cuando ordena a la legislatura "*proveer al desarrollo integral de la Provincia, promoviendo el bienestar general, la inclusión social, el crecimiento económico y el desarrollo productivo, científico y tecnológico, mediante el impulso de la industria, el comercio, el turismo, el asociativismo, el mutualismo, el cooperativismo y la infraestructura estratégica que incluya a los puertos y a los sistemas de transporte*". Es evidente que la tributación puede ser un medio idóneo para esos fines, siendo siempre facultad de la legislatura su aplicación.

Todo lo que venimos se ve reforzado aún más con el artículo 107 que detalla las facultades Poder Ejecutivo, dado que en el inciso 19) establece que "*diseña, planifica y ejecuta políticas públicas orientadas al desarrollo integral de la Provincia, promoviendo el bienestar general, la*

[20] HERRERA, Marisa, *Derecho empresarial y conciencia de géneros*, en Igualdad Real de las Mujeres, Fernández Andreani, Patricia A., 1ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021. p. 195.

inclusión social, el crecimiento económico y el desarrollo productivo, científico y tecnológico, mediante el impulso de la industria y su acceso a mercados, el turismo, el asociativismo, el mutualismo, el cooperativismo y la infraestructura estratégica que incluya a los puertos y los sistemas de transporte", reiterando de alguna forma la pauta establecida a la Legislatura.

V. Algunas reflexiones finales

Me permito en esta instancia del trabajo traer a colación a Darío Rossignolo[21] cuando explica la existencia de cuatro "hechos estilizados" sobre las diferencias de género en la actividad económica que deben ser utilizados para entender el impacto de los tributos diferenciados entre hombres y mujeres. Tales hechos resultan ser los siguientes: (a) las diferencias por género en el empleo remunerado, incluyendo empleo formal/informal, salarios y segregación ocupacional; (b) el trabajo de las mujeres en la economía de cuidado no remunerado; (c) las diferencias por género en el gasto en bienes de consumo, y (d) las diferencias por género en los derechos de propiedad y propiedad de activos.

Entonces, como primer cuestión no podemos dejar de reiterar una vez más que la desigualdad de género es de tipo estructural y, por ello, tenemos la responsabilidad de no reproducirla. En ese marco, tal como nos explica Magdalena Rua[22], si entendemos que la política pública en el plano macroeconómico y, en particular, la política fiscal y tributaria, no posee un efecto neutral en materia de género, sino que, por el contrario, repercute ampliando desigualdades entre hombres y mujeres, cuando podría contribuir a corregir las brechas de género, es menester que las políticas fiscales sean sensibles al género, realizando tratamientos tributarios diferenciados a grupos diferentes.

Partiendo de dicha premisa, y luego de un breve análisis -que tenemos como responsabilidad ampliar rápidamente- advertimos de las cláusulas de la Constitución de Santa Fe en su reciente reforma, que los convencionales han incorporado diversas herramientas que van a permitir tanto a los legisladores como al ejecutivo avanzar en trazar políticas públicas que tengan como objetivo revertir esa desigualdad estructural y cumplir con los diversos compromisos internacionales que Argentina ha asumido en la materia.

En ese contexto, es indudable que en materia tributaria las herramientas son variadas. No sólo porque así lo han dejado plasmado los convencionales en el artículo 8, que se constituye en la columna vertebral del derecho constitucional tributario, reglando la conformación del tesoro provincial y los principios rectores tanto de la tributación como del gasto público, sino que además consagra expresamente como herramienta la utilización de la tributación con fines extrafiscales. Ello, indudablemente, habilita a la legislatura a crear y/o modificar tributos que dejen de lado la finalidad recaudatoria de los mismos y que persigan fines económicos, sociales y, por qué no, la igualdad real de género.

También las exenciones han sido regladas en el texto constitucional como instrumento de política fiscal, quedando consagrada la utilización de estas con fines extrafiscales.

[21] ROSSIGNOLO, Dario; *Equidad de género en los sistemas impositivos con aplicaciones al caso argentino*; Revista Debates de Derecho Tributario y Financiero Género: desde la perspectiva de la Economía y el Derecho Financiero, Año II - Nº 5 - Diciembre 2022, publicada por el Centro de Estudios de Derecho Financiero y Derecho Tributario Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, p. 172 y ss.

[22] RUA, Magdalena; *Sesgos de género implícitos y explícitos en la estructura impositiva*; Política Fiscal feminista; 6/6/2021; https://www.elcohetealaluna.com/politica-fiscal-feminista/

Así las cosas, vale aquí recordar que existen ejemplos ya en nuestra Provincia en que las mismas han sido utilizadas como herramienta para propender a la igualdad de género[23].

Por todo ello, tenemos que afirmar fuertemente que en la Provincia de Santa Fe se han constitucionalizado instrumentos diversos que permitirán tender a la igualdad de género, haciendo uso para ello de la política tributaria, se trate de beneficios tributarios o del análisis de la tributación a fin de eliminar los sesgos de género relacionados con los impuestos y garantizar que no se creen nuevos impuestos, leyes en materia de gasto, programas o prácticas que aumenten las disparidades entre mujeres y hombres.

Todas estas normas se ven a su vez reforzadas cuando analizamos el artículo 13, mediante el cual la Provincia reconoce la existencia de desigualdades estructurales que limitan el goce pleno de los derechos de las personas y se compromete a adoptar medidas de acción positiva para reducir sus efectos negativos y garantizar condiciones de igualdad, particularmente en materia de género.

En otras palabras, la nueva Constitución de la Provincia cuenta con diversos instrumentos que permitirán trabajar en un sistema tributario con perspectiva de género, pudiendo adoptar medidas de acción positiva para poder tender a eliminar las desigualdades estructurales existentes, teniendo en cuenta en la elaboración de la política fiscal que los impuestos pueden tener implicancias importantes para la igualdad de género que requieren consideración y adaptación por parte de los formuladores de políticas.

Como última cuestión que me permito insistir es la necesidad de trabajar con datos relativos a los tributos provinciales y sus contribuyentes segregados por género, así como en el seguimiento continuo de las políticas públicas adoptadas en este marco, esto es, poder rastrear los efectos que las decisiones tributarias y/o exenciones acordadas tienen, siendo de suma importancia dado los montos que el Estado podría dejar de recaudar como gasto tributario en estas políticas[24].

[23] Decreto 1361 del 01/08/2022, dictado en el marco de la Ley 8.478 de Fomento de la actividad industrial, que estableció beneficios tributarios para las empresas, incluyendo la perspectiva de género en dicho régimen.

[24] Recomiendo en este sentido la lectura del informe elaborado en el marco del convenio suscripto entre la Facultad de Derecho, el Consejo Federal de Inversiones y la Provincia de Santa Fe. TOZZINI, Gabriela I. (Directora), *Tributación y género. Informe presentado ante el Consejo Federal de Inversiones para la Provincia de Santa Fe*, *Ob. Cit*.

II. ADULTOS MAYORES

LA VEJEZ, LOS IMPUESTOS Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PORTUGAL

Ana Sofia Carvalho

I. Introducción: personas mayores, vulnerabilidad y protección

Este artículo comenzará abordando las personas mayores, evaluando su vulnerabilidad, para luego presentar los principales aspectos fiscales y prestacionales relacionados con las personas mayores en Portugal, culminando con las principales conclusiones sobre los temas tratados.

En Portugal, no existe una definición clara de persona mayor, oscilando entre un rango de edades que va de los 60 a los 65 años. Jorge Duarte Pinheiro cree que «en el *contexto actual de aumento de la longevidad y el mantenimiento de una cierta calidad de vida en etapas posteriores de la vida, parece razonable elegir el criterio de los 65 años, pero sin pretensiones de rigidez*»[1].

Para Miguel Vila y Jorge Rodríguez, la vulnerabilidad es «*el resultado de la exposición a riesgos, combinada con la incapacidad para afrontarlos y la incapacidad de adaptarse activamente*» .[2]Como hemos explicado en otras ocasiones [3], esta noción remite inmediatamente a la idea de fragilidad física como resultado de alguna característica biológica o psicológica. En este sentido, la edad es un factor esencial a considerar. La vejez nos convierte en seres potencialmente vulnerables, es decir, necesitados de apoyo y ayuda, dependientes de otros y, en algunos casos, sujetos a situaciones que generan mayor daño y sufrimiento, y con peores consecuencias, que en otras personas.

Junto con esta dimensión física o biológica, es inevitable mencionar aquí una dimensión socioeconómica. La posición social de la vejez determina en gran medida su grado de vulnerabilidad. Así, según Gustavo Busso [4], «*la vulnerabilidad surge de la interacción entre un conjunto de factores internos y externos que convergen en un individuo, hogar o comunidad en particular, en un tiempo y espacio determinados*». Así, «*las condiciones de desamparo y fragilidad, combinadas con la falta de respuestas y las debilidades internas, pueden llevar al individuo, hogar o comunidad a sufrir un deterioro del bienestar como consecuencia de la exposición a ciertos tipos de riesgos*». Por lo tanto, podemos afirmar que la vulnerabilidad también tiene una dimensión política y económica relacionada con la

[1]PINHEIRO, Jorge Duarte, *O Direito da Família Contemporâneo*, 7.ª ed., Gestlegal, 2020, p. 370.

[2]VILLA, Miguel e RODRÍGUEZ VIGNOLI, Jorge, *Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, Brasilia, Brasil, CEPAL (Comisión Económica para América Latina), ONU, LC/R.2086, 22 abril, 2002, p. 3. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/13051 [fecha de consulta: 03/09/2025].

[3]CARVALHO, Ana Sofia e GRACIA IBÁÑEZ, Jorge, "A idade avançada como fator de discriminação: uma perspetiva portuguesa", *Lex Familiae - Revista Portuguesa de Direito da Família*, Ano 19, n.º 38 - julho a dezembro de 2022, pp. 59 a 78.

[4] BUSSO, Gustavo, "Vulnerabilidad Social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI", Documento presentado en el Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 20 y 21 de junio, 2001, p. 7.

forma en que las sociedades se regulan y organizan, lo que lógicamente refuerza o mitiga sus efectos negativos sobre ciertos grupos.

También debemos añadir una tercera dimensión relacionada con las características psicológicas de cada individuo y, en especial, el complejo concepto de resiliencia. En efecto, como señala Gustavo Busso [5], «*la relevancia de la noción de vulnerabilidad social se relaciona con la posibilidad de comprender cognitivamente cómo y por qué razones los diferentes grupos y sectores de la sociedad se ven dinámicamente sujetos a procesos que amenazan su subsistencia y su capacidad para alcanzar mayores niveles de bienestar*».

El concepto de riesgo es central en esta amplia comprensión de la vulnerabilidad como una mayor propensión al daño (físico, psicológico o social). En esta comprensión, los grupos vulnerables son esencialmente grupos en riesgo. Y cuando este riesgo se concreta, incluso corren el riesgo de sufrir daño social, ya sea por pobreza o violencia, por ejemplo.

Debido a la complejidad del concepto de vulnerabilidad, para que sea realmente operativo, sería necesario preguntarnos a qué es vulnerable cada persona y cómo esta vulnerabilidad se ha configurado en los diferentes contextos en los que se desenvuelve su vida. Esta es una comprensión ecológica de la vulnerabilidad.

Más específicamente, al referirse a la construcción social de la vulnerabilidad en las personas mayores, es importante abordar la discriminación que las afecta específicamente como grupo, la cual se caracteriza por ser discreta y tender a naturalizarse. Esta discriminación dirigida a las personas mayores se conoce como *edadismo*[6]. Debido a los estereotipos negativos que configuran la percepción de la vejez, las personas mayores sufren discriminación social debido a su edad avanzada, a lo que se suma el funcionamiento discriminatorio de los modelos económicos y sociales dominantes para las personas mayores[7].

Hasta la década de 1970, la tradición teórica en el campo de la gerontología social atribuía la causa de los problemas en la vejez a la dificultad de ajuste individual al envejecimiento, la jubilación o el declive físico, asumiendo, hasta cierto punto, que los desarrollos estatales y económicos que generaban desigualdad en la vejez eran inevitables. Desde entonces, varios autores, especialmente anglosajones, han abordado el análisis de lo que identifican como la construcción social de la dependencia en la vejez. El foco de atención ha comenzado a desplazarse hacia el análisis del mercado laboral y las condiciones de jubilación, así como su relación con el empobrecimiento de las personas mayores. Los sistemas de seguridad social y la jubilación forzosa implicarían la implementación de políticas sociales, beneficios y servicios segregados para las personas mayores, mientras que la jubilación, aunque depende de la situación económica y el empleo previo, la mayoría de las veces conlleva una reducción significativa de los ingresos. Los bajos ingresos se aceptan como una característica natural de la vejez, mientras que las personas mayores son percibidas como una

[5] *Ibíd*, p. 9.

[6] *Vid.* AYALON, Liat e TESCH-RÖMER, Clemens (Eds), *Contemporary Perspectives on Ageism*, 1.ª ed., Cham, Switzerland, Springer, 2018 e MARQUES, Sibila, *Discriminação da Terceira Idade*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

[7] CARVALHO, Ana Sofia e GRACIA, Jorge, "Os maus-tratos a idosos em contextos familiares. Proposta para uma abordagem ecológico-crítica", in *Cuidado e Afetividade*, 1.ª ed., São Paulo, Atlas, 2017, pp. 45-76.

carga social[8]. A todo ello hay que añadir las condiciones sociales en la atención a las personas mayores, tanto en la dimensión familiar como institucional, y los enormes desafíos que ello plantea en las sociedades envejecidas.

En palabras de Isabel Dias: «...la vulnerabilidad en la vejez resulta de interacciones complejas entre los riesgos, la exposición a amenazas y la falta de recursos para afrontarlas»[9]. En este sentido, es fundamental tener en cuenta que las personas mayores constituyen un grupo heterogéneo. Esto implica la necesidad de combatir la desigualdad y la discriminación basadas en esta realidad. Por lo tanto, se debe reconocer la diversidad de orígenes, identidades y recursos personales, evitando clasificar a las personas en categorías fijas e inamovibles simplemente por poseer alguna característica personal que parezca particularmente relevante[10]. En este sentido, la perspectiva interseccional introducida por el feminismo negro en Estados Unidos[11]ha sido un avance importante en la reversión de las desigualdades, ya que ha permitido la identificación de «categorías de discriminación» o características personales que excluyen a las personas de la igualdad efectiva. Esta identificación sentó las bases para políticas que priorizan o tratan de forma diferente a las personas con cualquiera de estas características históricamente discriminadas, con el objetivo de igualar oportunidades y garantizar el disfrute efectivo de sus derechos, o simplemente empoderarlas en comparación con quienes gozan de todos los privilegios y derechos[12]. Esta comprensión interseccional también tiene sentido con respecto a las políticas públicas sociales relacionadas con el envejecimiento.

El artículo 67.2.b) de la Constitución de la República Portuguesa (CRP) establece que es responsabilidad del Estado, para la protección de la familia, promover una política para las personas mayores. Esta política, según el artículo 72.2 de la misma Ley Fundamental, «comprende medidas económicas, sociales y culturales destinadas a brindar a las personas mayores oportunidades de realización personal mediante la participación activa en la vida comunitaria». A su vez, el artículo 72.1 de la CRP establece que «las personas mayores tienen derecho a la seguridad económica, a una vivienda y a unas condiciones de vida familiar y comunitaria que respeten su autonomía personal y les impidan el aislamiento o la marginación social».

Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 72 de la Constitución portuguesa, bajo el epígrafe "Personas mayores", consagra actualmente y de forma explícita "derechos específicos de las personas mayores (n.º 1), como derechos sociales típicos, a los que corresponden determinadas imposiciones y obligaciones estatales (n.º 2).

Como sabemos, los derechos económicos, sociales y culturales requieren la acción positiva de las autoridades públicas para su efectiva realización. Esta acción debe incluir medidas legislativas, políticas públicas y sociales, planes y programas de acción, y la organización de servicios básicos e infraestructuras como requisito previo para la realización efectiva de los derechos

[8] Walker, Alan, "Towards a political economy of old age", in *Ageing and Society*, n.º 1, 1981, p. 90.

[9] Dias, Isabel, Posfácio, in *Portugal mais velho. Por uma sociedade onde os direitos não têm idade*, 1 ed., Lisboa., 2020, p. 149. Disponible en : https://apav.pt/publiproj/images/yootheme/PDF/RelatorioPortugalMaisVelho.pdf [fecha de consulta: 03/09/2025].

[10] Castilla, Karlos, "Interseccionalidad: un paso más en el largo camino por la igualdad", *in Papeles el tiempo de los derechos*, nº 18, 2020, p. 20.

[11] Vid. Kimberley Crenshaw, "Mapping the Margins: Interseccionality, Identity Politics and violence Against Women of Color", *in Critical Race Theory. The key writings that formed the movement*, New York, The New Press, 1995, pp. 357-383.

[12] Castilla, Karlos, *op. cit.*, p. 3.

materiales a la protección y el bienestar de las personas y grupos protegidos. De hecho, el desarrollo de los derechos humanos, en particular los derechos sociales, exige que los Estados implementen políticas familiares adecuadas, incluyendo políticas dirigidas a garantizar el bienestar de las personas mayores.

Por otro lado, es esencial salvaguardar el derecho a la seguridad económica de las personas mayores (que naturalmente debe estar garantizado por el sistema de seguridad social, a través de pensiones de vejez y jubilación). La mayor protección que se les debe en virtud de los deberes protectores especiales que exige la dignidad humana debería dar lugar a medidas de discriminación positiva cuando sea necesario (en concreto, promoviendo el envejecimiento activo, en línea con la tendencia europea), en lugar de una discriminación negativa injustificada. Cabe señalar que este grupo de personas es mucho más sensible al impacto de las medidas que reducen las prestaciones a las que tienen derecho. Nos referimos, después de todo, a un segmento de la población que, en su mayor parte, se encuentra en una situación particularmente vulnerable y dependiente y que, por razones naturales relacionadas con su edad (y, a menudo, con su salud), es incapaz de reorientar sus vidas ante un cambio inesperado de circunstancias.

II. Las personas mayores y la fiscalidad

En esta sección, analizaremos en el sistema tributario portugués las medidas legislativas relacionadas con la vejez (o susceptibles de estar relacionadas con ella) a nivel de los diferentes Códigos Tributarios y legislación complementaria que consideramos relevante, a saber: Código del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (CIRS); Código de Regímenes Contributivos del Sistema de Pensiones (Código Contributivo); Código del Impuesto sobre la Renta de Sociedades (CIRC); Código del Impuesto sobre el Valor Añadido (CIVA); Código del Impuesto sobre Bienes Inmuebles Municipales (CIMI); Código del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Municipales (CIMT); Código del Impuesto de Timbre (CIS) y Estatuto de Beneficios Fiscales (EBF).

En términos del CIRS, el artículo 78 del CIRS establece las deducciones de la recaudación del IRS. El número 1 del citado artículo establece como deducciones aplicables a los residentes (cf. n. 5 del mismo artículo) las relativas a:

" 1 - Se efectúan las siguientes deducciones de la recaudación, de acuerdo con los artículos siguientes:

a) Por personas a cargo del hogar y por ascendientes que convivan en el mismo hogar que el contribuyente;

b) Por gastos generales de la familia;

c) Por gastos de salud y seguro médico;

d) Por gastos de educación y formación;

e) Por gastos inmobiliarios;

f) Por importes relativos a pagos de manutención;

g) Por la exigencia de factura;

h) Por gastos relacionados con residencias de ancianos;

i) Por personas con discapacidad;
j) Por doble imposición internacional;

k) Por beneficios fiscales.

l) Por el impuesto predial municipal adicional, de acuerdo con el artículo 135.º-I del Código del Impuesto Predial Municipal;

m) Cobros por remuneración del trabajo doméstico.

Teniendo en cuenta a las personas mayores, serán de especial interés las de los puntos a), b), c), f), h) y k), que analizaremos a continuación.

En el caso del apartado a) del apartado 1 del artículo 78.º, debemos combinarlo, para la comprensión del precepto, con el artículo 78.º- A relativo a las deducciones por personas a cargo y ascendientes, que permite como deducción de la recaudación en concreto por cada ascendiente que conviva efectivamente en el mismo hogar que el contribuyente, siempre que aquel no obtenga unos ingresos superiores a la pensión mínima del régimen general, la cantidad fija de 525 €.

La deducción consagrada en el apartado b) del apartado 1 del artículo 78.º debe leerse en conjunto con el artículo 78.º-B. relativo a la deducción de los gastos generales familiares, que permite deducir de la recaudación del IRS una cantidad correspondiente al 35% del importe soportado por cualquier miembro del hogar, con un límite global de 250 € por contribuyente, que figure en las facturas que dan derecho a la prestación de servicios y adquisición de bienes comunicadas a la Autoridad Tributaria y Aduanera en virtud del Decreto-Ley n.º 198/2012, de 24 de agosto, o emitidas en el Portal de Finanzas, pertenecientes a cualquier sector de actividad, excepto en los sectores previstos en los artículos 78.º-C a 78.º-E.

La deducción prevista en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 78.º debe interpretarse en conjunción con el artículo 78.º-C, relativo a los gastos de asistencia sanitaria (que puede adquirir especial relevancia en casos de edad avanzada). Según el apartado 1 de este artículo, se deducirá de la recaudación del IRS una cantidad equivalente al 15 % del importe de los gastos de asistencia sanitaria soportados por cualquier miembro del hogar, hasta un límite global de 1.000 €:

" a) Que aparezca en facturas por la prestación de servicios y la compra de bienes, exentos de IVA o gravados al tipo reducido, comunicados a la Autoridad Tributaria y Aduanera en los términos del Decreto-Ley n.º 198/2012, de 24 de agosto, o emitidos en el Portal de Finanzas, en los términos del apartado a) del n.º 1 del artículo 115, por emisores que estén clasificados, de conformidad con la Clasificación Portuguesa de Actividades Económicas, Revisión 3 (CAE - Rev. 3), aprobada por el Decreto-Ley n.º 381/2007, de 14 de noviembre, en los siguientes sectores de actividad:

i) Sección Q, clase 86 - Actividad de salud humana;
ii) Sección G, clase 47730 - Venta al por menor de productos farmacéuticos, en establecimientos especializados;

iii) Sección G, clase 47740 - Venta al por menor de productos médicos y ortopédicos, en establecimientos especializados;

iv) Sección G, Clase 47782 - Venta al por menor de equipos ópticos en establecimientos especializados; b) Que correspondan a primas de seguros o aportaciones abonadas a mutuas o instituciones sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la prestación de asistencia sanitaria que, en todo caso, cubra exclusivamente los riesgos sanitarios relativos al contribuyente o a sus dependientes, abonadas por el contribuyente o por terceros, siempre que, en este caso, hayan tributado de forma demostrable como renta del contribuyente;

c) Que hayan sido comunicadas en los términos de los apartados 2 y 5.

d) Que consten en facturas que den derecho a la prestación de servicios y a la

adquisición de bienes, gravadas al tipo general del IVA, comunicadas a la Autoridad Tributaria y Aduanera en los términos del Decreto-Ley n.º 198/2012, de 24 de agosto, o emitidas en el Portal de Finanzas, en los términos del apartado a) del apartado 1 del artículo 115, por emisores que se encuadren en los sectores de actividad a que se refiere el apartado a), siempre que estén debidamente justificadas mediante prescripción médica."

Respecto de la deducción consagrada en el apartado f) del apartado 1 del artículo 78.º, relativa a las cantidades correspondientes a las pensiones alimenticias, en los términos del apartado 1 del artículo 83.º-A del CIRS , la recaudación se deducirá en un 20% de las cantidades demostrablemente soportadas y no reembolsadas relativas a las pensiones alimenticias a las que el contribuyente esté obligado por resolución judicial o por convenio homologado con arreglo al derecho civil, salvo en los casos en que el beneficiario forme parte de la misma unidad familiar a efectos fiscales o en relación con los cuales se prevean otras deducciones en virtud del artículo 78.º.

El apartado h) del apartado 1 del artículo 78.º debe leerse en relación con el artículo 84.º que, bajo el equívoco epígrafe "Gastos con residencias de ancianos", permite deducir de la recaudación el 25% de las cargas por asistencia a domicilio, residencias e instituciones de apoyo a personas mayores relativas a los contribuyentes, así como los gastos con residencias de ancianos y residencias independientes para personas con discapacidad, sus dependientes, ascendientes y colaterales hasta el 3er grado que no tengan ingresos superiores al salario mínimo mensual garantizado, con un límite global de 403,75€.

El apartado k) del apartado 1 del artículo 78.º del CIRS permite deducir de la recaudación del IRS los beneficios fiscales previstos en el EBF y otras leyes complementarias – nos remitimos aquí a lo que diremos más adelante respecto del EBF.

Se debe tener en cuenta que, en virtud del apartado 7 del artículo 78.º del CIRS, se introducen límites, por hogar, a la suma de las deducciones de la recaudación previstas en los apartados c) a h), k) y m) del apartado 1 del mismo artículo.

Analicemos ahora los beneficios fiscales previstos en el EBF, en materia de IRPF. Los artículos relevantes son los artículos 17 (Régimen de capitalización pública) y 18 (Contribuciones de empleadores para los sistemas de seguridad social), 20 (Cuenta de ahorro para la jubilación) y 21 (Productos de jubilación individuales) del EBF.

El artículo 17 permite la deducción de la recaudación del IRS, en los términos y condiciones establecidos en artículo 78 del CIRS, del 20% de las cantidades invertidas por un contribuyente soltero, o por cada cónyuge no separado legalmente en persona y patrimonio, en cuentas individuales gestionadas bajo un sistema de capitalización pública. Cabe destacar que esta deducción no es ilimitada; tiene un límite máximo:

a) 400 € por contribuyente menor de 35 años;
b) 350 € por contribuyente mayor de 35 años.

Artículo 18 nos remite a los regímenes complementarios de previsión social profesional que «tienen por objeto conceder a los trabajadores dependientes o independientes, agrupados en el marco de una empresa o de un grupo de empresas, de una rama de actividad económica o de un sector profesional o interprofesional, prestaciones pecuniarias adicionales a las garantizadas por el régimen

sistema general de seguridad social» (cf. artículo 2 del Decreto-ley n. 225/89, de 6 de julio).

En el resumen de Glória Teixeira[13], en los sistemas complementarios de seguridad social, las contribuciones patronales que constituyen derechos adquiridos («aquellos cuyo ejercicio no depende del mantenimiento de la relación laboral (...) del beneficiario con el respectivo empleador») e individualizadas por los respectivos beneficiarios son consideradas, a efectos fiscales, como rendimientos del trabajo dependiente en los términos del CIRS.

Sin embargo, siempre que se cumplan las condiciones del Artículo 18.1 del EBF, los ingresos a que se refiere el Artículo 2.3(b)(3)(i) del Código del IRS, cuando se refieren a contratos que garantizan exclusivamente prestaciones de jubilación, complemento de jubilación, invalidez o supervivencia, están exentos del IRS en el año en que se gastan los importes correspondientes. Por lo tanto, la tributación de los beneficiarios se difiere al momento en que se pagan o se ponen a disposición los importes, siempre que estos planes cumplan ciertas condiciones y los importes gastados por el empleador no superen un determinado porcentaje de la nómina.

Se recuerda que las aportaciones efectuadas por los empleadores a los regímenes obligatorios de seguridad social, aunque sean de carácter privado, que tengan por objeto exclusivamente asegurar prestaciones en caso de jubilación, invalidez o supervivencia no constituyen rentas imponibles [cf. artículo 2.º-A, n.º 1, al. a) del CIRS].

El Artículo 20 exime temporalmente del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) los intereses de las cuentas de ahorro para pensiones, establecidas legalmente, en la parte cuyo saldo no supere los 10.500 €. Los intereses generados por el saldo restante tributan al tipo vigente.

El artículo 21.2 del EBF permite la deducción de la recaudación tributaria del IRS, en los términos y condiciones previstos en el artículo 78.º del respectivo Código, del 20% de las cantidades aplicadas en el respectivo año por un contribuyente soltero, o por cada uno de los cónyuges no separados legalmente en cuanto a persona y patrimonio, en planes de ahorro para la jubilación, con el límite máximo:

a) (euro) 400 por contribuyente menor de 35 años;

b) (euro) 350 por contribuyente de entre 35 y 50 años;

c) (euro) 300 por contribuyente mayor de 50 años.

El Código Contributivo, en sus artículos 105 a 107, ofrece incentivos para que las personas mayores permanezcan en el mercado laboral, lo que se traduce en una reducción de las tasas de cotización aplicables. Esta reducción se traduce en una tasa de cotización global del 25,3%, con tasas del 17,3% y del 8% para empleadores y empleados, respectivamente (véase el artículo 107, apartado 1, del Código Contributivo) y se justifica por la reducción del número de contingencias cubiertas (la protección solo se ofrece en caso de enfermedad, paternidad/maternidad, enfermedades profesionales, vejez y fallecimiento; véase el artículo 106, apartado 2, de la misma legislación). Las contingencias de desempleo e invalidez no están cubiertas, ya que no se justifican por el hecho de que el trabajador pueda acceder a la pensión de vejez (aunque sea anticipadamente) o de haber alcanzado la

[13] TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal* , 3ª edición, Almedina, 2015, p. 174.

edad mínima para acceder a ella sin penalización[14].

Estos incentivos están en consonancia con las políticas europeas y nacionales de promoción del envejecimiento activo y la sostenibilidad de la Seguridad Social y son aplicables a los trabajadores en activo que tengan al menos 65 años y una carrera contributiva de al menos 40 años y que puedan acceder a la pensión de vejez sin reducción en el marco del régimen de flexibilización de la edad de acceso a la pensión de vejez, ejecutando la Institución de Seguridad Social este marco, ya sea de oficio o a petición del empleador (cf. artículo 47 del Decreto Reglamentario n.º 1-A/2011, de 3 de enero).

Por otra parte, en los términos del artículo 110.º del Código Contributivo, las entidades (empleadores) sin fines de lucro, que incluye instituciones privadas de solidaridad social (cf. artículo 111, apartado e) del diploma), tienen derecho a una reducción en tasa de contribución global, y cuando se refiere a todas las eventualidades, es 33,3%, respectivamente, 22,3% y 11% para los empleadores y para trabajadores (artículo 112 del Código Contributivo).

En cuanto al Impuesto sobre la Renta de Sociedades (IRC), es importante destacar que las Instituciones de Solidaridad Social (IPSS) y las personas jurídicas legalmente equivalentes (es decir, organizaciones e instituciones religiosas) están exentas de este impuesto (artículo 10.b) del CIRC). Esta exención no cubre las rentas empresariales derivadas del ejercicio de actividades comerciales o industriales realizadas fuera del ámbito de los fines legales, así como las rentas de valores al portador, no registrados ni depositados, de conformidad con la legislación vigente, y está sujeta al cumplimiento

continuado de los requisitos establecidos en el artículo 10.3 de CIRC.

En materia de prestaciones previstas en el EBF a efectos del IRC, en el tema que nos ocupa es importante tener en cuenta los artículos 16 (Fondos de pensiones y similares) y 21 (Productos de jubilación individual).

El artículo 16.1 , integrado en el Capítulo I ("Beneficios fiscales de carácter social") de la Parte II del EBF denominada "Beneficios fiscales de carácter estructural", exime de forma permanente del IRC las rentas de los fondos de pensiones y fondos similares, que se constituyan y operen de conformidad con la legislación nacional, y el artículo 21.1, a su vez, exime del IRC las rentas de los fondos de ahorro para la jubilación, ahorro para la educación y ahorro para la jubilación/educación, que se constituyan y operen de conformidad con la legislación nacional.

En el ámbito del Código del IVA, el número 1 del artículo 18 establece las siguientes tasas de impuesto:

«a) Para las importaciones, transferencias de bienes y prestación de servicios relacionados en la lista I adjunta al presente diploma, la tasa del 6%;

b) Para las importaciones, transferencias de bienes y prestación de servicios enumerados en la lista II adjunta al presente diploma, la tasa del 13%;

c) Para las demás importaciones, transferencias de bienes y prestación de servicios, la tasa del 23%.».

Por lo tanto, es importante analizar de inmediato las listas I y II adjuntas. En cuanto a la lista I adjunta (Bienes y servicios sujetos a tipos reducidos), estos bienes son

[14] VALÉRIO, Cristina, *in* CARVALHO, Ana Celeste et al. (coord.), *Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social Anotado e Comentado*, Almedina, 2022, p. 271.

generalmente adecuados para las personas mayores. A este respecto, considérense los siguientes artículos sujetos a tipos reducidos:

2.5 - Productos farmacéuticos y similares y sus sustancias activas a continuación indicadas:

a) Medicamentos, especialidades farmacéuticas y demás productos farmacéuticos destinados exclusivamente a fines terapéuticos y profilácticos;

b) Condones;

c) Pastas, gasas, algodones hidrófilos, tiritas y apósitos adhesivos y demás soportes similares, estén o no impregnados o recubiertos con cualquier sustancia, para fines de higiene, medicinal o quirúrgico;

d) Las plantas, raíces y tubérculos medicinales en su estado natural;

e) Medidores y tiras de glucosa, glucosuria y acetonuria en sangre, otros aparatos de medida similares, agujas, jeringas y plumas para Administración de insulina, utilizada en la prevención y tratamiento de la Diabetes *mellitus*.

f) Productos de higiene menstrual.

Este artículo incluye pañales y compresas.

2.6 - Aparatos ortopédicos, cinturones y medias médico-quirúrgicas, sillas de ruedas y vehículos similares, de accionamiento manual o a motor, para inválidos, aparatos, artefactos y demás material protésico o compensatorio destinados a sustituir, total o parcialmente, cualquier miembro u órgano del cuerpo humano o a tratar fracturas y lentes para corrección de la visión, así como el calzado ortopédico, siempre que sea prescrito por médico, en los términos que reglamente el Gobierno.

2.7 - Las prestaciones de servicios médicos y sanitarios y las operaciones estrechamente relacionadas con ellos realizadas por hospitales, clínicas, dispensarios y establecimientos similares, que hayan renunciado a la exención, en los términos del apartado b) del apartado 1 del artículo 12 del Código del IVA.

2.9 - Los utensilios y cualquier aparato u objeto específicamente concebido para ser utilizado por personas con discapacidad, siempre que figuren en una lista aprobada mediante orden conjunta de los Ministros de Finanzas, de Solidaridad y de Seguridad Social y de Sanidad.

2.11 - Prestación de servicios, realizados en el ejercicio de las profesiones de asesor jurídico, abogado y procurador a personas desempleadas y trabajadoras en el marco de procedimientos judiciales de carácter laboral y a personas beneficiarias de asistencia jurídica.

2.28 - La prestación de servicios de atención domiciliaria a niños, ancianos, drogodependientes, enfermos o discapacitados, así como la prestación de servicios de teleasistencia a ancianos y enfermos crónicos, prestados al usuario final o a entidades públicas o privadas.

2.30 - Prestación de servicios de alquiler, mantenimiento o reparación de prótesis, equipos, dispositivos, artefactos y demás bienes a que se refieren los incisos 2.6, 2.8 y 2.9.

Sin embargo, se llama la atención sobre la eliminación del tipo reducido de tasa para la electricidad y el gas natural, que, al ser servicios públicos esenciales, consideramos que deben seguir sujetos al tipo reducido del IVA. A este respecto, cabe señalar que el artículo 102.º de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, establece que los Estados miembros podrán aplicar un tipo reducido al suministro de gas

natural, electricidad y calefacción urbana, siempre que ello no suponga un riesgo de distorsión de la competencia.

En lo que respecta a la lista II adjunta (Bienes y servicios sujetos al tipo intermedio), se deben tener en cuenta los siguientes elementos:

1.8 - Platos preparados, listos para consumir y para llevar o con entrega a domicilio.

1.11 - Aguas de manantial, minerales, medicinales, de mesa, gasificadas o con gas carbónico añadido, con excepción de las que contengan otras sustancias añadidas.

3.1 - Prestación de servicios de alimentos y bebidas, excluyendo bebidas alcohólicas y refrescos.

En nuestra opinión, y para una mayor protección de las personas mayores, se debería promover siempre que sea posible la tributación de bienes y servicios esenciales con tasa reducida.

Veamos ahora las exenciones del IVA aplicables a los servicios relacionados con las personas mayores - el apartado 7) del artículo 9.º del CIVA tiene aquí especial importancia: están exentas de IVA las prestaciones de servicios y las transmisiones de bienes estrechamente relacionadas, realizadas en el ejercicio de su actividad habitual, por personas jurídicas de derecho público, IPSS y por otras

entidades cuya utilidad social sea reconocida por las autoridades competentes, aunque los servicios se presten fuera de sus instalaciones: residencias de ancianos, centros de día y centros de mayores.

En términos de impuestos sobre el patrimonio:

- el IMT prevé expresamente una exención para IPSS y entidades legalmente registradas equivalentes cuanto a los bienes destinados, directa e inmediatamente, a la realización de sus fines estatutarios (artículo 6.e) del Código IMT). Esta exención está sujeta a reconocimiento, en conformidad con el artículo 10 del Código IMT, a solicitud de los interesados; también los fondos de pensiones y fondos similares, constituidos de conformidad con la legislación nacional son exentos de IMT (cf. artículo 16, n.º 2 del EBF).

- en materia de Impuesto de Timbre, son relevantes las exenciones subjetivas consagradas en el artículo 6, incisos b), d) y e) del respectivo Código, a saber:

b) Las instituciones de seguridad social;

d) Las instituciones privadas de solidaridad social y las entidades jurídicamente equivalentes a ellas;

e) El cónyuge o pareja de hecho, los descendientes y los ascendientes, en las transmisiones gratuitas sujetos al punto 1.2 del Cuadro General del que sean beneficiarios (el punto 1.2 se refiere a libre adquisición de bienes, incluso por prescripción adquisitiva).

III. Las personas mayores y el sistema de seguridad social

La Constitución de 1976 es la primera Constitución portuguesa que utiliza el término "Seguridad Social", la primera en incluir un artículo dedicado a la seguridad social y la primera en establecer un Sistema de Seguridad Social[15], con una amplia gama de preceptos destinados a lograr la democracia económica, social y cultural. De hecho, el artículo 63 de la Constitución portuguesa establece lo siguiente:

[15] MIRANDA, Jorge, "Breve nota sobre Segurança Social", *in Estudos em memória do Professor Doutor José Dias Marques*, Almedina, 2007, p. 227.

«1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social.

2. El Estado está encargado de organizar, coordinar y subsidiar un sistema unificado y descentralizado de seguridad social, con la participación de las organizaciones sindicales, demás organizaciones representativas de los trabajadores y las asociaciones representativas de los demás beneficiarios.

3. El sistema de seguridad social protege a los ciudadanos en caso de enfermedad, vejez, invalidez, viudez y orfandad, así como en caso de desempleo y en todas las demás situaciones de falta o reducción de los medios de subsistencia o de la capacidad para trabajar.

4. Todo tiempo de trabajo contribuye, de acuerdo con la ley, al cálculo de las pensiones de vejez e invalidez, independientemente del sector de actividad en que se haya prestado.

5. El Estado apoya y supervisa, de conformidad con la ley, la actividad y el funcionamiento de las instituciones privadas de solidaridad social y otras instituciones sin fines de lucro de reconocido interés público, con miras a alcanzar los objetivos de solidaridad social establecidos, en particular, en este artículo, en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 67, en el artículo 69, en el apartado e) del párrafo 1 del artículo 70 y en los artículos 71 y 72.».

Jorge Miranda[16], analizando el artículo 63.º de la Constitución portuguesa, destaca que el artículo contiene tres aspectos: el subjetivo (relativo a los derechos y deberes de las personas), el objetivo (relativo las tareas del Estado) y la organizativa. De hecho, junto con el derecho general a la seguridad social (prevista en el apartado 1 del artículo citado) como un derecho con una estructura de derechos económicos, sociales y culturales, existen derechos con una estructura de derechos, libertades y garantías:

- El derecho a que todo el tiempo de trabajo contribuya al cálculo de las pensiones vejez e invalidez, independientemente del sector de actividad en que se haya prestado;

- El derecho a la participación de los sindicatos, otras organizaciones que representen a los trabajadores y asociaciones que representen a otros beneficiarios;

- El derecho a crear instituciones privadas de solidaridad social y otras instituciones de reconocido interés público sin ánimo de lucro;

Siguiendo a este autor, cabe destacar también como corolarios del artículo 63.º de la Constitución portuguesa los siguientes:

- La responsabilidad del Estado de organizar, coordinar y subsidiar un sistema de seguridad social;

- La responsabilidad adicional del Estado de apoyar y supervisar, de conformidad con la ley, la actividad y funcionamiento de instituciones privadas de solidaridad social y otras de reconocido interés público sin ánimo de lucro;

- La caracterización del sistema de seguridad social como unificado y descentralizado;

- La vinculación de las instituciones privadas de solidaridad social no sólo a los objetivos seguridad social, pero también formas de apoyo a las familias, a los niños, a los jóvenes, a las personas con discapacidad y a los ancianos.

El Sistema Portugués de Seguridad Social ha experimentado diversas evoluciones hasta llegar al sistema actual, regulado por

[16] *Ibíd*, p. 228.

la Ley n.º 4/2007, de 16 de enero, que aprobó los principios generales del sistema de seguridad social (LBSS). Esta ley establece el derecho a la seguridad social, universal e inalienable, garantizado por el Sistema y ejercido en los términos de la Constitución, los instrumentos internacionales aplicables y la ley marco general del Sistema de Seguridad Social.

De acuerdo con el artículo 23.º de la LBSS, el Sistema de Seguridad Social integra el sistema de protección social de la ciudadanía (que tiene como objetivo garantizar los derechos básicos de los ciudadanos y la igualdad de oportunidades, así como promover el bienestar y la cohesión social), el sistema de pensiones (que tiene como objetivo garantizar, con base en el principio de solidaridad profesional basada en prestaciones monetarias que sustituyen los ingresos del trabajo perdido como consecuencia de la verificación de eventualidades legalmente establecidas definidos, a saber: enfermedad; maternidad, paternidad y adopción; desempleo; accidentes trabajo y enfermedades profesionales; invalidez; vejez y muerte) y el sistema complementario (destinado a complementar la protección ofrecida por otros sistemas de tipos obligatorios).

A su vez, y de acuerdo con el artículo 28.º de la LBSS, el sistema de protección social de la ciudadanía engloba el subsistema de acción social (cuyos objetivos fundamentales son la prevención y reparación de situaciones de necesidad y desigualdad socioeconómica, dependencia, disfunción, exclusión o vulnerabilidad social, así como la integración comunitaria y la promoción de las personas y el desarrollo de sus respectivas capacidades), el subsistema solidario (orientado a asegurar, con base en la solidaridad de toda la comunidad, los derechos esenciales para prevenir y erradicar las situaciones de pobreza y exclusión, así como a garantizar prestaciones en situaciones de necesidad personal o familiar acreditada, no incluidas en el sistema de seguridad social) y el subsistema de protección familiar (que tiene por objeto asegurar la compensación del incremento de los gastos familiares cuando se produzcan las eventualidades legalmente previstas, a saber: a) gastos familiares; b) gastos en materia de discapacidad; y c) gastos en materia de dependencia). Y el sistema complementario comprende un régimen de capitalización pública y regímenes complementarios de iniciativa colectiva e individual (cfr. artículo 81.º de la LBSS).

Existen diversas eventualidades contempladas en el régimen de seguridad social en general. Las eventualidades típicas son: enfermedad, accidente de trabajo, enfermedad profesional, discapacidad, desempleo, maternidad, responsabilidades familiares y vejez.

Las principales prestaciones sociales aplicables a las personas mayores y a sus familiares afines, incluidos en el respectivo sistema de seguridad social, son las siguientes:

- a nivel del subsistema de acción social: además de las prestaciones en metálico, actividades de apoyo social a las personas mayores realizadas en particular en estructuras residenciales para personas mayores y mediante servicios de apoyo a domicilio;

- a nivel del subsistema de protección familiar: el complemento por dependencia;

- a nivel del subsistema solidario: la pensión social de vejez, la pensión de viudedad, el complemento solidario para las personas mayores;

- en el sistema de seguridad social encontramos la pensión de vejez y la pensión de supervivencia;

- el sistema complementario incluye un régimen de capitalización pública y regímenes complementarios de iniciativa colectiva y de iniciativa individual.

Desarrollando el tema: la atención en residencias para personas mayores (comúnmente conocidas como residencias de ancianos) está sujeta actualmente a la siguiente legislación: Orden n.º 7837/2002, de 16 de abril (relativa a la autorización e inspección de residencias de ancianos), Decreto-ley n.º 64/2007, de 14 de marzo (que define el régimen de autorización e inspección para la prestación de servicios por parte de establecimientos de apoyo social) y reglamento del gobierno n.º 67/2012, de 21 de marzo (que define las condiciones para la organización, el funcionamiento y la instalación de residencias para personas mayores). Según el artículo 3 del reglamento del gobierno n.º 67/2012, de 21 de marzo, las residencias para personas mayores tienen como objetivo:

"a) Brindar atención permanente y adecuada a la condición biopsicosocial de las personas mayores;

b) Contribuir a la estimulación de un proceso de envejecimiento activo y saludable mediante la promoción del autocuidado y la prestación de una atención personalizada y humanizada;

c) Crear condiciones que permitan preservar y fomentar las relaciones intrafamiliares y con personas clave, así como promover nuevas relaciones interpersonales orientadas a combatir el aislamiento;

d) Promover la inclusión social;

e) Promover un ambiente seguro, confortable, accesible y humanizado;

f) Promover estrategias para el desarrollo de la convivencia, en el marco comunitario, con respeto a la individualidad, intereses y capacidades, así como a la privacidad de cada persona y/o familia;

g) Promover y enmarcar la participación de la comunidad en el funcionamiento diario del ERPI [estructura residencial para personas mayores], en una lógica que complemente el plan de actividades del ERPI;

h) Promover las relaciones sociales, la convivencia, la ayuda mutua y el espíritu comunitario;

i) Brindar cuidados temporales y transicionales, en el ámbito del régimen de descanso del cuidador informal y de los egresos hospitalarios."

A su vez, el servicio de apoyo domiciliario (SAD) es "la respuesta social que consiste en proporcionar cuidados y servicios a las familias y/o personas que se encuentran en el domicilio, en situación de dependencia física y/o psíquica y que no pueden asegurar, temporal o permanentemente, la satisfacción de sus necesidades básicas y/o la realización de actividades instrumentales de la vida diaria, ni cuentan con apoyo familiar para tal fin" – ver artículo 2 del Reglamento del Gobierno n.º 38/2013 , de 30 de enero -, siendo objetivos del SAD:

"a) Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y de las familias;

b) Contribuir a la conciliación de la vida familiar y profesional en el hogar;

c) Contribuir a la permanencia de los usuarios en su entorno de vida habitual, retrasando o evitando la utilización de las estructuras residenciales;

d) Promover estrategias para el desarrollo de la autonomía;

e) Brindar atención y servicios adecuados a las necesidades de los usuarios, que sean objeto de contratación;

f) Facilitar el acceso a los servicios comunitarios;

g) Fortalecer las habilidades y capacidades de las familias y otros cuidadores."[17]

El complemento por dependencia[18], es la prestación mensual pagada a pensionistas dependientes que requieren la asistencia de un tercero para las tareas cotidianas. Tienen derecho a este complemento quienes cumplan las siguientes condiciones: a) requieran la asistencia de otra persona para las tareas cotidianas (p. ej., tareas domésticas, higiene personal, alimentación y transporte); b) la dependencia de la persona esté certificada por el Sistema de Verificación de Discapacidad, tras una convocatoria para la asignación del grado de dependencia (1.er o 2.º grado); c) no estén trabajando.

La pensión social de vejez es una prestación, concedida mensualmente, a partir de la edad normal de acceso a la pensión de vejez del régimen general de la seguridad social (66 años y 7 meses en 2025, teniendo en cuenta la tendencia al alza de la esperanza de vida media a los 65 años - véase el artículo 1 del Reglamento del Gobierno nº 414/2023, de 7 de diciembre) que está destinada, por lo general, a las personas que no tienen cotizaciones suficientes a la Seguridad Social para tener derecho a la Pensión de Vejez o reciben una pensión de Vejez o de supervivencia inferior a la Pensión Social (que, en 2025, es igual a 255,25 €) [19].

Pensión de viudedad[20] es una prestación en dinero que se otorga mensualmente al viudo(a) o persona que convivió en unión de hecho con el pensionado social fallecido.

El complemento solidario para las personas mayores[21] es una prestación económica mensual que se abona a las personas mayores con bajos ingresos, de edad igual o superior a la edad legal para acceder a la Pensión de Vejez, y a los pensionistas por discapacidad que no perciben la Prestación de Inclusión Social. Las personas mayores que perciben el complemento solidario para las personas mayores tienen derecho automáticamente a Prestaciones Adicionales de Salud, que son prestaciones destinadas a reducir sus gastos de atención médica.

En el sistema de seguridad social podemos encontrar pensiones de vejez y pensiones de supervivencia.

La pensión de vejez[22] es un pago mensual destinado a proteger a los beneficiarios del régimen general de la Seguridad Social en la vejez, en sustitución de la retribución del trabajo, y se otorga al beneficiario que, en la fecha de solicitud, haya alcanzado la edad normal de acceso a la pensión (66 años y 7 meses en 2025) y haya cumplido el periodo de garantía (al menos 15 años naturales, consecutivos o interpolados, con retribuciones registradas o 144 meses con retribuciones registradas en el caso de un

[17]Véase el artículo 3 del Reglamento del Gobierno n.º 38/2013, de 30 de enero.

[18]SEGURANÇA SOCIAL, *in* https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/menu/familia/deficiencia-incapacidade/complemento-dependencia [fecha de consulta: 01/09/2025].

[19]*Ibíd, in* 7009-PensaoSocialVelhice-EVYRTWoMjCED5Xq5QuePqQ.pdf [fecha de consulta: 01/09/2025].

[20]*Ibíd, in* 7012-PensaoViuvez-hlRSLB-MNnXOhXMbEKH50w.pdf [fecha de consulta: 01/09/2025].

[21]*Ibíd, in* *https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/menu/acao-social/apoios-respostas-sociais/complemento-solidario-idosos* [fecha de consulta: 01/09/2025].

[22]Ibíd, *in* https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/menu/trabalho/reforma-invalidez/pensao-velhice [fecha de consulta: 01/09/2025].

beneficiario acogido a la seguridad social voluntaria).

La pensión de supervivencia[23] es una prestación mensual en efectivo destinada a compensar a los familiares de la persona fallecida (registrados en el sistema general de Seguridad Social, el sistema de seguro social voluntario o el sistema de Seguridad Social rural) por la pérdida de ingresos del trabajo resultante de la muerte de la persona fallecida.

El sistema complementario incluye el régimen público de capitalización y los regímenes complementarios colectivos e individuales. Según el artículo 82.1.º de la LBSS, «el régimen público de capitalización es un régimen de afiliación individual voluntaria, cuya organización y gestión corresponde al Estado, que tiene por objeto proporcionar prestaciones adicionales a las del sistema de seguridad social, con el fin de reforzar la protección social de los beneficiarios». Por otro lado, el sistema complementario también comprende los regímenes complementarios colectivos (para un grupo específico de personas, incluidos los regímenes complementarios profesionales, que tienen por objeto proporcionar a los trabajadores dependientes o independientes, agrupados en el marco de una empresa o grupo de empresas, dentro de una rama de actividad económica o dentro de un sector profesional o interprofesional, prestaciones económicas adicionales a las garantizadas por el régimen general de la seguridad social) [24]y los regímenes individuales (con afiliación individual, que incluyen planes de ahorro para la jubilación [25], seguros de vida, seguros de capitalización y mutualidades).

[23]Ibíd, *in* *https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/menu/familia/obito/pensao-sobrevivencia* [fecha de consulta: 01/09/2025].

[24]Véase el artículo 2 del Decreto-ley n. 225/89, de 6 de julio.

[25]Véase Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julio.

IV. Breves conclusiones

En Portugal no existe un concepto claro de persona mayor, existiendo una oscilación entre 60 y 65 años de edad, siendo razonable elegir el criterio de los 65 años.

La vejez nos hace potencialmente vulnerables, necesitando apoyo y ayuda, dependientes de otros y, en algunos casos, expuestos a situaciones que generan mayor daño y sufrimiento, con peores consecuencias, que en otras personas. La vulnerabilidad en la vejez resulta de interacciones complejas entre los riesgos, la exposición a amenazas y la falta de recursos para afrontarlos. En este sentido, es fundamental tener en cuenta que las personas mayores constituyen un grupo heterogéneo. Esto implica la necesidad de abordar la desigualdad y la discriminación derivadas de esta realidad.

Tras analizar el sistema fiscal portugués en términos de medidas legislativas relacionadas con la vejez (o que puedan estar relacionadas con la vejez), llegamos a las siguientes conclusiones:

a) Muchas cuestiones relacionadas con las personas mayores ya han sido tomadas en consideración en la legislación fiscal, muchas de ellas dando lugar a una reducción de los impuestos (cfr. CIRS, Código Contributivo y EBF).

b) En relación con el CIVA, si bien son de agradecer las exenciones concedidas al respecto y la tributación de algunos bienes y servicios a un tipo reducido, debe tomarse en consideración una visión integral de la vida de las personas mayores y, en este sentido, promover, siempre que sea posible, la tributación de los bienes esenciales a un tipo de tasa reducida;

c) Son dignas de aplauso las exenciones subjetivas concedidas al IPSS (mecanismos de seguridad social no públicos) en materia

de IRC, IVA e impuestos sobre el patrimonio;

d) A pesar de todo, el sistema fiscal que rodea a las personas mayores está constituido por la utilización casi exclusiva de la técnica de los beneficios fiscales, lo cual resulta insuficiente, siendo necesaria una articulación entre las medidas fiscales y otras medidas (legales o no), con el fin de satisfacer las necesidades de este grupo vulnerable.

En materia de seguridad social, la Constitución de 1976 es la primera de las Constituciones portuguesas que utilizan el término Seguridad Social, la primera que contiene un artículo dedicado a la seguridad social y la primera que prevé un Sistema de Seguridad Social - cf. artículo 63 de la Constitución portuguesa -, que recoge un conjunto de preceptos destinados a la realización de la democracia económica, social y cultural.

El sistema de seguridad social portugués ha pasado por varias evoluciones hasta llegar a la Seguridad Social en la actualidad, regulada por la Ley 4/2007, de 16 de enero (por la que se aprueban las bases generales del sistema de seguridad social). El Sistema de Seguridad Social comprende el sistema de protección social ciudadana, el sistema de pensiones y el sistema complementario. A su vez, el sistema de protección social ciudadana comprende el subsistema de acción social, el subsistema de solidaridad y el subsistema de protección familiar. El sistema complementario comprende un sistema de capitalización pública y sistemas complementarios de iniciativa colectiva e individual.

Existen diversas eventualidades contempladas en el régimen de seguridad social en general. Las eventualidades típicas son enfermedad, accidente de trabajo, enfermedad profesional, discapacidad, desempleo, maternidad, responsabilidades familiares y vejez.

Las principales prestaciones sociales aplicables a las personas mayores y a sus familiares afines, incluidos en el respectivo sistema de seguridad social, son las siguientes:

- a nivel del subsistema de acción social: además de las prestaciones en metálico, actividades de apoyo social a las personas mayores realizadas en particular en estructuras residenciales para personas mayores y mediante servicios de apoyo a domicilio;

- a nivel del subsistema de protección familiar: el complemento por dependencia;

- a nivel del subsistema solidario: la pensión social de vejez, la pensión de viudedad, el complemento solidario para las personas de edad avanzada;

- en el sistema de pensiones encontramos la pensión de vejez y la pensión de supervivencia;

- el sistema complementario incluye un régimen de capitalización pública y los regímenes complementarios de iniciativa colectiva y de iniciativa individual.

Realizando todo este análisis, constatamos que sólo con un enfoque transversal será posible asegurar, en virtud de los artículos 63.º y 72.º de la Constitución portuguesa, la obligación del Estado de desarrollar políticas destinadas a garantizar el bienestar de las personas mayores, en particular a nivel fiscal y de seguridad social, debiendo existir una coordinación entre las medidas fiscales y otras medidas (legales o de otro tipo), con el fin de atender a las necesidades del grupo vulnerable analizado.

LA PROTECCIÓN DE LA CARENCIA DE RECURSOS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

Eva María Blázquez Agudo

I. Introducción

La carencia de recursos en la Seguridad Social española es una característica propia de las prestaciones no contributivas, aunque también se valora en las prestaciones contributivas con el fin de colaborar en que todas las personas que reciban una prestación lo hagan en una cuantía adecuada.

El elemento fundamental que diferencia a las prestaciones contributivas de las no contributivas es que la concesión de las primeras se origina desde la anterior cotización de las personas beneficiarias al sistema de la Seguridad Social, mientras que las segundas tienen su fundamento en la carencia de recursos de los sujetos, quienes no pueden acceder al otro nivel por no haber contribuido suficientemente al sistema.

En las pensiones no contributivas, aquellas a las que acceden quienes no han contribuido lo suficiente al sistema de la Seguridad Social, la carencia de recursos es fundamental, en cuanto a que es una de las condiciones fundamentales de acceso al derecho. Se podría incluso decir que su propia existencia se basa justamente en proteger a aquellas personas que no tienen rentas suficientes y esa situación de necesidad es la que lleva a desarrollar dicha protección. Son principalmente las pensiones no contributivas de jubilación y de invalidez, cerrando el círculo de esta protección el ingreso mínimo vital.

En el nivel contributivo el acceso a la atención depende de las contribuciones previas al sistema, buscando la sustitución de las rentas perdidas por distintos motivos (una enfermedad o un accidente de trabajo, el fallecimiento de un familiar o la edad alcanzada). No obstante, en este ámbito no se garantiza directamente una tasa de sustitución absoluta (cotización-salario-prestación), sino que se aplican principios atenuantes como el de solidaridad que delimita las cuantías de las prestaciones a topes máximos, pero también a mínimos a través del reconocimiento de complementos a quienes no alcanzan ciertos importes que se entienden precisos para cubrir las necesidades vitales.

Así, las pensiones contributivas deben ser, al menos, de una cuantía que sea superior a la que se denomina pensión mínima, de modo que si el importe de la prestación es inferior a dicha cuantía se la complementará con un complemento denominado por mínimos. En concreto, se asegura una cantidad mínima en las pensiones de jubilación, incapacidad permanente y de muerte y supervivencia.

Este derecho a una pensión mínima tampoco es absoluto, sino que para su acceso se demandan las mismas condiciones que en general para el reto de las pensiones no contributivas: la residencia en España y la carencia de recursos.

Pero, no solo esas prestaciones contributivas son las que precisan de la demostración de la carencia de recursos para tener garantía de una atención adecuada (que se consigue mediante un complemento no contributivo), sino que también hay otras más en el ámbito de la protección del desempleo (el subsidio por

desempleo) que igualmente exigen la demostración de la carencia de rentas desde otra perspectiva.

Antes de continuar hay que poner de manifiesto que cada uno de estos niveles (contributivo y no contributivo) se financia de forma distinta a tenor del principio de separación de fuentes de financiación. Las prestaciones contributivas obtienen los recursos de las cotizaciones de las personas trabajadoras, mientras que las no contributivas se nutren de los impuestos que abona toda la ciudadanía. En la misma línea, el complemento por mínimo de las pensiones contributivas, que no deja de ser una prestación no contributiva y que se aplica para paliar la carencia de rentas, igualmente debe financiarse mediante impuestos.

Todas estas cuestiones van a ser analizadas en este trabajo, con el hilo conductor de la carencia de recursos, partiendo del tenor de la Constitución Española, donde se declara la garantía de la suficiencia de las prestaciones, pasando luego el examen de cómo la carencia de rentas se valora en el acceso a las prestaciones no contributivas y en la mejora del importe de las prestaciones contributivas, con una especial mención al acceso al subsidio asistencial de desempleo.

II. La suficiencia exigida desde la constitución española como base de la protección de la carencia de recursos

El artículo 41 de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE), recogido en el Título I de la Constitución Española "*De los derechos y deberes fundamentales*", en su Capítulo Tercero: "*De los principios rectores de la política social y económica*" señala que "*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en casos de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres*".

Así, en la configuración de la Seguridad Social se inserta el vocablo "*suficiente*" como calificativo de las prestaciones, de modo que el principio de la suficiencia va a presidir el sistema y para medir dicha suficiencia será preciso tener en cuenta los recursos (su carencia o no) de las personas protegidas[1].

En todo caso, hay que anunciar que la posición de este precepto en el texto constitucional no asegura a la ciudadanía un derecho a la Seguridad Social. Así, no se ha incluido como un derecho, sino como un principio rector de la política social y económica. Lo que significa que su contenido sirve para informar a la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos; sin embargo, no es posible su alegación ante los tribunales directamente, ni tampoco puede ser objeto de recurso de amparo por vulneración de derechos fundamentales ante el Tribunal Constitucional.

[1] Debido al aumento de la esperanza de vida y a la llegada de una generación, donde se produjeron un gran número de nacimientos, a la edad de jubilación, en España se plantea un importante problema sobre la financiación del sistema legal de pensiones. En este contexto, se ha puesto en ocasiones en duda el mantenimiento de la suficiencia de las prestaciones. Sobre esta cuestión. Vid. BLÁZQUEZ AGUDO, Eva María, "Desde el principio de garantía de la suficiencia de las prestaciones a la necesidad de garantizar la viabilidad del sistema. Comentario a la STC 49/2015, de 5 de marzo", en Información Laboral. Jurisprudencia, núm. 5/2015. En el mismo sentido, de la misma autora se puede consultar, "¿Hacia dónde va el sistema de la seguridad social? El mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, las expectativas en la prolongación de la vida laboral, las mejoras en el subsidio para desempleados mayores de 52 años, la equiparación entre regímenes y la esperada mejora de las prestaciones familiares", en Revista de Derecho Social y Empresa, núm. 11, julio 2019.

Otra consecuencia de su ubicación del artículo en la Constitución Española es que la protección de la Seguridad Social no se instrumenta como un derecho subjetivo como ocurre con los derechos fundamentales, sino que queda supeditado a los límites elegidos en su configuración legal. Es decir, que es la legislación de cada momento la que determina los límites concretos de la protección. De esta forma, que incluso su contenido concreto puede depender, en ocasiones, de cuestiones ajenas al derecho como pueden ser, por ejemplo, las condiciones presupuestarias de cada etapa.

Centrando el asunto, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la noción de suficiencia de las prestaciones depende de a qué ámbito de la protección se haga referencia: al contributivo o al no contributivo.

De acuerdo con la diferenciación antes aportada, se entiende que las prestaciones son suficientes en el ámbito contributivo, cuando sustituyen al salario perdido. Como su importe depende de las cuantías de las cotizaciones a lo largo de su vida profesional, que a su vez se determina de acuerdo con la retribución obtenida, las prestaciones deben ajustarse justamente a la necesaria sustitución del sueldo percibido con anterioridad, que es el que ha marcado el nivel de contribución durante toda la vida profesional. Es lo que se denomina tasa de sustitución, entendiendo que cuanto más se acerque el importe de la prestación a la última retribución, más adecuada será la ayuda percibida. No obstante, como ya se puso de manifiesto, hay que poner de manifiesto que esta no puede alcanzar una tasa absoluta, dado que se aplican ciertos principios atenuantes como el de solidaridad que delimita las cuantías de las prestaciones a topes máximos para aquellas personas cuyo salario sea superior a ciertos límites[2].

Sin embargo, en el ámbito de lo no contributivo, la suficiencia se relaciona directamente con la carencia de recursos, de forma que las prestaciones recocidas deben garantizar una subsistencia mínima a la ciudadanía que compense su falta de rentas suficientes para vivir. Aquí el elemento definidor será determinar qué recursos son necesarios para tener una vida de calidad, con las dificultades que tiene su determinación.

Por tanto, el concepto de suficiencia empleado en las prestaciones no contributivas se relaciona con la carencia de recursos, pues justamente esta situación de necesidad (no tener suficientes rentas) es el elemento del que se parte para justificar la concesión de la pensión no contributiva, que viene a aportar esos recursos de los que hasta ahora se carecen.

III. Las prestaciones no contributivas

Continuando con el examen del artículo 41 de la CE, en este precepto se recoge que la protección de la Seguridad Social será "*para todos los ciudadanos*". Por tanto, las personas que son protegidas por el Derecho a la Seguridad Social no solo serán, como era hasta la publicación de la CE, contributivas, sino que se da un paso más en el sistema y se deben regular prestaciones no contributivas para quienes carecen de rentas suficientes y no pueden generar una protección contributiva[3].

Por tanto, el sistema de la Seguridad

[2] Sobre esta cuestión, CRUZ VILLALÓN, Jesús y RODRÍGUEZ RAMOS, Patrocinio, "Hacia el reequilibrio financiero con vistas a garantizar la suficiencia de las pensiones ante situaciones de necesidad", en Derecho de las Relaciones Laborales, núm. 4, 2017.

[3] DEL VALLE VILLAR, José Manuel, "Principios que fundamental el sistema de la Seguridad Social", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 53,2019.

Social española es universal. Desde su redacción, ya no se puede reducir la protección a la concedida a aquellas personas que han contribuido de forma suficiente, sino que se extiende a todas aquellas personas que lo precisen.

III.A. La evolución del sistema de Seguridad Social español hacia un sistema mixto

Aunque el texto constitucional es de 1978, no fue hasta 1990 cuando se da contenido a un nuevo nivel no contributivo a través de la regulación de las pensiones no contributivas de jubilación y la de invalidez.

Fue difícil romper la inercia de las prestaciones contributivas en una sociedad que interpretaba que, si la persona contribuía al sistema de la Seguridad Social, debía de ser atendida posteriormente, pero no se debía seguir igual acción, cuando no lo hacía. Y, además, entendía que era tarea de la beneficencia, y no del sistema de la Seguridad Social, la atención de las personas que no tuviesen los recursos económicos mínimos. En todo caso, hay que añadir que hasta ese momento dicha atención benéfica no era un derecho exigible, sino una cuestión de caridad que dependía de la voluntad de las instituciones públicas o privadas. Con la redacción del artículo 41 de la Constitución se va más allá y el acceso a unos recursos mínimos se configura como un derecho de todas las personas.

De acuerdo con lo señalado, en 1990, mediante la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, se regula por primera vez en España el derecho a ser protegidos en caso de encontrase en ciertas situaciones de necesidad, con independencia de si se ha cotizado o no, siempre que se carezca de los recursos básicos. Así, se crea un nivel no contributivo, para aquellas personas que no hayan contribuido durante el tiempo necesario para acceder a una pensión contributiva.

El sistema español de Seguridad Social había sido construido, como el resto de los continentales bismarkianos, sobre los pilares de la contributividad, a diferencia del sistema asistencial, constituido por Beveridge en el Reino Unido. Sin embargo, con el tiempo en general los sistemas han dejado de ser netamente contributivos o asistenciales para convertirse en sistemas mixtos, tendentes a la contributividad o a la asistencialidad. Y este es el camino que sigue la Seguridad Social española con este primer paso en 1990. Se convierte en un sistema mixto que tiende a la contributividad.

La Ley 26/1990 regula un nuevo nivel no contributivo para dos colectivos concretos. En primer lugar, para aquellas personas que tuviesen más de 65 años y más de 10 años de residencia en España. Además, se reconoce el derecho igualmente para las personas con discapacidades severas con residencia en España durante más de 5 años. En ambos casos, el requisito principal para su acceso es la demostración de la carencia de recursos suficientes. Por otro lado, se regulan otros beneficios dirigidos a atender las necesidades de los hijos e hijas a cargo hasta los 18 años, aunque también se reconoce en relación a los mayores de esa edad con discapacidad.

Como se puede observar, se crea un nuevo nivel de protección, que solamente atiende a una parte de la ciudadanía: a quienes son mayores de 65 años y a quienes tienen discapacidades severas.

No obstante, esta protección no se ajustaba al concepto de universalidad proclamado por el artículo 41 de la Constitución Española, dado que quedaba fuera del círculo de la protección gran parte de la ciudadanía, que, sin tener derecho a

una pensión contributiva, sin embargo, tampoco se le reconocía una no contributiva, cuando carecían de rentas para vivir, si no eran mayores de 65 años o personas con discapacidad severa.

En este contexto, el 1 de junio de 2020 se publica el RD-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, que luego fue sustituido tácitamente por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, que establece el ingreso mínimo vital como una prestación no contributiva del Sistema de Seguridad Social.

En la propia ley se recoge que esta nueva norma se fundamenta en el débil efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado en comparación con el resto de los países del entorno. Y en la necesidad de acelerar su regulación a los efectos de paliar las consecuencias de la pandemia, que en aquel momento se había declarado.

No se entiende que los motivos de la norma sean convincentes. Por un lado, realmente el efecto redistributivo se alcanza principalmente a través de políticas fiscales y, por otro, durante la pandemia se crearon diversos mecanismos de protección extraordinarios adaptados a las necesidades del momento como la reposición de prestaciones de empleo para aquellos trabajadores que hayan sido incluidos en un ERTE por fuerza mayor, subsidios para personas empleadas del hogar, que luego se ha mantenido en tiempos de postpandemia y el subsidio extraordinario para aquellos trabajadores que hayan finalizado un contrato temporal. Por lo que no existía tal necesidad en ese momento de una prestación más genérica y cuyo objeto debía ser el aseguramiento de rentas suficientes a las personas que lo precisen.

De modo que quizás un instrumento tan esencial como el ingreso mínimo vital debería haber sido pactado por todas las fuerzas políticas y haber sido tratado como un instrumento necesario para cerrar la protección de la Seguridad Social más allá de un momento puntual como fue la pandemia y buscando objetivos propios de la Seguridad Social y no de la Agencia tributaria.

Después de este marco histórico, que trata de aportar las razones que dieron lugar a la creación del nivel no contributivo, ahora se van a examinar a continuación de forma concreta las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación, así como el ingreso mínimo vital.

III.B. Las prestaciones no contributivas de invalidez y jubilación

Dos son las prestaciones no contributivas que se regularon en 1990 y se mantienen en la actualidad en la Ley General de la Seguridad Social, Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de noviembre, (en adelante, LGSS): la pensión no contributiva de invalidez y la de vejez.

1. Requisitos de acceso

Para acceder a la prestación no contributiva de invalidez hay que cumplir las siguientes condiciones[4]: tener entre 18 y 65 años; acreditar residencia legal durante, al menos, 5 años en territorio español, siempre que 2 de esos años sean inmediatamente anteriores al momento de solicitud. Este condicionante, la residencia, deberá mantenerse durante todo el disfrute de la prestación. En todo caso, se conserva el derecho en caso de ausencias inferiores a 90 días o superiores justificadas por enfermedad; y tener reconocida una discapacidad o enfermedad crónica en grado igual o superior al 65%.

[4] Sobre esta prestación se puede consultar, BLASCO LAHOZ, José Francisco, "La protección social de las personas con discapacidad. Las prestaciones de la seguridad social como instrumento para su desarrollo", en Revista de Información Laboral, núm. 11, 2018.

En el caso de la pensión no contributiva de vejez[5], se demanda tener más de 65 años (o edad legal pensionable) y acreditar residencia legal durante, al menos, 10 años en territorio español, entre los 16 años y la edad de devengo de la pensión, siempre que 2 de esos años sean inmediatamente anteriores al momento de solicitud. Este condicionante, la residencia, deberá mantenerse durante todo el disfrute de la prestación. En todo caso, en la misma línea que para la pensión de invalidez, se conserva el derecho en el supuesto de ausencias inferiores a 90 días o superiores justificadas por enfermedad.

2. El requisito de la carencia de rentas

En ambos supuestos es preciso probar la carencia de recursos suficientes. Con este objetivo se valoran las rentas (así como los rendimientos de bienes muebles o inmuebles y las prestaciones, con alguna excepción) propias y de los familiares convivientes (cónyuge y consanguíneos hasta el segundo grado) en cómputo anual y en bruto, tal y como se regula para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Sumados todos los recursos tanto propios como de las personas de su familia que conviven con la persona beneficiaria, estos no pueden ser superiores a los determinados anualmente por la Ley de presupuestos.

Por supuesto, la carencia de rentas debe mantenerse siempre para conservar el derecho a la prestación no contributiva, dado que justamente es esta la que causa la situación de necesidad protegida. Es por esto que la persona beneficiaria queda obligado a comunicar cualquier variación de datos que pueda afectar a sus derechos.

3. El importe de las prestaciones

En la misma línea, la Ley de presupuestos indica anualmente el importe concreto de la prestación, que será común para ambos derechos. Dicha cuantía se establece en función de las rentas personales y de la unidad económica de convivencia, de la cual se restan dichos ingresos, donde se tiene en cuenta al cónyuge, pero no a la pareja de hecho. De este modo, a las personas beneficiarias les interesará más no oficializar su relación para que no valoren las rentas de la persona a la que está unidad de hecho. Es decir, como no se sumarán los recursos de sus parejas a la hora de demostrar la carencia de recursos, se facilita el acceso al derecho en relación a las personas casadas.

Con independencia de esta cuestión, se establecen varios límites en el cálculo de la pensión. En primer lugar, un límite por unidad familiar para los supuestos en los que haya varias personas beneficiarias en una misma familia, que depende de si son dos o tres, donde de nuevo no se valorará a la unión de hecho. Por otro lado, el límite mínimo del importe a recibir será un 25% de la cantidad establecida cada año en la Ley de presupuestos (la suma de la pensión y las rentas debe ser como máximo como la cuantía límite de los recursos que se señala en cada ejercicio). Por último, en el caso de la prestación no contributiva de invalidez, si la persona beneficiaria tiene reconocida una discapacidad superior al 75% y precisa ayuda de un tercero para realizar los actos esenciales de la vida, se aumentará el importe de la ayuda en un 50 %.

III.C. El ingreso mínimo vital

En España se ha regulado recientemente una prestación que garantiza nivel mínimo de rentas a las personas beneficiarias de acuerdo con sus condiciones familiares con el fin de cumplir con el mandato del artículo 41 CE.

En este sentido, la norma reguladora

[5] Sobre esta pensión se puede consultar, ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos, "La pensión de jubilación no contributiva: su futuro papel de malla de seguridad social ante el repliegue contributivo", en AA.VV., *Trabajadores maduros y Seguridad Social*, Thomson Reuters Aranzadi, 2018.

indica que su objeto es garantizar un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o, en su caso, los integrantes de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto[6].

Por tanto, una diferencia fundamental con las pensiones no contributivas de invalidez y vejez es que estas solo se conceden a personas individuales, con independencia de que se valoren las rentas de las personas con las que conviven y que se coordinen las ayudas concedidas a varias personas que convivan. En el caso, del ingreso mínimo vital hay dos vías de acceso: la de las personas individuales y la de las unidades de convivencia.

1. El reconocimiento del derecho a persona beneficiaria o a la unidad de convivencia

Se reconoce el derecho a las personas beneficiarias de forma individual cuando se encuentren entre los 23 a los 65 años, aunque se puede acceder desde los 18 (o menos, para menores emancipados). Si bien es verdad que se han elegido los 23 años como edad mínima, con algunas excepciones (por ejemplo, que hayan salido de centros tutelados de menores), no es la edad que suele utilizarse por la legislación española para determinar cuándo los hijos o hijas están a cargo. A efectos fiscales se entienden como dependientes hasta los 25 años. Por la otra parte, el límite de edad superior son los 65 años, con alguna excepción, lo que se entiende adecuado, dado que es el momento en el que se accede a la pensión no contributiva por vejez. Es decir, cuando se pierda el derecho al ingreso mínimo vital se podrá acceder a la no contributiva por vejez. No obstante, esta afirmación debe ser matizada, en cuanto a que sería preciso que ambas prestaciones (la no contributiva y el ingreso vital) se coordinasen con las nuevas edades de jubilación en el nivel contributivo: los 67 años, excepto aquellas personas que tienen largas carreras de cotización.

La segunda opción es conceder el derecho a la unidad de convivencia. Dicha unidad es difícil de configurar, dado que no es estática. Pueden entrar y salir de ella las personas que la integran, porque dejan de vivir juntas o, incluso, por el fallecimiento de alguna de ellas. En todo caso, se requiere que esté formada con los miembros que abren el derecho, al menos, un año antes, de la concesión de la ayuda.

Se incluye como parte de tales unidades tanto las personas unidas por relaciones conyugales como las uniones de hecho. Esto es un cambio respecto a las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez, que se entiende adecuado a los efectos de que una decisión personal (casarse o unirse de hecho) no establezca el contenido del derecho ante situaciones de convivencia iguales, no obstante, el concepto regulado no colabora en aclarar esta situación.

Se utiliza el mismo concepto de unión de hecho que para el acceso a la pensión de viudedad: principalmente, 5 años de convivencia acreditada y 2 años desde que existe un registro como pareja de hecho o acreditación ante notario. Si en la pensión de viudedad existen dificultades para acceder al beneficio por ser complicado la prueba de esta relación, en este supuesto, donde seguramente habrá casos en los que no interese la acreditación de existencia de una pareja con rentas suficientes, es posible que se busque, al contrario, evitar la

[6] Se ha criticado por parte de la doctrina que la regulación de las personas beneficiarias es demasiado compleja. Vid. ÁLVAREZ CUESTA, H., "El ingreso mínimo vital en la encrucijada", en Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, núm. 2,2021, págs. 254 y ss.

acreditación de la relación, lo cual se antoja relativamente fácil.

Este es uno de los principales fallos en la regulación de las personas beneficiarias. Es fácil evitar la consideración de pareja de hecho, cuando sea más beneficioso para los solicitantes, simplemente no demostrando que se cumplen todas las consideraciones mencionadas. De forma que, por ejemplo, con no inscribirse como pareja de hecho ya sería suficiente para evitar la aplicación de la norma.

Por todas estas cuestiones, sería adecuado establecer un concepto más amplio de pareja de hecho a los efectos tanto de acceder a los derechos como de limitarlos cuando exista tal convivencia. Así mismo, sería también preciso que se mantuviese para todas las prestaciones del sistema, tanto contributivo como no contributivo.

2. El requisito de la residencia en España

En otro orden de cosas, se establecen como requisitos de acceso al ingreso mínimo vital tener residencia legal en España durante, al menos, un año. Exceptuando de esta condición, por ejemplo, a las personas víctimas de trata de seres humanos, explotación, o víctima de violencia de género. Destaca este requisito frente a los 5/10 años que se requieren en el caso de las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez.

Si bien en alguna ocasión se ha criticado que el plazo es muy corto en comparación con el establecido para las prestaciones no contributivas de invalidez y vejez, no obstante, para obtener una autorización de residencia en España, a excepción de la ciudadanía de la Unión Europea, es preciso demostrar un medio de vida suficiente u obtenerlo simultáneamente con la autorización de trabajo, de forma que esto imposibilita que se produzca un efecto llamada en países con rentas más bajas.

3. La condición de la carencia de rentas

Para acceder al beneficio debe demostrarse que se carece de rentas suficientes, esto es, lo que se denomina en la prestación la situación de vulnerabilidad. Para determinar si se cumple este requisito, se tomará en consideración la capacidad económica de la persona solicitante beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros.

Se entiende que se carecen de rentas cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, sea inferior, al menos, en 10 euros a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia.

En todo caso, en el año siguiente al del reconocimiento de la prestación de ingreso mínimo vital, debe procederse a la regularización de las cuantías abonadas en relación con los datos de promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio en el que se reconoció la prestación.

No se incompatibiliza este derecho con las rentas de trabajo para no desincentivar la actividad laboral. Así, si se accede a un puesto de trabajo se seguirá complementando el salario hasta los límites regulados como ingreso vital. En principio, esto solo incentivará, en su caso, las actividades parciales, puesto que los trabajos a jornada completa se remuneran con el salario mínimo interprofesional que es mayor que la cuantía del ingreso mínimo.

4. El importe de la prestación

Una vez analizadas las rentas de la persona beneficiaria o de la unidad de convivencia se determina el importe de la ayuda. La cuantía para una persona individual es la misma que para el resto de las pensiones no contributivas, aumentándose un 30% por cada miembro de la unidad familiar y estableciéndose un tope por familia.

Se establece un complemento de ayuda para la infancia para aquellas unidades de convivencia que incluyan menores de edad entre sus miembros, siempre que en el ejercicio inmediatamente anterior al de la solicitud los ingresos computables sean inferiores a ciertos límites. Así, el ingreso mínimo vital tiene como uno de sus objetivos colaborar con las familias con hijos o hijas menores. Es decir, se desarrolla como una especie de prestación a la familia.

Con el ánimo de proteger de forma especial a las familias monoparentales (más bien, maremarentales, dado que en la mayoría de los supuestos es encabezada por una mujer) se establece un complemento adicional para ellas[7]. Asimismo, existen complementos para colaborar en el pago del alquiler, lo cual es adecuado en cuanto a que el precio de la vivienda no para de elevarse en el territorio español. En todo caso, se recibirán estas cuantías en 14 pagas.

Hay que valorar como adecuada la coordinación de los importes determinados para todas las prestaciones no contributivas (vejez, invalidez e ingreso mínimo vital) en cuanto a que la persona solicitante nunca tendrá que plantearse cuál le interesa más por la cuantía, sino que solicitará aquella que le corresponde de forma natural por edad y circunstancia.

No obstante, una diferencia con las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez vigentes es que en su caso se descuentan las rentas obtenidas inferiores al límite establecido de recursos y se determina la cuantía a la que se tiene derecho, sin que esta puede nunca ser inferior al 25% de la cantidad inicial, puesto que, si esto ocurre, no se tendrá derecho a ninguna ayuda. Mientras que, en el caso del ingreso mínimo vital, se permite el cobro de hasta 10 euros. Esta opción es adecuada a la decisión de regular un ingreso mínimo vital, puesto que la suma de la cantidad obtenida, sea cual sea, más el importe del derecho siempre garantizará una renta mínima a todas las personas solicitantes.

IV. El complemento por mínimos de las pensiones contributivas: otra prestación no contributiva

Como ya se ha señalado, como garantía de suficiencia de las pensiones del nivel contributivo, una vez calculadas de acuerdo con las cotizaciones realizadas, cuando no se llega a un determinado mínimo, al menos, el sistema garantiza que se recibirá dicho importe a través de la concesión de un complemento que colabora hasta llegar a la pensión mínima.

Aunque está complementado a una pensión contributiva, como ya se ha mencionado, el complemento por mínimos es calificado en la LGSS como pensión no contributiva. Es por esto que no se reconoce el derecho automáticamente, sino que su acceso depende de la demostración de la carencia de rentas.

Por otro lado, este complemento no tiene carácter consolidable, por lo que cada año, dependiendo de los ingresos de las personas pensionistas en cada ejercicio, se concluirá si se tiene o no derecho a esa

[7] En el derecho de la Seguridad Social en España está apostando por la protección especial de las familias monoparentales. Así, por ejemplo, recientemente se ha ampliado la duración de la prestación por nacimiento y cuidado de hijos o hijas para aquellas personas que asuman solas la maternidad.

cuantía hasta llegar a la pensión fijada como mínima.

A tales efectos, se considerarán como ingresos los rendimientos del trabajo, del capital y de actividades económicas y las ganancias patrimoniales de acuerdo con las reglas establecidas para el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas en idéntico sentido que en el supuesto de las prestaciones no contributivas, tal y como ya ha sido analizado anteriormente.

El complemento por mínimos garantiza una pensión mínima que se determina cada año en la ley de presupuestos, sin que en ningún caso puede superar el importe establecido para las pensiones no contributivas de jubilación o invalidez, tal y como se adelantaba. Esto se entiende adecuado, dado que, en caso contrario, se estaría desincentivando la cotización al sistema, si finalmente se obtuviese mejor protección a través de las pensiones que no se alcanzan por haber contribuido al sistema. En definitiva, los importes mínimos recibidos en concepto de prestaciones contributivas siempre deben ser superiores a los determinados en la Ley de presupuestos como prestaciones no contributivas.

En todo caso, no todas las personas beneficiarias del complemento tienen derecho a la misma cuantía, sino que se determina el importe de acuerdo con dos elementos combinados: la edad de la persona pensionista y si pertenece a un hogar unipersonal, tienen cónyuge a su cargo o viven con un cónyuge no dependiente. Siendo las más altas aquellas que se conceden a las personas beneficiarias que viven con un cónyuge a cargo y tienen una edad superior a la marcada como de edad legal de jubilación ordinaria.

IV. El subsidio asistencial por desempleo

En España se regula la protección por desempleo para aquellas personas que queriendo y pudiendo trabajar, no consiguen un puesto de trabajo. Cuando no se puede acceder a la protección del nivel contributivo, por no cumplir con las condiciones mínimas de cotización (360 días en los últimos 6 años), entonces es posible acceder al denominado como subsidio por desempleo[8], que ha sido reformado recientemente[9].

Los subsidios de desempleo no son prestaciones de corte no contributivo, dado que su acceso está supeditado al cumplimiento de ciertas condiciones contributivas y la propia financiación de estas ayudas se realiza a través de las cotizaciones de desempleo de las personas trabajadoras. No obstante, de nuevo, para acceder a ellas se demanda que se demuestre la carencia de recursos de las personas beneficiarias. Se podría decir que son de naturaleza mixta.

Se accede al derecho cuando se ha agotado la prestación por desempleo del nivel contributivo o cuando la persona se encuentra en situación de desempleo, sin haber cotizado lo suficiente para acceder a la prestación contributiva, pero, al menos, haya cotizado 90 días por este motivo. Así, como se puede observar, se exigen condiciones de contributividad, aunque luego se añaden las condiciones de carencia de recursos. Asimismo, se regula un subsidio especial para las personas mayores de 52 años, donde incluso se solicita haber cotizado 6 años al desempleo y 15 años a contingencias comunes.

Junto a estos requisitos concretos, se exige en general la carencia de rentas, de

[8] Sobre las prestaciones de desempleo, BLÁZQUEZ AGUDO, Eva María, *Protección por desempleo. Los distintos niveles complementarios y sucesivos*, Jurúa, 2016.

[9] RODRIGUEZ INIESTA, Guillermo, *La protección por desempleo tras la reforma de 2024*, Laborum, 2024.

cualquier naturaleza, superiores, en cómputo mensual, al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la proporción de las pagas extraordinarias, tanto en el acceso al subsidio como durante todo el tiempo del disfrute del derecho. En su caso, para determinar la carencia de rentas se computa cualquier bien, derecho o rendimiento derivado del trabajo, capital mobiliario o inmobiliario, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional; también las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, con la excepción de la vivienda ocupada habitualmente por el trabajador, de acuerdo con la valoración recogida en el Impuesto de la Renta de la Persona Física, como en todas las prestaciones no contributivas. De dicho cómputo, se excluyen también las indemnizaciones legales que procedan de la extinción del contrato de trabajo y el rescate de los planes de pensiones[10].

Como se observa, la forma de medir la carencia de recursos es similar en todas las prestaciones de la Seguridad Social, aunque el límite concreto de acceso es diferente en cada una de ellas. Mientras que, en las prestaciones no contributivas de jubilación o vejez, así como en el ingreso mínimo vital, se concreta de acuerdo con el límite aprobado anualmente por la Ley de presupuestos, en el subsidio por desempleo se hace depender del salario mínimo interprofesional, es decir, de la renta mínima que debe de percibir como mínimo una persona trabajadora en España. La diferencia se sustenta en la propia naturaleza de las ayudas, en un caso, netamente no contributivas y, en otros, mixta.

A los efectos de determinar si se cumplen los requisitos de carencia de rentas, tanto en la solicitud de alta inicial, como en la reanudación o las prórrogas del subsidio, la persona interesada suscribirá una declaración responsable en la que deberá hacer constar todas las rentas e ingresos obtenidos durante el mes natural anterior tanto por él, como, en su caso, por el resto de los miembros de su unidad familiar. Dicha declaración será posteriormente contrastada con los datos que consten en sus declaraciones tributarias. Así, la carencia de rentas deberá mantenerse durante todo el tiempo que se mantenga el subsidio. En caso de incumplimiento, se perderá el derecho.

La cuantía del subsidio será igual a los siguientes porcentajes del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual vigente en cada momento: el 95% durante los 180 primeros días, el 90% desde el día 180. Por otra parte, la entidad gestora tiene la obligación de cotizar por la contingencia de jubilación de forma exclusiva para el subsidio para mayores de 52 años, donde la base de cotización será la mínima vigente cada mes.

Hay que valorar positivamente que se prevé en la regulación el paso desde el subsidio por desempleo al ingreso mínimo vital de forma coordinada para evitar que la persona, que carece de rentas, quede desamparada en los tiempos de solicitud de las nuevas prestaciones.

[10] BLÁZQUEZ AGUDO, Eva María, "El cambio doctrinal en el tratamiento del rescate de planes de pensiones a los efectos de mantener el requisito de carencia de rentas en el subsidio por desempleo", en Información Laboral, núm. 4, 2016.

LA VULNERABILIDAD, SUS ASPECTOS Y APLICABILIDAD EN EL MARCO DEL DERECHO TRIBUTARIO

Esther Haydee Silvia Ferrer de Fernández

I. Introducción

La problemática que nos proponemos plantear en este trabajo es la relativa a la vulnerabilidad, sus alcances e implicancias actuales. Desde allí hemos de partir a su consideración en el marco del derecho tributario con foco en las personas mayores y en especial en los jubilados.

Cierto es que la protección otorgada por la vulnerabilidad resulta de amplia aplicación a grupos específicos o situaciones determinadas. En razón de ello, hemos de enfocar esta problemática a la materia tributaria en aquél ámbito relativo a las personas jubiladas. En tal sentido hemos de concretar si éstas personas, en razón de su edad, resultan alcanzadas por la capacidad contributiva a determinados impuestos, o si por el contrario la aplicación de los mismos, en cierta medida, vulnera tratados internacionales por resultar contraria al principio de protección de las personas vulnerables.

II. La vulnerabilidad en el derecho

La noción de vulnerabilidad podemos extraerla con meridiana claridad de las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en Brasilia, durante los días 4 a 6/03/2008, que si bien no tienen fuerza obligatoria, sobre ellas ya se ha pronunciado nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación destacando que las mismas constituyen una "guía" útil para analizar los derechos de personas vulnerables (Acordada CSJN 5/2009).

En dicho documento se conceptualiza a la persona en situación de vulnerabilidad refiriéndose como "*aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico*", enumerando que podrán "*constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad*" dejando abierta la posibilidad de que sea determinada la condición de vulnerabilidad en cada país de acuerdo a las características específicas o a su nivel de desarrollo social y económico (Reglas 3 y 4).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que "*Toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos…*". De ahí que señaló que es deber del Estado "*la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre…*"[1]

[1] Vid. CIDH, "Ximenes Lopes v/ Brasil", 4/07/2006, La Ley Online AR/JUR/11786/2006.

Cierto es que la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994 ha dado un impulso y mayor protección a las personas vulnerables o en situación de vulnerabilidad.[2] Ello resulta claro así pues el art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional impone como deber del Estado en cabeza del Congreso Nacional, legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en el bloque de constitucionalidad, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.[3]

Se ha expresado que dicha disposición condensa políticas específicas y emplea dos verbos para señalar la competencia del Congreso: legislar y promover. En tal sentido, se promueven los derechos cuando se adoptan todas las medidas para hacerlos accesibles y disponibles a favor de todos. Eso exige una base real igualitaria que elimine, por debajo de su nivel, óbices de toda naturaleza que impidan disfrutar y ejercitar una equivalente libertad real y efectiva. El Congreso queda gravado con obligaciones de hacer: legislar y promover medidas de acción positiva. El inciso no elude incorporar en su léxico a la igualdad real de oportunidades y de trato, y a continuación extender la acción promotora para el goce pleno y el ejercicio de los derechos de las personas, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Donde quiera que haya o pueda haber una necesidad o una diferencia, allí hay que reforzar la promoción de la igualdad real y los derechos humanos[4]

Asimismo, nuestra Carta Magna, incorpora al bloque de constitucionalidad, conforme el art. 75 inc. 22 párrafo. 2, entre otros, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y más recientemente la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Todas ellas, Convenciones que tienen por fin inmediato atender a situaciones de desigualdad estructural que requieren generar en muchos casos una

[2] "La reforma constitucional de 1994 dio un nuevo impulso al desarrollo del principio de igualdad sustancial para el logro de la tutela efectiva de colectivos de personas en situación de vulnerabilidad, estableciendo medidas de acción positiva -traducidas tanto en discriminaciones inversas cuanto en la asignación de cuotas benignas- en beneficio de ellas" CSJN, Fallos: 344:1788 (Voto de los jueces Maqueda y Rosatti).

[3] "Los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada, están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial, y sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad." CSJN, Fallos: 335:452.

[4] BIDART CAMPOS, *Manual de la Constitución Reformada*, p. 125 y 126.

desigualdad en sentido contrario para lograr la equivalencia en el derecho[5].

También se ha otorgado rango constitucional a los derechos de todos los habitantes al ambiente sano y protección a los consumidores (arts. 41 y 42 respectivamente).

La constitucionalización del derecho privado en Código Civil y Comercial de la Nación a través del art. 1 estableciendo la obligación de resolver los casos que dicho Código rige de conformidad con la Constitución Nacional y los Tratados de Derechos Humanos en los que la Argentina sea parte.

Las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación desbordan al resto del derecho considerando siempre el orden de prelación normativa que impone la prevalencia de la norma especial en la materia para luego resultar aplicables las normas de dicho cuerpo legal.

Asimismo, el art. 51 del CCCN, establece que, la persona humana es inviolable y que en cualquier circunstancia tiene derecho al reconocimiento y respeto de su dignidad. Coincidentemente con los principios de derechos humanos que encuentran fundamento en la dignidad humana.

Es dable de destacar que dicha norma, ha sido propuesta de incorporación de un segundo párrafo, mediante la propuesta elaborada por la Comisión para la modificación parcial del Código Civil y Comercial de la Nación realizada por los Dres. Diego Botana, Julio C. Rivera y Ramón D. Pizarro designada por Decreto N° 182/2018. Dicha propuesta que propiciamos, incorpora un párrafo relativo a las personas en condición de vulnerabilidad, reconociendo que "*estas tienen derecho a una tutela efectiva diferenciada, que promueva, proteja y asegure el pleno y eficaz goce de sus derechos y el respeto de su dignidad*" considerando que se encuentra en condición de vulnerabilidad "*aquella persona que, en razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas o culturales, encuentre especiales dificultades para el efectivo ejercicio y reconocimiento de los derechos de los que es titular*".

Así según los fundamentos de la propuesta indicada, la misma encuentra basamento en las Reglas de Brasilia, a las que hemos hecho alusión y que de ese modo importan armonizar, el derecho interno con las reglas y principios de las normas supranacionales que rigen esta cuestión, considerándose "*axiológicamente valioso y necesario que el Código recepte una tutela más enérgica para quienes por su estado de salud, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas o culturales se encuentren en situación de vulnerabilidad.*" De esta manera se afianza "*la garantía de igualdad ante la ley, que necesariamente requiere ponderar asimetrías de esta naturaleza.*"

[5] Vid. CSJN, "García, María I. c/AFIP s/Acción Meramente Declarativa de Inconstitucionalidad", 26/03/19, Revista Argentina de Derecho de la Seguridad Social, Número 6 - Agosto 2019 Cita Digital: ED-DCXCI-719 en el que se afirmó "Que esta Corte ha dicho que la garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias (Fallos: 16:118; 95:327; 117:22; 124:122; 126:280; 137:105; 138:313; 151:359; 182:355; 199:268; 270:374; 286:97; 300:1084, entre muchos otros), lo que no impide que el legislador contemple de manera distinta situaciones que considere diferentes, en la medida en que dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o clase, ni importen ilegítima persecución de personas o grupos de ellas (Fallos: 115:111; 123:106; 127:167; 182:398; 236:168; 273:228; 295:455; 306:1560;318:1256)."

En definitiva, como advertimos, cada vez más se instala como un concepto jurídico la noción de "vulnerable" e incluso "más vulnerables" para referirse a aquellos grupos de personas que revisten un mayor grado de vulnerabilidad, la que puede caracterizarse no solo como una condición de determinadas personas sino también, como una situación especial por las que éstas pueden atravesar en algún momento de su vida o en una situación determinada Estas cuestiones requieren considerarse desde sus diversas aristas, así en sus múltiples referencias desde los derechos de los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres, los consumidores, entre otros.

Con especial enfoque en las personas mayores ha fallado nuestro máximo tribunal que "*Con mayor cautela cuando se trata de personas que integran un grupo vulnerable, con preferente tutela constitucional (art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional), se debe tener presente que el derecho de ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia, consagrado en el citado art. 18, requiere que la tutela judicial resulte efectiva; esto es, que sea oportuna y posea la virtualidad de resolver, sin dilaciones, las cuestiones sometidas a su conocimiento*"[6].

En relación a la especial protección hacia las personas mayores se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación recalcando que "*Es precisamente en tiempos de crisis económica cuando la actualidad de los derechos sociales cobra un máximo significado, debiendo profundizarse las respuestas institucionales en favor de los grupos más débiles y postergados, pues son las democracias maduras y avanzadas las que refuerzan la capacidad de los individuos y atienden las situaciones de vulnerabilidad en momentos coyunturales adversos*"[7].

[6] CSJN, Fallos: 341:1924 "Blanco, Lucio Orlando"
[7] CSJN, Fallos: 341:1924.

Es de advertir, en definitiva que, estos aspectos de radical importancia son centrales para los operadores del derecho y los jueces especialmente, a la hora de resolver un asunto que se someta a su jurisdicción.

III. La vulnerabilidad en el derecho tributario. El impuesto a las ganancias y los jubilados

III.A. Marco Teórico

El foco del presente trabajo, tal como hemos adelantado, se encuentra centrado en la imposición realizada conforme las normas en materia de impuesto a las ganancias sobre los haberes que perciben los jubilados.

En primer lugar, corresponde aquí recalcar que resultan aplicables a este grupo de personas, los principios y normas que hemos desarrollado en el punto anterior, tal como hemos de advertir.

En relación al marco teórico tributario corresponde recordar los conceptos necesarios para atender la problemática que venimos analizando.

La Ley 20.628 de Impuesto a las Ganancias, dispone que "*[t]odas las ganancias obtenidas por personas humanas, jurídicas o demás sujetos indicados en esta ley, quedan alcanzados por el impuesto de emergencia previsto en esta norma"* (art. 1°, ley 27.430). A su turno, el art. 2°, en lo pertinente, prevé que *"a los efectos de esta ley son ganancias, sin perjuicio de lo dispuesto especialmente en cada categoría y aun cuando no se indiquen en ellas: 1) Los rendimientos, rentas o enriquecimientos susceptibles de una periodicidad que implique la permanencia de la fuente que los produce y su habilitación*".

En el Título II, Capítulo IV, se enumeran las Ganancias de la Cuarta Categoría, esto es, las correspondientes al "Impuesto a los

Ingresos Personales Trabajo en Relación de Dependencia y Otros". El actual art. 82[8], dispone que, constituyen "*...ganancias de cuarta categoría las provenientes: (...) c) De las jubilaciones, pensiones, retiros o subsidios de cualquier especie en cuanto tengan su origen en el trabajo personal y en la medida que hayan estado sujeto al pago del impuesto y de los consejeros de las sociedades cooperativas y de las asignaciones mensuales y vitalicias reconocidas a presidentes y vicepresidentes de la Nación dispuestas por la ley 24.018*" (cfme. Dec. Reglamentario 824/19 ref. Ley 27743).

Así pues, es de resaltar que según expresa Vázquez, "*desde el punto de vista tributario, se considera renta la masa total de ingresos que obtiene el contribuyente, contemplando ciertas deducciones que están específicamente definidas por la ley. No caben dudas de que los impuestos que mejor analizan la capacidad contributiva del sujeto son los impuestos a las rentas. En la Argentina el impuesto sobre la renta por excelencia es denominado impuesto a las ganancias*"[9].

En este marco el planteo del problema consiste en determinar los alcances de la facultad conferida a los poderes del estado para establecer este tipo de impuestos a las ganancias (y en su caso la constitucionalidad o no de éstos), sobre los ingresos que perciben los jubilados como haberes jubilatorios. Ello resulta de meridiana necesidad establecer, dado que los mismos importan en definitiva un haber de carácter alimentario que recae sobre un grupo establecido constitucionalmente como vulnerable.

La cuestión ha sido ya debatida por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos "García, María Isabel"[10] cuyos argumentos hemos de recordar. Allí se argumentó "*Que la reforma constitucional introducida en 1994 dio un nuevo impulso al desarrollo del principio de igualdad sustancial para el logro de una tutela efectiva de colectivos de personas en situación de vulnerabilidad, estableciendo "medidas de acción positiva" -traducidas tanto en "discriminaciones inversas" cuanto en la asignación de "cuotas benignas"- en beneficio de ellas*. Es que, como se ha dicho, "*en determinadas circunstancias, que con suficiencia aprueben el test de razonabilidad, resulta constitucional favorecer a determinadas personas de ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otras, si mediante esa 'discriminación' se procura compensar y equilibrar la marginación o el relegamiento desigualitarios que recaen sobre aquellas (...) se denomina precisamente discriminación inversa porque tiende a superar la desigualdad discriminatoria del sector perjudicado...*"[11].

En dicha causa, nuestro Máximo Tribunal fundamentó "*Que el envejecimiento y la discapacidad -los motivos más comunes por las que se accede al status de jubilado son causas predisponentes o determinantes de vulnerabilidad, circunstancia que normalmente obliga a los concernidos a contar con mayores recursos para no ver comprometida seriamente su existencia y/o calidad de vida y el consecuente ejercicio de sus derechos fundamentales.*"

Por ello, la Corte Suprema de Justicia advierte que, "*las circunstancias y condicionantes de esta etapa del ciclo vital han sido motivo de regulación internacional,*

[8] Anterior art. 79.

[9] Vid. Vázquez, Marisa. "Impuesto a las ganancias"; en Revilla, Pablo y Naveira de Casanova, Gustavo; "Régimen Tributario Argentino", editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2010, p. 95.

[10] CSJN 26/03/2019, TR LALEY AR/JUR/1043/2019

[11] Bidart Campos, Germán, "Tratado elemental de derecho constitucional Argentino", 2000- 2001, Editorial Ediar, Buenos Aires, Tomo I B, p. 80).

generando instrumentos jurídicos específicos de relevancia para la causa que se analiza."

En especial se fundamenta la decisión en el art. 75 inc. 23 de Nuestra Carta Magna y en la "Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM), adoptada por la Organización de Estados Americanos durante la 45' Asamblea General de la OEA, el 15 de junio de 2015, e incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante ley 27.360 (en vigor desde el 22 de noviembre de 2017)[12], que consagra el compromiso de los Estados Partes para adoptar y fortalecer "*todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia a fin de garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos"* (el énfasis es agregado), así como también las medidas necesarias a fin de lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos económicos. Contempla, asimismo, el derecho que tiene toda persona mayor a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna (arts. 40 , incs. c y d, y 17). Este instrumento hace hincapié en el *"enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor*" (el énfasis es agregado) como uno de los principios generales aplicables respecto de los derechos reconocidos en la Convención (art. 30, punto 1)."

En tal sentido en la materia tributaria específicamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce "*Que de lo anteriormente reseñado se desprende que, a partir de la reforma constitucional de 1994, cobra especial énfasis el deber del legislador de estipular respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos. Dicho imperativo constitucional resulta transversal a todo el ordenamiento jurídico, proyectándose concretamente a la materia tributaria, ya que no es dable postular que el Estado actúe con una mirada humanista en ámbitos carentes de contenido económico inmediato (libertades de expresión, ambulatoria o tránsito, etc.) y sea insensible al momento de definir su política fiscal. Es que, en definitiva, el sistema tributario no puede desentenderse del resto del ordenamiento jurídico y operar como un compartimento estanco, destinado a ser autosuficiente "a cualquier precio", pues ello lo dejaría al margen de las mandas constitucionales*."

En razón de las propias circunstancias que evidencia cada vulnerabilidad en concreto la Corte Suprema de Justicia de la Nación fundamenta en dicho precedente "*Que lo expuesto pone en evidencia que la sola capacidad contributiva como parámetro para el establecimiento de tributos a los jubilados, pensionados, retirados o subsidiados, resulta insuficiente si no se pondera la vulnerabilidad vital del colectivo concernido. La falta de consideración de esta circunstancia como pauta de diferenciación tributaria supone igualar a los vulnerables con quienes no lo son, desconociendo la incidencia económica que la carga fiscal genera en la formulación del presupuesto de gastos que la fragilidad irroga, colocando al colectivo considerado en una situación de notoria e injusta desventaja*."

Concluye su argumentación nuestro Máximo Tribunal en el precedente que se analiza, "*Que debe quedar en claro que no se pretende desde el Poder Judicial establecer, a los efectos del pago del impuesto a las ganancias, cuál debe ser la capacidad contributiva de cada jubilado en concreto, pues ello equivaldría -desde el punto de vista lógico- a consagrar la*

[12] Actualmente con Rango Constitucional mediante Ley 27.700

insensatez de promover tantas categorías como beneficiarios existan en el sistema, y -desde el punto de vista jurídico- asumir una tarea propia del legislador, violentando el principio republicano de la división de poderes. Lo que se pretende, ejerciendo competencias que son propias, es analizar -cuando un caso llega a la decisión del poder encargado de resolver- si en la causa el standard genérico utilizado por el legislador cumple razonablemente con los principios constitucionales o si, por el contrario, su aplicación concreta vulnera derechos fundamentales. En tal hipótesis, lo que corresponde hacer a la magistratura es declarar la incompatibilidad de la norma con la Constitución en el caso concreto, sin perjuicio de poner en conocimiento del Congreso la situación, para que este -ejerciendo sus competencias constitucionales- identifique situaciones y revise, corrija, actualice o complemente razonablemente el criterio genérico originario atendiendo al parámetro establecido por la justicia."

El tema ha sido materia de nuevo debate y resolución por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos García Blanco, Esteban[13], en los que nuestro máximo tribunal recalcó la postura que se viene destacando. En tal sentido se afirmó que "*El análisis integral de la capacidad contributiva implica que la equiparación de un jubilado en condiciones de mayor vulnerabilidad con otro que no se encuentra en esa situación pasa por el alto el hecho evidente de que el mismo ingreso no impactará de igual manera en un caso que en otro, insumiendo más gastos en el primero que en el segundo; la misma capacidad económica está destinada a rendir en ambos casos de manera diferente, desigualando en la realidad lo que el legislador igualó.*

[13] CSJN, Fallos: 344:983, "García Blanco Esteban" 6/5/2021.

III.B. Precedentes jurisprudenciales.

Otros precedentes de Tribunales inferiores de reciente resolución son los que a continuación se resumen.

- CNFed. Contencioso Administrativo, Sala V, "Cosentino, Sergio Aníbal c. EN - AFIP - Ley 20.628 s/ proceso de conocimiento", 14/11/2024, TRLALEY TR LALEY AR/JUR/173818/2024. Aunque la ley 27.617 introdujo ciertas modificaciones en la Ley de Impuesto a las Ganancias, lo cierto es que solo se limitó a modificar el mínimo no imponible a partir del cual se abona el gravamen y a elevar el monto de la deducción específica para jubilados —arts. 6 y 7—, pero mantuvo el quantum de las jubilaciones como único criterio para la imposición de este tributo, sin considerar la situación de vulnerabilidad de este colectivo como pauta de diferenciación tributaria, tal como lo exigió la Corte en el antecedente "García, María Isabel" —26/03/2019, TR LALEY AR/ JUR/1043/2019— y en casos análogos posteriores.[14]

- CFed. San Martín, Sala II, "Federico, Raúl Aníbal c. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) s/ acción mere declarativa de inconstitucionalidad", 24/10/2024, TR LALEY AR/JUR/161309/2024. Resulta procedente la declaración de inconstitucionalidad del Impuesto a las Ganancias aplicado sobre jubilaciones y pensiones, por transgredir las garantías que aseguran la imposición de las cargas públicas en base a la capacidad contributiva, por vulnerar el principio

[14] Vid. Reátegui Hehn, Elia, LA LEY 14/01/2025, 1 - LA LEY2025-A, 85 - LA LEY 15/01/2025, 1 Cita: TR LALEY AR/DOC/3142/2024

de sustitutividad que anida en el art. 14 bis de la CN y por atentar contra el derecho inalienable a la progresividad en el goce de los derechos humanos básicos que aseguran los tratados internacionales vigentes en nuestro país y que gozan de supremacía constitucional en virtud de lo dispuesto en el art. 75 de nuestra Carta Magna.[15]

- CFed. Córdoba, Sala A, "Escobares, José Eduardo c. Estado Nacional - AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad", 14/08/2024, TR LALEY AR/JUR/121033/2024. La sentencia que hizo lugar a la acción declarativa interpuesta por un jubilado declaró la inconstitucionalidad de los arts. 79, inc. c) de la ley 20.628, y ordenó no descontar ni retener suma alguna sobre sus haberes previsionales debe ser confirmada. Sin perjuicio de cualquier consideración que se vincule a la edad o padecimiento que aqueje a la promoviente, al ser esta considerada "jubilada del sistema", resulta contradictorio reconocerle que su beneficio previsional se encuentra protegido y preservado por las garantías constitucionales de integridad, proporcionalidad y sustitutividad y, a su vez, tipificarlos como una modalidad de renta, enriquecimiento, rendimiento o ganancia que pueda ser gravada por el propio Estado, que es el máximo responsable de velar por la vigencia y efectividad de tales principios constitucionales.[16]

- CFed., Mar del Plata, "Luquez, Julia Elda c. Estado Nacional-AFIP s/ acción mere. declarativa de inconstitucionalidad", 14/06/2024, TR LALEY AR/JUR/121024/2024. La sentencia que declaró la inconstitucionalidad de los arts. 23, inc. c); 79, inc. c); 81 y 90 de la ley 20.628, texto conforme leyes 27.346 y 27.430, debe ser confirmada. La mera circunstancia de acreditarse la calidad de jubilado/a admite al beneficiario en el universo del colectivo vulnerable, toda vez que se trata de un grupo social —compuesto en su inmensa mayoría por adultos mayores y ancianos— que padece un déficit de integración comunitaria derivado de una amplia gama de problemáticas que puede, con suficiente probabilidad, impedirles desarrollar una vida digna; y que se materializan en multiplicidad de formas como, por ejemplo, el permanente riesgo de no acceder al mercado laboral o acceder en forma precaria, bajos ingresos o insuficientes en razón de los altos costos derivados de gastos médicos o de otra índole, etc. Incluso bajo la permanente incertidumbre de ser pasible de ingresar en la categoría de hipervulnerables en casos donde se configuren, además, otras contingencias personales o patológicas que resulten social o económicamente limitantes o socialmente desfavorables.[17]

IV. Conclusiones

Como hemos advertido, con el paso del tiempo ha cobrado cada vez más importancia la noción de personas en situación de vulnerabilidad, no solo para el diseño de políticas públicas y la promoción

[15] Vid. Reátegui Hehn, Elia, LA LEY 14/01/2025, 1 - LA LEY2025-A, 85 - LA LEY 15/01/2025, 1 Cita: TR LALEY AR/DOC/3142/2024

[16] Vid. Reátegui Hehn, Elia, LA LEY 14/01/2025, 1 - LA LEY2025-A, 85 - LA LEY 15/01/2025, 1 Cita: TR LALEY AR/DOC/3142/2024

[17] Vid. Reátegui Hehn, Elia, LA LEY 14/01/2025, 1 - LA LEY2025-A, 85 - LA LEY 15/01/2025, 1 Cita: TR LALEY AR/DOC/3142/2024

de legislaciones específicas sino también desde el punto de vista de la interpretación jurídica, en manos de los operadores del derecho y en especial de los Jueces. Ya no solo se hace referencia a los grupos particulares específicos (niños, mujeres, ancianos, etc.) sino también a los sujetos como personas vulnerables más allá de su pertenencia a una categoría específica, respecto de quienes se resalta el trato diferencial que se le debe dispensar en las relaciones y situaciones jurídicas y asimismo cuando acceden a la justicia, abarcando no solo la flexibilización de ciertas "formas procesales" sino también a la hora de resolver los conflictos en todo el derecho, formalizando una especial atención a la protección de sus derechos.

En materia tributaria estos principios reconocen plena vigencia, tal como hemos podido advertir a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y tribunales inferiores, en los que se ha reconocido que la situación especial de vulnerabilidad en la que se hallan inmersos los jubilados hace que se requiera analizar la posibilidad o no, de hacer frente en cada caso, al impuesto a las ganancias sobre los haberes jubilatorios a fin de establecer, si las normas en cuestión resultan inconstitucionales en el caso en concreto. Situación que en los casos que se analizaron resultó a las claras demostrado.

LAS PERSONAS MAYORES Y EL ESTADO. APUNTES ACERCA DE LA MOVILIDAD JUBILATORIA

Pablo H. Della Picca

I. El objeto de esta presentación

I.A. Introducción

El estudio de la relación que mantienen las personas mayores con Estado, o, si se prefiere, de los jubilados con el Estado, puede llevarse a cabo desde diferentes ángulos, de allí la necesidad de circunscribir el campo de investigación que se pretenda efectuar.

Entre otras opciones, se halla la investigación acerca de la proporción que representa el aporte de este sector de la sociedad al sostenimiento del Estado, fundamentalmente a través de los tributos directos; la carga fiscal que soporta, atendiendo a las desgravaciones, exenciones o tratamientos diferenciales que prevé el régimen; las características del régimen jubilatorio y su evolución histórica; las condiciones para acceder a los beneficios del régimen previsional, etc.

Si bien estos estudios –que, desde luego, no agotan el listado– son verdaderamente interesantes, y pueden resultar provechosos para introducirse en el conocimiento de una problemática que presenta múltiples facetas, en esta ocasión me detendré en un asunto que no mencioné, que es la prestación económica que realiza el Estado en favor de los miembros del "colectivo pasivo" de la sociedad –centralmente los jubilados–, con especial tratamiento del instituto de la movilidad jubilatoria, en el interregno 1991 a 1996.

Podrá el lector desalentarse con esta premisa; no obstante, lo invito a no renunciar a la lectura, dado que esos pocos años son muy significativos en el devenir de nuestra historia nacional, pues presenta diversas expresiones jurídicas –legales, supra legales, jurisprudenciales y doctrinales– que conviene conocer y/o no olvidar. Es que, quien no conoce la historia está condenado a repetirla.

I.B. Cuestión terminológica

Comúnmente se suele identificar a las personas mayores, o a los adultos mayores, con la "tercera edad".

Ello así por cuanto, a modo de clasificación antropológica, se distingue el curso de la vida del ser humano en tres etapas: la primera corresponde a la niñez y la juventud, la segunda a la adultez y la tercera a la vejez.

Hoy poco se emplea esta clasificación; no obstante, bueno es tenerla en cuenta, puesto que en ocasiones se hace referencia a "personas de la tercera edad", cuando se refiere quienes componen el colectivo social beneficiario de las prestaciones de la seguridad social.

En lo sucesivo me referiré a los adultos o personas mayores.

II. Las implicancias individuales y sociales de los adultos mayores

Si bien no es posible estandarizar la vida de las personas, en términos generales se puede reconocer que, en el momento en el cual se alcanza la edad que permite acceder a la jubilación, coincide con la etapa de la vida en que se dispone de mayor tiempo libre para descansar, esparcirse, relajarse y practicar actividades

culturales, deportivas y/o artísticas de preferencia, compensando, de algún modo, los años de labor previamente transitados.

Justo es vincular el concepto personas mayores con la vejez, entendida ésta como una "contingencia social" relacionada con la ancianidad, o bien con la "senectud o senilidad" [1], equivalente a la minusvalía producida por acción del tiempo. En el primer caso basta el cumplimiento de una determinada edad, con independencia del estado psicofísico de la persona –incluso, es posible contar con un "envejecimiento activo" [2], entendido como el bienestar físico, social y mental–, mientras que en el segundo con la incapacidad fisiológica que obstaculiza la obtención de ingresos propios.

El envejecimiento es un proceso que ofrece diferentes espacios de análisis: el de la salud; las dificultades frente a las novedosas tendencias y/o hábitos sociales –pensemos en las nuevas tecnologías–; las limitaciones físicas, etc.

Como sea, es innegable que durante esa etapa de la vida el acompañamiento de los seres queridos –familiares y amigos– es fundamental para alcanzar y gozar de una digna madurez; pero también lo es un adecuado nivel ingresos, ya que, frente a la desaparición de su principal fuente productora –el trabajo personal–, sumado a los crecientes e inflexibles costos que la propia vejez genera –medicamentos, atención médica, etc.–, el factor económico ocupa un espacio relevante.

[1] Etala, Carlos A., *Derecho de la seguridad social. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Cobertura de riesgos del trabajo. Obras sociales. Asignaciones familiares. Desempleo*, Buenos Aires, Astrea, 3a edición actualizada, 2007, p. 87.

[2] Guillot, María A., "Adultos mayores y movilidad jubilatoria en la jurisprudencia argentina", Buenos Aires, La ley, tomo C, 2003, p. 1111.

III. El paulatino avance hacia el reconocimiento de los derechos sociales de las personas mayores

III. A. Los orígenes del régimen previsional

El reconocimiento de la necesidad de contar con una cobertura económico-social en favor de las personas mayores, tuvo su primera expresión en nuestro país, al crearse la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los funcionarios, empleados y agentes civiles, en 1904[3]; ese mismo año se crearía la Caja de Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Posteriormente –año 1915– se constituyó la Caja Ferroviaria[4] y en 1921 la Caja para el Personal de los Servicios Públicos[5]. Poco tiempo después –en 1923– se hizo lo propio con la Caja de Jubilaciones y Pensiones para Periodistas[6]y la Caja de Jubilaciones y Pensiones y Retiros de la Marina Mercante Nacional[7].

Arribados al año 1968, se aprobó un nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia[8] y para los trabajadores autónomos[9], hasta finalmente llegar a 1993, en el cual se institucionalizó el

[3] Ley 4349, publicada en el Boletín Oficial del 27 de septiembre de 1904.

[4] Ley 9653, publicada en el Boletín Oficial del 5 de julio de 1915.

[5] Ley 11.110, publicada en el Boletín Oficial del 24 de febrero de 1921.

[6] Ley 12.581, publicada en el Boletín Oficial del 6 de julio de 1939.

[7] Ley 12.612, publicada en el Boletín Oficial del 20 de octubre de 1939.

[8] Ley 18.037, publicada en el Boletín Oficial del 10 de enero de 1969.

[9] Ley 18.038, publicada en el Boletín Oficial del 10 de enero de 1969.

Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones: SIJP[10].

Se ha dicho que en nuestro país la cobertura de las contingencias de la seguridad social presentó tres etapas diferenciadas: en la primera –que abarcó el periodo 1904 hasta 1968–reportaba un derecho individualizado en ciertos grupos de trabajadores; en la segunda –1968 a 1995– la seguridad social fue entendida como derecho social, a pesar de que, en la década del noventa, presentó un retroceso; por último, la tercera –desde 1995 en adelante– manifiesta una ampliación del derecho de la seguridad social[11].

En cualquier caso, de lo que se trata es de la instauración de un régimen que procura dar cobertura frente a ciertas eventualidades que pueden acontecer a lo largo de la vida de la persona –las llamadas contingencias[12]–, como lo son la enfermedad, el desempleo, la vejez, la invalidez, la muerte, los accidentes de trabajo y/o las enfermedades profesionales, y las cargas de familia. Estos sucesos, de suyo, pueden generar una reducción o supresión de la actividad del sujeto, e incluso imponer cargas económicas suplementarias[13]. Frente a ello, la provisión de medios indispensables para atemperar, reparar o compensar los estados de necesidad derivados de las contingencias[14], se traduce en una necesidad insoslayable. En cuanto al cese de la actividad generadora de riquezas del individuo, se intenta garantizar un retiro digno, manteniendo una situación equivalente a la cual gozaba durante su actividad.

Como se puede advertir, se trata de un derecho que le cabe al sujeto por el solo hecho de haber trabajado y cumplir con los requisitos exigidos por el ordenamiento, aún sin encontrarse en una situación de necesidad, ni de haber sufrido perjuicio alguno[15].

De lleno en el régimen que rige en la actualidad, el SIJP fue instaurado con el objeto de cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte, siendo un sistema de alcance nacional, originalmente conformado por un sistema previsional público –fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado y financiado mediante un régimen de reparto– y otro basado en la capitalización individual del trabajador.

[10] Ley 24.241, publicada en el Boletín Oficial del 18 de octubre de 1993.

[11] Ballesteros, Silvia, *Incidencias del Código Civil y Comercial. Derecho previsional*, (Dir. Bueres, Alberto J.), Buenos Aires, Hammurabi, 2015, p. 31.

[12] Las contingencias se revelan como hechos o eventos que normalmente provocan una necesidad económica, que se traduce en disminución o pérdida de ingresos (Carnota, Walter C., "Derechos previsionales: desde la perspectiva de las acciones positivas a favor de los ancianos", en *Constitucional, 20 años de la reforma de la Constitución Nacional* (Dir. Gelli, María A.), Buenos Aires, La Ley, 2014, p. 35 a 41).

[13] Etala, Carlos A., *Derecho de la seguridad social. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Cobertura de riesgos del trabajo. Obras sociales. Asignaciones familiares. Desempleo*, *ob. cit*. p. 19. Señala el autor que el régimen de la seguridad social responde a los principios técnicos –que son metas, finalidades u objetivos de índole valorativa– de universalidad, igualdad y subsidiariedad (p. 50).

[14] Goñi Moreno, José M., *Derecho de la previsión social*, Buenos Aires, Ediar, 1956, T. I, p. 53.

[15] Goñi Moreno, José M., *Derecho de la previsión social*, *ob. cit*., p. 71, con cita de Videla Morón, Mario E.

Esta última variable fue relativizada en 2007[16] y finalmente suprimida en 2008[17].

III. B. El Constitucionalismo social

Es importante mencionar que el desarrollo del sistema previsional, en gran medida, obedeció a un relevante y generalizado movimiento mundial denominado Constitucionalismo social.

Identificado con la inclusión de declaraciones de derechos sociales y económicos en los textos de las constituciones formales, alcanzó a las áreas de educación, cultura, familia, trabajo, libre asociación profesional y sindical, propiedad, economía, minoridad, ancianidad y seguridad social[18].

Nuestro ordenamiento constitucional recibió sus influjos en la reforma constitucional de 1949 y en la de 1957. A partir de esta última quedó impreso el actual artículo 14 bis, el cual, en lo que aquí interesa destacar, estatuye que: "*El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna*".

Como se podrá advertir, con esta norma se elevaron los derechos sociales y económicos al nivel constitucional[19], absorbiendo el denominado derecho de la previsión social, clásicamente estructurado en nuestro país sobre la base de las jubilaciones y pensiones[20].

III. C. El acceso al beneficio previsional y su goce

En palabras del Alto Tribunal, la jubilación constituye la prolongación de la remuneración de la persona, como debito de la comunidad por los servicios prestados una vez arribado al cese regular y definitivo de su actividad laboral[21].

Enmarcada dentro del régimen previsional, se cimienta y eleva sobre dos principios cardinales: el de integralidad –que asegura la cobertura de todas las contingencias y necesidades sociales– y el de solidaridad, en cuya virtud todos participan en su financiamiento.

En la actualidad el SIJP se financia mediante un sistema único y solidario de reparto, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA–, el cual, a su vez, integra el Sistema Único de Seguridad Social –SUSS–, que cubre, además de la vejez, las contingencias de invalidez y muerte de los trabajadores dependientes y autónomos.

---

[16] La ley 26.222 (Boletín Oficial del 27 de febrero de 2007) otorgó a las personas físicas la posibilidad de optar por el régimen público de reparto o por el de capitalización.

[17] La ley 26.425 (Boletín Oficial del 20 de noviembre de 2008) unificó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que pasaría a denominarse Sistema Integrado Previsional Argentino, financiado a través de un sistema solidario de reparto.

[18] Bidart Campos, Germán J., *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 2001, 4° reimpresión, T. 1., p. 348.

[19] Sabsay, Daniel A. y Onaindia, José M., *La Constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Errepar, 2000, 5a edición, p. 62.

[20] Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, *ob. cit.*, p. 235.

[21] CSJN, Fallos: 289:430.

Con relación a la contingencia de la vejez, se prevé la prestación básica universal, la prestación complementaria y la prestación adicional por permanencia.

Vale destacar que las prestaciones del SIPA reúnen los siguientes caracteres: *(i)* son personalísimas y sólo corresponden a sus titulares, de modo que no se puede ceder o transmitir por actos entre vivos o *mortis causae*; *(ii)* no pueden ser enajenadas ni afectadas a terceros, excepto la prestación básica y la prestación complementaria; *(iii)* son inembargables, con la salvedad de las cuotas de alimentos y litisexpensas; *(iv)* las prestaciones están sujetas a las deducciones que las autoridades judiciales o administrativas dispongan en concepto de cargos provenientes de créditos en favor de organismos de la seguridad social o por la percepción indebida de haberes de jubilaciones, pensiones, retiros o prestaciones no contributivas; *(v)* es imprescriptible el derecho a adquirir el status de jubilado, no así el derecho a la percepción de los haberes correspondientes, y *(vi)* sólo se extinguen por las causales previstas en la ley[22].

En cuanto al otorgamiento del carácter de jubilado, enseña Bidart Campos[23] que corresponde diferenciarse el *status* de jubilado o pensionado –que queda protegido por la garantía constitucional de propiedad–, del goce a que ello da lugar, que se traduce en el cobro de una suma de dinero que, a pesar de no ser intangible, de modo que podría disminuirse para el futuro, no admite rebajas confiscatorias.

Con relación a esto último, señala el autor que cuando se otorga el beneficio, su monto originario responde al propósito de asegurar un ingreso que derive de aquél *status*, señalando que reporta una proyección sustitutiva de la remuneración que el agente percibía cuando estaba en actividad; de ahí que el importe originario deba guardar una cierta proporción razonable con esa remuneración[24].

La propia jurisprudencia ha declarado que la prestación previsional reemplaza el ingreso que tenía el peticionario como consecuencia de su labor, de modo que el nivel de vida asegurado por la jubilación guarde una relación justa y razonable con el que le proporcionaban al trabajador y a su núcleo familiar las remuneraciones que venía recibiendo[25].

Prosiguiendo con este desarrollo, una vez que el beneficiario adquiere aquel *status*, la adecuada proporción entre el valor del beneficio y la remuneración que percibía no sólo debe alcanzarse, sino que debe mantenerse, lo cual se logra mediante su movilidad.

Tal cual surge del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, se garantiza que las jubilaciones sean móviles, depositando en el Poder Legislativo la potestad de definir sus perfiles y alcances. Ello, en modo alguno, significa que el enunciado se halle vacío de contenido, de suerte que el legislador pueda llenarlo de cualquier modo. Por el contrario, asegura toda su plenitud[26], ya que la movilidad jubilatoria es operativa; de ahí que el criterio escogido deba ser razonable, no

[22] Lodi-Fe, María D., *Jubilaciones & pensiones, Sistema Integrado Previsional Argentino. Requisitos y haber de las prestaciones. Situaciones especiales. Servicios insalubres. Práctica. Tramitación*, Buenos Aires, Errepar, Colección Práctica Profesional Jurídica, 2021, p. 193 y sigs.

[23] Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, *ob. cit*., p. 238.

[24] Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, *ob. cit*., p. 238.

[25] CSJN, Fallos: 332:1914.

[26] CSJN, Fallos: 330:4866.

suprimiendo o desnaturalizando la prestación[27].

En otras palabras, si bien el precepto constitucional solo refiere a la movilidad jubilatoria, empleando una terminología de significado amplio –ya que no indica su mecanismo de cálculo–, contiene las directivas fundamentales que sirven de apoyo para reclamar al Estado, frente al incumplimiento en el pago de la movilidad de las prestaciones[28].

Ello así toda vez que, si bien no existen derechos adquiridos a que el monto del haber jubilatorio siga siendo calculado por las mismas reglas vigentes a la fecha del cese, no se admite un cambio de estatuto que pueda producir, sin más, la reducción de los montos nominales que se venían cobrando por aplicación de los regímenes anteriores, correctamente liquidados[29].

IV. La década del noventa del siglo XX: un tiempo pasible de múltiples lecturas

IV. A. Cuadro general

A continuación describiré una serie de acontecimientos que tuvieron lugar en la década del noventa del siglo pasado –particularmente entre los años 1991 a 1996–, dado que, como dije al inicio, este segmento de nuestra historia ofrece numerosos acontecimientos económicos, políticos y sociales, de honda repercusión en la dimensión de los jubilados y el Estado.

Sin seguir un orden cronológico, comienzo este sucinto repaso por la trascendente reforma constitucional operada en el año 1994.

Como es sabido, entre otras modificaciones al texto de nuestra Ley Fundamental, se incorporó la cláusula contenida en el artículo 75 inciso 22, que elevó a nivel constitucional –entre otros– a la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto San José de Costa Rica– y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Estos documentos contienen cláusulas de innegable importancia. El mencionado en primer término prevé que: "*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado…*"[30].

El segundo establece lo siguiente: "*Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos…*"[31], y el tercero refiere que: "*Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social*"[32] y que "*Ninguna disposición del presente pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o*

[27] Etala, Carlos A., *Derecho de la seguridad social. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Cobertura de riesgos del trabajo. Obras sociales. Asignaciones familiares. Desempleo*, *ob. cit.* p. 52.
[28] Guillot, María A., "El desafío de otorgar beneficios previsionales adecuados", Revista Impuestos, Buenos Aires, 2014, T. 1, p. 255.
[29] CSJN, Fallos: 335:813.
[30] Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 22.
[31] Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 26.
[32] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9°.

individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos liberales reconocidos en el pacto o a su limitación en medida mayor que la prevista en él"[33].

La importancia de estas reglas no ofrece duda. La plena efectividad de los derechos humanos reporta un impulso hacia la progresividad, en donde el principio *pro homine* determina que el intérprete debe escoger, dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana[34].

Otro hito de este período fue la sanción de la denominada Ley de convertibilidad[35], por medio de la cual se instituyó, a partir del 1º de abril de 1991, la paridad de la moneda local –por entonces el austral– con el dólar estadounidense, prohibiendo la actualización monetaria, la indexación por precios y la variación de costos o repotenciación de deudas.

Por otro lado, como también indiqué, en 1993 se instrumentó el SIJP, disponiéndose que los haberes de las prestaciones fueran móviles, al igual que ya lo hacía la ley 18.037.

Ahora bien, saliendo por un instante del terreno normativo, en el plano político, económico y administrativo, nuestro país se embarcó en lo que se denominó "reforma del Estado"[36], materializado fundamentalmente en la reducción de su presencia; la apertura económica; la rebaja y/o eliminación de aranceles al comercio exterior; la privatización de empresas públicas y la flexibilización laboral.

Este escenario de apertura e integración global conllevó a que se sufrieran las desfavorables consecuencias de la crisis económica desatada en México durante los años 1994 y 1995 –llamada "efecto tequila"–, impactando decididamente en las variables macroeconómicas.

Como correlato de ello, se contrajo el producto bruto interno y se inició un proceso de fuga de capitales, pérdida de reservas internacionales e incremento del endeudamiento público, que a su vez se tradujo en una reducción del gasto público y recesión económica.

Así pues, la realidad macroeconómica provocó la toma de decisiones de política económica por parte del poder central, con directo impacto en el pulso económico, el empleo y las jubilaciones. En este último aspecto, se sancionó la Ley de solidaridad previsional[37], que sustituyó el mecanismo de movilidad jubilatoria por entonces vigente, estatuyendo que en lo sucesivo se fijaría en la ley de presupuesto. En rigor, la norma diferenció las prestaciones correspondientes a los períodos anteriores y posteriores a su promulgación, disponiendo que, para estos últimos, todas las prestaciones tuvieran la movilidad que anualmente fijara la ley de presupuesto. Además explicitó que en ningún caso la movilidad podría consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones del sector activo de la sociedad.

Con indisimulable tono crítico, se ha afirmado que con la sanción de esta ley se persiguieron tres claros objetivos: *a)* demorar el trámite de las causas contra el

[33] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 5º.

[34] Tettamanti, Adriana, "Los derechos sociales en la agenda institucional de la Corte Suprema de Justicia", en *Constitucional 75 Aniversario*, suplemento extraordinario (Dir. Gelli María A.), Buenos Aires, La ley, 2010, p. 127 a 139.

[35] Ley 23.928, publicada en el Boletín Oficial del 28 de marzo de 1991.

[36] El inicio corresponde con la aprobación de la ley 23.966, publicada en el Boletín Oficial del 23 de agosto de 1989.

[37] Ley 24.463, publicada en el Boletín Oficial del 30 de marzo de 1995.

Estado, *b)* desalentar la promoción de nuevas causas y *c)* dilatar el pago de las sentencias firmes[38].

IV. B. Direcciones encontradas e incluso contradictorias, y su impacto en la situación de los jubilados

De lo brevemente descripto en la sección anterior se puede extraer que, en los primeros años de la década del noventa, no se recorrió un sendero lineal y/o unidireccional.

Si bien el norte estaba definido –esto es, el aspecto estructural del Estado y de la economía–, los actores sociales padecieron alteraciones en los comportamientos del propio Estado, con claro impacto en sus composiciones patrimoniales.

En el caso singular de los beneficiarios del sistema de la seguridad social, a más de estar garantizada la movilidad jubilatoria por un precepto inserto en la Constitución Nacional y, a partir de 1994, por sendos instrumentos internacionales, los cimbronazos en las variables macroeconómicas impactaron en sus ingresos individuales, fundamentalmente al sujetarse los incrementos a las decisiones de política adoptadas por el poder político, en el marco de una etapa de contracción económica y reducción de gasto público.

Este cuadro motivó el planteo de un centenar de reclamos administrativos y demandas judiciales, lo cual, a la postre, derivó en el dictado de un trascendente pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, recaído en la causa "*Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad*"[39], a la cual me referiré seguidamente.

En un extenso y dividido pronunciamiento[40], se examinó un planteo que propugnaba que el reajuste de los haberes efectivamente practicado, había sido inferior al que correspondía por aplicación de la ley 18.037.

A lo largo de su decisorio, el Tribunal examinó diversos aspectos referidos a la movilidad jubilatoria. Las materias fueron las siguientes: el plexo normativo, su contenido e interpretación; el derecho reconocido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional; la incorporación al ordenamiento jurídico nacional de determinados instrumentos internacionales de derechos humanos; la inflación como causal de desvalorización del signo monetario, y la importancia de la relectura de los precedentes jurisprudenciales dictados anteriormente por el propio tribunal.

Con relación al primer asunto, analizó el contenido de las leyes 14.499, 18.037, 23.928, 24.241 y 24.463, y afirmó que la Ley de convertibilidad expresaba el ejercicio de las funciones asignadas al Poder Legislativo por parte del artículo 75 inciso 11 de la Constitución Nacional, en cuya virtud se había derogado el método de movilidad jubilatoria establecido en la ley 18.037.

Sostuvo que con la erradicación de la actualización monetaria –en virtud de la Ley de convertibilidad–, había perdido virtualidad el sistema de movilidad de haberes vigente, relacionados con el aumento de los salarios a causa de la inflación. Esta lectura, vale destacar, se relaciona con dos asuntos de contenido

[38] Alice, Beatriz L., "*La movilidad de los haberes jubilatorios y pensionarios. Reflexiones en torno al caso ´Badaro´*", Buenos Aires, La ley, 2007, T. A, p. 73.

[39] Sentencia del 27 de diciembre de 1996.

[40] El voto mayoritario llevó la firma de los Ministros Moliné O´ Connor; López; Nazareno; Boggiano y Vázquez.

cronológico: por un lado, con la regla hermenéutica según la cual las leyes no pueden interpretarse sólo históricamente y sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, y por el otro, con el fenómeno económico de la inflación, pues aseveró que, si bien durante muchos años había condicionado la economía nacional –incluso había sido tenida en cuenta por el Convencional Constituyente de 1957 para introducir la movilidad de las prestaciones–, ya no era un problema.

Por otro lado, recordó que con la reforma de 1994 se incorporaron a nuestro derecho positivo, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con especial referencia a la cláusula según la cual toda persona tiene derecho a la seguridad social "*habida cuenta de la organización y recursos de cada Estado*"[41], comprometiéndose los Estados "*... a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles...*"[42]; es decir, "*hasta el máximo de los recursos de que disponga*"[43].

Declaró que dichas máximas, que vinculan los beneficios sociales con las concretas posibilidades de cada Estado, resultaban idóneas para interpretar el alcance de la movilidad prevista en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, habida cuenta de que debía ser analizada como un conjunto armónico; de allí que dijera que: "*la atención a los recursos ´disponibles´ del sistema pueda constituir una directriz adecuada a los fines de determinar el contenido económico de la movilidad jubilatoria, en el momento de juzgar sobre el reajuste de las prestaciones o de su satisfacción*".

Vinculado con ello, sostuvo que aquél precepto constitucional había dejado librado al Poder Legislativo el procedimiento a seguir para el logro del objetivo propuesto, concediendo un amplio margen de acción para que la sabiduría, discreción y acierto del legislador, definieran el contenido concreto de la garantía constitucional en trato.

Por último, y nuevamente aludiendo a un cambio de época, mencionó que correspondía llevar a cabo un examen retrospectivo de los pronunciamientos del tribunal sobre la materia, a fin de examinar los fundamentos empleados para la elaboración de algunos principios que lograron adquirir la cualidad de axiomas –producto de una continua reiteración–, a fin de verificar si debían ser mantenidos en vigor ante las nuevas circunstancias.

A partir de dicha premisa, destacó que los antecedentes evidenciaban que los criterios de la "razonable adaptación", de la "necesaria relación de proporcionalidad" y del "carácter sustitutivo del haber jubilatorio", habían sido enunciados por el tribunal a partir de la inteligencia de textos legales que reglamentaron la garantía constitucional de movilidad de las prestaciones, pero sobre la base de circunstancias y condiciones de una época diferente. De allí que no podían ser elevados a la categoría de "principios cardinales o axiomáticos" que implicaran una valla infranqueable para la razonable discreción del Congreso de la Nación.

[41] Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 22.

[42] Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 26.

[43] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2°.

IV. C. Algunas reflexiones acerca del precedente en comentario

Como se puede advertir, el decisorio plasmó un estudio normativo, teórico e histórico acerca del contenido del derecho a la movilidad jubilatoria, en el marco de un espacio de tiempo en el cual convergieron muchas variables jurídicas y económicas.

La década del noventa ofreció signos y direcciones encontradas, incluso contradictorias, lo cual conllevó al tribunal a plasmar los fundamentos descriptos.

Con dificultad podría afirmarse que esos fundamentos fueran los más justos o equitativos para los intereses de los jubilados, de ahí que las críticas al fallo no se hicieron esperar, provinieron tanto de la doctrina como de la propia jurisprudencia del Alto Tribunal.

La lista no es corta, empero, me contento aquí con incorporar las palabras de Gelli[44] –quien puso de resalto la paradoja del caso, pues, habiendo ingresado los tratados de derechos humanos para otorgar mayor protección, sirvieron para restringir el alcance de los derechos jubilatorios– y de Carnota[45], quien señaló que la disponibilidad de recursos no es un acto completamente autónomo del poder político, sino que se inscribe dentro del prisma de la razonabilidad y del programa que la propia Constitución construye, que fija las prioridades a que debe someterse la hacienda pública; además, los documentos internacionales apuntan al reconocimiento de nuevos derechos, y no a la aminoración de los ya existentes.

[44] Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concorda*da, Buenos Aires, La ley, 2024, 6a edición ampliada y actualizada, Tomo I, p. 336.

[45] Carnota, Walter F., "El artículo 14 bis a la luz de la jurisprudencia actual de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: Homenaje y balance", Buenos Aires, La ley, 2008, T. A, p. 810.

V. El siglo XXI y sus propios movimientos

V. A. Palabras iniciales

A poco de iniciado el nuevo siglo, el país se sumergió en una de las crisis económicas, políticas y sociales de mayor relieve y profundidad de su historia. Durante todo el año 2001 las variables económicas daban señales de agotamiento del modelo macro iniciado en la década precedente, y en el mes de diciembre tuvo su detonación definitiva.

Luego de una serie de acontecimientos que prefiero aquí omitir, el Estado adoptó un nuevo rumbo económico, diverso del anterior, con efecto en el campo de las personas mayores.

A través de la Ley de emergencia pública y reforma del régimen cambiario[46], se modificó la Ley de convertibilidad, abandonando el régimen por entonces vigente; ello produjo una alteración en el valor del signo monetario nacional y el resurgimiento de la problemática de la inflación.

V. B. Los cambios normativos operados en los primeros años

Además de lo indicado precedentemente, a partir del año 2002 se dictaron numerosas normas jurídicas –algunas cuantas de nivel infralegal–, referidas a la movilidad jubilatoria. Incluso, en tiempos recientes –y actuales–, la cuestión ha ocupado –y ocupa– un lugar preponderante en la agenda pública.

Particularmente, en el año 2008 se sancionó la ley 26.417[47], que estableció un régimen de movilidad jubilatoria semestral, sustentado en dos variables: la evolución de los salarios medida por el

[46] Ley 25.561, publicada en el Boletín oficial del 7 de enero de 2002.

[47] Publicada en el Boletín Oficial del 16 de octubre de 2018.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC– y la de los ingresos previsionales y recursos tributarios, con una incidencia del 50% cada una.

Luego, habiendo cambiado el gobierno de turno, sobre el final del año 2017 se sancionó la ley 27.426[48], la cual, en lo que aquí interesa destacar, implementó un nuevo sistema de movilidad jubilatoria, también basado en dos variables: la variación del nivel general de precios al consumidor, medida por el INDEC y la Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables – RIPTE–, con una incidencia del 70% y del 30%, respectivamente. La actualización sería trimestral.

Asumido otro gobierno en la conducción del Estado, a fines del año 2019 se sancionó la Ley de solidaridad social y reactivación productiva[49], la cual suspendió la aplicación del régimen anteriormente implementado y dispuso que, provisionalmente, los incrementos de los haberes fueran instrumentados a través de decretos del Poder Ejecutivo.

A su vez, en el año 2021 se sancionó la ley 27.609[50], que reguló un nuevo mecanismo de movilidad –que sustituyó el anterior–, siendo su característica principal la aplicación trimestral, en orden a dos variables: el índice de evolución de salarios –el más alto entre el RIPTE y el índice de salarios obtenidos del INDEC–, y el de la recaudación de la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES–, con una incidencia del 50% cada una.

Por último, encontrándose en ejercicio el actual gobierno, se dictó el decreto de necesidad y urgencia 274/24[51], en cuya razón se modificó el régimen de movilidad jubilatoria y se dispuso que los haberes se actualizarían mensualmente, de acuerdo con el Índice de precios al consumidor, el IPC.

VI. La revisión judicial operada en el segundo milenio, a las medidas adoptadas en el siglo anterior

Retornando a la década del noventa del siglo pasado, bajo la vigencia de la Ley de solidaridad previsional no se observó un fiel acatamiento a lo ordenado por el Poder Legislativo, ya que no se incorporaron pautas de movilidad jubilatoria en las leyes anuales de presupuesto sancionadas. Si de por sí ello implicaba un menoscabo en la situación patrimonial de los beneficiarios del sistema de la seguridad social, el cuadro se profundizó a causa de la aguda crisis económica que sufrió el país entre los años 2000 y 2002, sumado a la salida del régimen cambiario por entonces vigente, de lo cual anteriormente di cuenta.

En dicho marco se implementaron algunas medias de emergencia –incremento de los haberes más bajos –, instrumentadas en decretos de necesidad y urgencia.

No fueron pocos los precedentes jurisprudenciales dictados al respecto, no obstante, por razones de espacio a continuación me referiré sucintamente a los pronunciamientos dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación –en una integración parcialmente diversa a la que contaba al dictar el precedente "Chocobar"–, en los casos "*Sánchez, María del Carmen c/ Anses s/ reajustes varios*", del 17 de mayo de 2005, "*Badaro, Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios*", del 8

[48] Ley 27.426, publicada en el Boletín Oficial del 28 de diciembre de 2017.

[49] Ley 27.541, publicada en el Boletín Oficial del 23 de diciembre de 2021

[50] Ley 27.609, publicada en el Boletín Oficial del 4 de enero de 2021.

[51] Decreto de necesidad y urgencia 274/24, publicado en el Boletín Oficial del 25 de marzo de 2024.

de agosto de 2006 –conocido como "Badaro 1" y *Badaro, Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios*", del 24 de noviembre de 2007: "Badaro 2".

En "Sánchez", en el marco de un reclamo de reajustes previsionales articulados por el beneficiario –que no había obtenido pronunciamientos favorables de las instancias inferiores–, el Alto Tribunal reafirmó la naturaleza sustitutiva que contienen las prestaciones previsionales, rechazando toda inteligencia restrictiva de la obligación que impone al Estado otorgar jubilaciones y pensiones móviles. Sostuvo que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, junto con los instrumentos internacionales vigentes, lejos de limitar o condicionar aquellos principios, obligan a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el progreso y plena efectividad de los derechos humanos.

Con relación a la cláusula del "máximo de los recursos disponibles", destacó que los tratados internacionales promueven el desarrollo progresivo de los derechos humanos, no pudiendo sus cláusulas ser entendidas como una modificación o restricción de los derechos establecido por la primera parte de la Constitución Nacional; de tal modo, adujo que las previsiones contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituyen pautas que cada país debe evaluar al tiempo de establecer nuevos o mayores beneficios destinados a dar satisfacción plena a los compromisos asumidos al suscribir esos documentos.

En el plano legal y concreto, aseveró que la ley 18.037 se encontraba vigente al tiempo de sancionarse la ley 23.928, pues recién fue derogada al sancionarse la ley 24.241.

Vale destacar el contundente voto de los Ministros Zaffaroni y Argibay, al indicar que el precedente "Chocobar" descansaba en la sola premisa de que la ley 23.928 había derogado a la ley 18.037, lo cual no podía ser aceptado, dado que aquella norma en ningún momento había dispuesto explícitamente tal decisión. Es que –se lee–, el artículo 53 de la ley 18.037 no contenía una cláusula indexatoria, habida cuenta de que no estaba solo dirigida a compensar el efecto de la inflación, sino más bien a regular los incrementos en el haber jubilatorio, cualquiera fuere la razón que determinara el aumento de los salarios.

En "Badaro 1" se examinó la constitucionalidad del artículo 7° inciso 2° de la ley 24.463. El Tribunal ponderó que las distintas leyes de presupuesto que se habían sancionado desde 1994 hasta 2007 no contenían previsiones referidas a los incrementos de las prestaciones, lo cual no podía ser examinado sin atender a los profundos cambios operados a partir del año 2002, con directo impacto en el nivel de vida de los jubilados.

Sostuvo el tribunal que la movilidad jubilatoria no es un reajuste por inflación, sino una previsión con profundo contenido social.

En lo que a la resolución del caso concierne, dispuso que correspondía poner en conocimiento del Poder Ejecutivo Nacional y del Congreso de la Nación que la omisión de disponer un ajuste por movilidad, había privado al jubilado de uno de los derechos conferidos por la Constitución Nacional; de tal modo, difirió por un plazo razonable la resolución de la contienda. Ahora bien, habiendo denunciado el beneficiario que lo ordenado por el tribunal no había sido cumplido –ello, en el marco de la causa "Badaro 2"–, y advirtiendo el órgano judicial que la ley de presupuesto del ejercicio 2007 sólo había convalidado las modificaciones en los valores mínimos

dispuestas por el Poder Ejecutivo –con excepción de un incremento del 13%, que había alcanzado a todos los jubilados–, produciendo un "achatamiento en la escala de beneficios", se pronunció con relación a la pretensión originaria del actor, declarando, en el caso, la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

El cambio de dirección operado en la jurisprudencia del Alto Tribunal es evidente, y se logró a partir de una nueva conformación del órgano. Es por ello que se apuntó que, luego de un eclipse a lo largo de la década del noventa, desde el año 2003 la Corte Suprema comenzó a enfatizar en los derechos sociales, acentuando aspectos antes soslayados y remarcando la trascendencia de estos derechos[52].

VII. Palabras de cierre

Sería un error aseverar que todas las penurias de los seres humanos se manifiestan en la adultez y/o que se agravan en la vejez; no obstante, sí es posible afirmar que las adversidades que aquejan a las personas –principalmente las referidas a la salud y a la situación económica– afectan considerablemente a las personas mayores. La explicación es sencilla: el rendimiento físico no es óptimo y las posibilidades de incursionar en nuevas actividades en procura de incrementar los ingresos patrimoniales, son reducidas.

Dejando de lado los inconvenientes de la salud –que, destaco, afecta también a personas jóvenes, provocando perjuicios personales y económicos–, me detendré brevemente en los económicos, los cuales aquejan agudamente a los ancianos.

En el contexto de nuestra historia patria, el problema de la inflación representa uno de los sucesos que mayor daño produce en las economías familiares, y particularmente en la de los jubilados.

No es menester que me embarque en explicaciones técnicas en torno al fenómeno inflacionario, baste con mencionar que, en nuestra historia, tuvimos muchas etapas en las cuales ha irradiado sus perniciosos efectos sobre la sociedad, generando –en lo que concierne a los jubilados– la necesidad de activar el régimen de movilidad para contrarrestarlos. En rigor, la inflación no es la única causal que puede gravitar en la situación patrimonial de los jubilados, empero, me animo a sugerir que es una de las principales.

Es que, a no dudar, genera importantes carencias patrimoniales, ya que la desvalorización del signo monetario impacta en el consumo y en la subsistencia. En sencillas palabras, lo que en un tiempo se puede adquirir con un valor monetario, al siguiente se torna insuficiente, poniendo en situación de riesgo la cobertura de las necesidades básicas.

En cuanto a los integrantes de la clase pasiva de la sociedad, el fenómeno inflacionario torna más gravoso el cuadro, ya que, como dije, las posibilidades de producir mayores ingresos a sus hogares –por fuera de los provenientes del régimen previsional–, son casi nulas.

El asunto, pues, debe ser examinado a la luz de los ingresos de los jubilados y, dentro de este concepto, la movilidad jubilatoria ocupa un lugar central.

Ahora bien, el cuadro se aprecia en su plenitud cuando se reconoce que el Estado, que percibe y administra los fondos del sistema previsional, no logra cubrir eficazmente ese gasto social,

[52] Carnota, Walter F., "*El artículo 14 bis a la luz de la jurisprudencia actual de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: Homenaje y balance*", *ob. cit.*

poniendo en crisis el bienestar de los miembros de la comunidad[53].

Si bien las razones de ello no son pocas, paradójicamente la propia inflación es una de las causales de los desequilibrios macroeconómicos y financieros de la caja pública.

Ajustando el análisis, las dificultades que posee el Estado para cumplir con el deber en cuestión no se reduce a lo económico; por caso, describe Gelli[54] que el desequilibrio del sistema previsional obedece a las pésimas administraciones; los fraudes en la obtención de beneficios; la evasión previsional por empresas, empleadores y trabajadores autónomos; el desempleo; el alargamiento de lapso de vida de las personas y el uso para otros fines de los depósitos jubilatorios. De su lado, Balbín[55] precisa la falta de continuidad de un mecanismo de actualización del haber y la incompetencia para su diseño.

En este escenario, interesa el aporte de Nieto[56] –que comparto–, al señalar que, además de los inconvenientes mencionados, debe adicionarse los efectos inflacionarios e hiperinflacionarios que reinaron varias décadas en la economía nacional y la falta de confianza en el sistema. Con justeza afirma que las personas contribuyen al financiamiento de la seguridad social si confían, caso contrario, si reina el desprestigio debido a que no se cumplen las prestaciones prometidas, o se cumplen con baja calidad, el sistema se debilita.

Estas palabras encierran gran parte de la problemática, e incluso invita a la reflexión.

Por caso ¿cuál es nivel de esperanza con que cuentan actualmente los jóvenes, digamos entre 20 y 40 años? Conocer, observar y advertir que muchos jubilados no alcanzan a cubrir sus necesidades, quejándose, e incluso expresándose públicamente por su mala situación económica y social, puede conllevar a un desaliento respecto del propio futuro del sector activo de la sociedad, invadiendo un pensamiento que podría expresarse con la siguiente expresión: "¿para qué aportar?, si lo que obtendré cuando me jubile no me alcanzará…".

Esta desilusión o resignación atenta contra el propio funcionamiento del sistema previsional y coadyuva a su crisis. Se debe recuperar su salud, aunque sea una ardua tarea.

Con todo, lo que no se puede soslayar son los principios que lo gobiernan el sistema –integralidad, universalidad y solidaridad–, reportan el norte al cual los conductores del Estado deben dirigir su rumbo, *so pena* de dar la espalda a la justicia social y al bienestar general que proclama la Constitución Nacional.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hace tiempo ha tomado nota de ello, al sostener que el objetivo preeminente de la Constitución Nacional es alcanzar el bienestar general, lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social, cuyo contenido consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la

[53] Pawlowski de Pose, Amanda L., "*El principio de movilidad jubilatoria y la impotencia económica del Estado*", Buenos Aires, La ley, 2023, supl. Derecho del Trabajo, T. mayo, p. 267.

[54] Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada, ampliada y actualizada*, *ob. cit.*, 334.

[55] Balbín, Adolfo N., "Elementos y comentarios de la nueva movilidad jubilatoria nacional", Buenos Aires, Anales de legislación Argentina, 2024, T. 6, p. 26.

[56] Nieto, Marcelo A., "Seguridad social y tributación, en Revista Jurídica de Buenos Aires. Derechos Humanos y Tributación", en *Revista jurídica de Buenos Aires* (Coord. Casás, José O.), Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, 2001, p. 462 a 484.

comunidad y los recursos con que ésta cuenta, con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización.

Mencionó que el principio de hermenéutica jurídica reconocido con el adagio *in dubio pro justitia sociales* tiene categoría constitucional, de modo tal que las leyes deben ser interpretadas en favor de quienes, al serles aplicadas con este sentido, consigan o tiendan a alcanzar aquél bienestar. Dijo que la justicia es una virtud al servicio de la verdad sustancial[57].

En otro momento aseveró que la justicia social rebasa el cuadro de la justicia conmutativa, pues se identifica con la obligación de quienes forman parte de una comunidad de contribuir al mantenimiento y estabilidad del bien común[58], y que en los tiempos de crisis económicas es cuando los derechos sociales cobran mayor actualidad, debiendo profundizarse las respuestas institucionales en favor de los grupos más débiles y postergados[59].

En suma, difícilmente pueda sostenerse, con criterio de verdad, justicia y equidad, que la desatención a la situación patrimonial de los jubilados reporte una necesidad –por pasajera que fuere–, atento a la situación de la caja del Estado. Antes de proponer una solución tan simplista y perjudicial, ha de echarse mano a las numerosas contrariedades que presenta el propio sistema e intentar resolverlas[60].

Desde un punto de vista más general, no es un dato que pueda pasar desapercibido el alargamiento de la expectativa de vida de las personas en estos tiempos, lo cual impacta en el costo de los Estados –es decir, en su gasto público– y constriñe a repensar en un sistema fiscal que contemple dicha circunstancia[61].

Una última consideración se impone, esos mayores desatendidos son, en buena parte, quienes volcaron sus esfuerzos por la patria y sus habitantes; edificaron caminos, hospitales, escuelas y universidades; todos servicios que en el presente ayudan a realizar las actividades que reportan ingresos. El desconocimiento o la ignorancia de aquellos esfuerzos revisten una afrenta más, que la honra no puede permitir.

[57] CSJN, Fallos: 289:430.
[58] CSJN, Fallos: 322/215.
[59] CSJN, Fallos: 341:1924.

[60] Hace algunos años Guillot declaraba que, para adecuar las prestaciones a los niveles de vida y de bienestar de las personas, se requiere alcanzar un consenso político y económico, de cara a efectuar los ajustes necesarios al plexo normativo, a fin de dotar al sistema de estabilidad y previsibilidad. Entre otras medidas, proponía las siguientes: *(a)* que los organismos de gestión previsional reciban directivas sólidas y eficaces; *(b)* que se incremente la transparencia y previsibilidad del sistema; *(c)* aumentar la tasa de empleo y reducir los niveles de deuda pública; *(d)* estimular el ahorro durante la vida profesional; *(e)* realizar los mayores esfuerzos posibles para que el Estado cuente con los recursos disponibles y no desviarlos hacia otros fines, y *(f)* acceso ágil y expeditivo a la justicia (Guillot, María A., "El desafío de otorgar beneficios previsionales adecuados", *ob. cit.*).

[61] Se sugiere la lectura del trabajo elaborado por Agustina O´ Donnell, "La interpretación de los principios constitucionales a la luz de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Especial referencia al principio de generalidad", en *Debates de Derecho Tributario y Financiero*, Año IV-N° 13, septiembre 2024, p. 347 a 357.

RECONFIGURAR LA TRIBUTACIÓN PARA AVANZAR HACIA UN SISTEMA DE CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN PARA PERSONAS MAYORES

Mario C. Rasuk Marañón

I. Introducción

El envejecimiento acelerado de la población en la Argentina, combinado con trayectorias previsionales disímiles e insuficientes y una fuerte feminización de la dependencia funcional, han convertido a los cuidados de larga duración (CLD) en un desafío estructural para las políticas públicas. La creciente demanda de apoyos cotidianos, tanto en el ámbito domiciliario como en dispositivos comunitarios y en Residencias de Larga Estadía (RLE), expone la fragilidad de un sistema aún poco desarrollado, con altos niveles de informalidad y escasa articulación entre sus componentes.

En este contexto, la ausencia de instrumentos fiscales orientados a reconocer el costo del cuidado, incentivar la oferta formal y mejorar la calidad de los servicios configura un escenario regresivo que afecta especialmente a mujeres —como cuidadoras y como mayores con menores ingresos— y a personas con dependencia funcional. La aplicación del IVA a bienes y servicios esenciales, las limitaciones del impuesto a las ganancias y la falta de incentivos para infraestructura y profesionalización inciden directamente en la accesibilidad y sostenibilidad del conjunto del sistema de CLD, incluyendo a las RLE.

Este trabajo examina esas tensiones desde un enfoque de derechos humanos, tomando como referencia la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que exige avanzar hacia un modelo integral de cuidados, progresivo y no regresivo.

El objetivo es entonces identificar las omisiones fiscales que profundizan brechas de edad y género y proponer lineamientos tributarios que contribuyan a construir un sistema de CLD más equitativo, formalizado y compatible con los estándares constitucionales vigentes. Para ello se combinan datos oficiales, análisis normativo y un examen crítico de los tributos que inciden en las distintas modalidades de cuidado, con especial énfasis en los servicios de RLE.

De esa forma podremos acompañar con instrumentos fiscales disponibles, de manera realista y gradual, la construcción de un sistema de cuidados de larga duración. Esta lógica implica considerar cómo aliviar el esfuerzo económico de los hogares que hoy enfrentan los costos del cuidado, incentivar la formalización en un sector profundamente feminizado y con altos niveles de informalidad, y promover mejoras en la infraestructura y calidad de las residencias de larga estadía.

Se trata de explorar herramientas tributarias que, sin perder de vista las restricciones fiscales, contribuyan a ordenar un campo disperso y a orientar recursos hacia allí donde la evidencia muestra mayores brechas, avanzando hacia un esquema de cuidados compatible con los estándares de derechos humanos.

Esta es una invitación a pensar la tributación desde el cuidado, que implica pasar de un sistema que financia la desigualdad por omisión normativa, a un esquema que redistribuya los costos de la dependencia funcional, alivie la carga que soportan los hogares y fortalezca un

mercado de cuidados que ya es creciente, pero que opera con altos niveles de informalidad y profundas asimetrías. Este trabajo se inscribe en esa dirección.

II. Envejecimiento y cuidados de larga duración: una demanda creciente

La combinación de los datos producidos por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y la evidencia comparada de la región recogida por distintos organismos internacionales, ofrecen un diagnóstico llamativo, hasta el momento poco difundido entre los tributaristas; y es que, Argentina enfrenta un escenario de envejecimiento acelerado, feminizado y con creciente prevalencia de dependencia funcional.

Este proceso no solo incrementa la necesidad de apoyos y servicios de cuidados de larga duración (CLD) —domiciliarios, comunitarios o institucionales— sino que expone las limitaciones de un sistema que continúa descansando en arreglos familiares cada vez más frágiles.

Ahora bien, antes de pasar al análisis de las estadísticas y para una mayor compresión, conviene señalar que la OMS (2024), refiere que los CLD se componen de tres grupos que tienen como objetivo satisfacer las necesidades asistenciales de las personas mayores:

"• las necesidades de atención de salud para detectar, evaluar y manejar los problemas de salud prioritarios que dan lugar a una disminución de la capacidad física y mental y de la capacidad funcional, de manera que las personas mayores puedan mantener su autonomía e independencia en la medida de lo posible;

• *las necesidades de cuidados paliativos para mejorar la calidad de la vida y de la muerte de las personas mayores con una enfermedad grave o que se aproximan al final de su vida, previniendo o aliviando el sufrimiento*

• *la protección social y el apoyo para mitigar las limitaciones y optimizar el estado funcional proporcionando ayuda y apoyo multidimensionales a las personas mayores, incluidos el cuidado personal y las actividades de la vida diaria, la participación en la comunidad y la vida social, la provisión de productos de apoyo, la accesibilidad y el transporte; y para brindar apoyo a las necesidades de las personas a cargo de los cuidados para que puedan mantener una relación satisfactoria, saludable y sensible, y reducir la tensión y el aislamiento."* [1]

Comprender el escenario en que se realizan los CLD es fundamental para justificar la incorporación del envejecimiento y los cuidados en la discusión tributaria y como veremos, la demanda de éstos no es excepcional ni marginal, antes bien es estructural, previsible y anunciada por todas las estadísticas disponibles. Veamos:

II.A. Longevidad, dependencia funcional y feminización de la demanda

Los datos del INDEC (2025) muestran que la estructura de la población mayor argentina está atravesada por una marcada feminización de la longevidad. Según el Censo 2022, casi el 4% de los varones del país tiene 75 años y más, frente al 6% de las mujeres. En el grupo de 85 años o más, esta brecha se profundiza hasta alcanzar una razón de 228 mujeres por cada 100 varones, cifra que expresa con claridad que

[1] OMS, "*Cuidados a largo plazo para las personas mayores: Conjunto de intervenciones para alcanzar la cobertura universal de salud*" (Versión en español: Organización Panamericana de la Salud, 2025). Washington, D.C., 2025, licencia CC BY-NC-SA 3.0 IGO, https://doi.org/10.37774/9789275329436 .

la mayor parte de quienes transitan la "cuarta edad" son mujeres.[2]

La relevancia de este dato para los cuidados de larga duración es directa. Como advierte la Organización Mundial de la Salud (OMS), a partir de los 60 años se intensifican los cambios fisiológicos, aumenta el riesgo de enfermedades crónicas y se concentran las principales cargas de discapacidad asociadas a la pérdida de movilidad, audición, visión y a patologías como cardiopatías, accidentes cerebrovasculares, enfermedades respiratorias crónicas, cáncer y demencia[3]. Estas condiciones incrementan la probabilidad de requerir ayuda para realizar actividades básicas de la vida diaria, especialmente en edades avanzadas lo que constituye la puerta de entrada a los CLD.[4]

Esta situación no es aislada, sino que responde a un proceso global de envejecimiento. En América Latina, el BID estimó que el 12% de las personas de 60 años y más, presenta dependencia funcional, lo que equivale a más de 8 millones de personas mayores en la región. La prevalencia aumenta con la edad y supera el 27% entre quienes tienen 80 años y más. Más aún, hacia 2050 el número total de personas mayores dependientes superará los 27 millones, triplicando los niveles actuales ante el avance simultáneo del envejecimiento y las enfermedades crónicas [5].

Según el índice de masculinidad presentado por INDEC (2018), en el *"Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad"*, se especifica que en el grupo de 80 años y más existen apenas 53 varones por cada 100 mujeres, y entre las personas con dificultad funcional del mismo grupo etario la relación se reduce a 41 varones por cada 100 mujeres[6], lo que expresa con claridad los efectos de la feminización de la vejez.

La serie de Dosieres Estadísticos de las Personas Mayores del INDEC (2021-2025)[7] torna más claro este panorama. La demanda de CLD no solo crece, sino que tiene un rostro predominantemente femenino.

---

[2] INDEC. "*Dosier estadístico de personas mayores 2025*". Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Los datos surgen del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Año 2025. disponible en https://www.indec.gob.ar (fecha de consulta 27/11/2025), p. 3–4.

[3] OMS. "*Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*", Año 2015. ISBN 978 92 4 069487 3 (PDF) https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241565042 (fecha de consulta 27/11/2025), p. 28

[4] Huenchuán, S., "*Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*", CEPAL, Santiago de Chile, 2009, https://www.cepal.org/es/publicaciones/2538-envejecimiento-derechos-humanos-politicas-publicas (fecha de consulta 27/11/2025), p. 146.
OMS, *Cuidados a largo plazo para las personas mayores: Conjunto de intervenciones para alcanzar la cobertura universal de salud* (Versión en español: Organización Panamericana de la Salud, 2025). Washington, D.C., 2025, licencia CC BY-NC-SA 3.0 IGO, https://doi.org/10.37774/9789275329436 p. 8.

[5] Cafagna, G., Aranco, N., Ibarrarán, P., Oliveri, M. L., Medellín, N., & Stampini, M., "*Envejecer con cuidado: Atención a la dependencia en América Latina y el Caribe*" (Monografía del BID Nº 745). Banco Interamericano de Desarrollo. Año 2019 disponible en: https://publications.iadb.org/es/envejecer-con-cuidado-atencion-la-dependencia-en-america-latina-y-el-caribe (fecvha de consulta 27/11/2025), p.4.

[6] INDEC *(2018). "Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad: resultados definitivos 2018" (1.ª ed.) Buenos Aires, año 2018.* https://www.indec.gob.ar (fecha de consulta 27/11/2025)- ISBN 978-950-896-532-5. p.40.

[7] Desde 2021, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) publica anualmente el Dosier Estadístico de las Personas Mayores, una serie iniciada en el marco del Día Internacional de las Personas de Edad. Cada edición compila información demográfica, económica y social de la población de 60 años y más en la Argentina, actualizando datos y manteniendo la comparabilidad con informes anteriores.

II.B Arreglos de convivencia y disponibilidad real de apoyos

La feminización de la vejez no solo se manifiesta en la mayor proporción de mujeres entre las personas de edad avanzada, sino también en la manera concreta en que transitan la vida cotidiana y enfrentan situaciones de dependencia funcional. Esta dimensión demográfica adquiere sentido pleno cuando se observa cómo viven, con quién conviven y qué apoyos tienen efectivamente disponibles. Por ello, un aspecto central para comprender la organización social de los CLD es el análisis de los arreglos de convivencia y de la disponibilidad real de apoyos, tanto formales como informales.

La fragilidad del soporte familiar tradicional debe leerse a la luz de transformaciones estructurales que exceden al envejecimiento demográfico. Diversos estudios advierten que los sistemas informales de cuidado —históricamente sostenidos por mujeres dentro de las familias— atraviesan una crisis profunda, producto de la combinación entre el aumento de la longevidad, la reducción del tamaño de los hogares, la caída de la fecundidad y la creciente participación femenina en el mercado laboral. [8]

En este sentido, Rossel C., señala que estos cambios han reducido de manera sustantiva la disponibilidad de mujeres para brindar cuidados intensivos de forma exclusiva, y no es esperable —ni deseable— que las sociedades contemporáneas retrocedan en términos de autonomía económica y proyectos de vida femeninos[9]

El INDEC también muestra que, a nivel nacional (censo del año 2022), entre las personas de 75 años y más, las mujeres presentan una proporción significativamente mayor de hogares unipersonales (38,4%) que los varones (20,8%). También registran mayor presencia en hogares multigeneracionales —aquellos donde conviven hijos, nietos u otros familiares— con un 37,0% frente al 31,2% de los hombres. Por el contrario, los varones mayores tienden a integrar con mayor frecuencia hogares unigeneracionales, es decir, convivir con su pareja u otros adultos del mismo estrato etario (47,9% frente a 24,6% en mujeres)[10]

Estos datos exhiben que el envejecimiento en la Argentina está marcado por una mayor viudez, una vida en soledad más frecuente entre mujeres mayores y una inserción diferencial en arreglos donde la disponibilidad de apoyos está condicionada por dinámicas familiares y de género. Tal como refiere Rossel C., estas diferencias en la organización de los hogares son determinantes para comprender las necesidades de cuidados de larga duración.[11]

[8] Rodríguez Enríquez, C., *"Trabajo de cuidados y trabajo asalariado: desarmando nudos de reproducción de desigualdad"*, Revista Theomai. Estudios Críticos sobre Sociedad y Desarrollo, año 2019, disponible en https://www.redalyc.org/journal/124/124661260006/html/ (fecha de consulta 27/11/2025) p. 39, 78-99.

[9] Rossel, C. (2016), *"Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas"*, Serie Asuntos de Género N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/40239-desafios-demograficos-la-organizacion-social-cuidado-politicas-publicas (fecha de consulta 27/11/2025), p.30.

[10] INDEC. "*Dosier estadístico de personas mayores año 2025*" . Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires, Año 2025. disponible en https://www.indec.gob.ar (fecha de consulta 27/11/2025) p.6

[11] Rossel, C. (2016), "Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas", Serie Asuntos de Género N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para

El nivel de institucionalización de las Personas Mayores, para el Censo 2010, marcaba que la proporción de personas de 60 años y más que residen en instituciones geriátricas aumenta de manera sostenida con la edad. En ese momento se registraba que, en el grupo de 60 a 64 años, el 98,6% habitaba en viviendas particulares y el 1,4% en residencias; entre 65 y 69 años, estas proporciones son 98,2% y 1,8%; entre 70 y 74 años, 97,5% y 2,5%; y entre 75 y 79 años, 96,1% y 3,9%. A partir de los 80 años, la presencia en residencias se incrementa con mayor intensidad: 7,0% entre 80-84 años, 12,5% entre 85-89, 19,2% entre 90-94, y 28,8% entre las personas de 95 años y más.[12]

Con los datos relevados en el Censo 2022, el organismo estadístico nacional informó una mayor presencia relativa de mujeres en residencias colectivas. Alrededor de 7 de cada 10 personas que habitan en hogares para personas mayores, son mujeres.[13]

En suma, la ausencia de un sistema de CLD formal y accesible genera soluciones familiares e institucionales desiguales, con impactos marcados según edad, género y nivel de dependencia. En este marco, las RLE emergen como un componente central del cuidado formal disponible, pero lo hacen en un entorno de costos elevados y escaso acompañamiento fiscal. Su creciente relevancia en edades avanzadas exige examinarlas no solo como dispositivo social, sino también como parte del financiamiento que hoy resulta insuficiente para garantizar cuidados dignos y sostenibles.

II.C Ingresos previsionales, desigualdad económica y capacidad de financiar CLD

La capacidad real de las personas mayores para financiar CLD depende de manera directa de la estructura y suficiencia de sus ingresos en la vejez. En la Argentina, este punto adquiere especial relevancia porque el sistema previsional es —prácticamente— la fuente principal de recursos económicos en las edades avanzadas y, al mismo tiempo, el principal canal a través del cual se expresan desigualdades de género que se arrastran desde la vida laboral.

Por ello, antes de analizar los costos, modalidades de financiamiento y distribución público-privada de los CLD, resulta imprescindible examinar cómo se componen los ingresos en la vejez, qué brechas persisten entre varones y mujeres, y en qué medida estos ingresos permiten —o no— afrontar el costo real de los bienes y servicios de cuidado.

Según el INDEC, entre las mujeres de 60 años y más, el 88,1% percibe una prestación previsional, frente al 72,5% de los varones de 65 años y más. Esta mayor cobertura femenina, sin embargo, no se traduce en mejores condiciones económicas ya que las mujeres reciben menores ingresos como consecuencia de trayectorias laborales más fragmentadas, mayores niveles de informalidad y un uso intensivo de las moratorias previsionales. A su vez, los varones complementan sus jubilaciones con ingresos laborales en mayor proporción que las mujeres (35,3% frente a sólo 13,9% de las mujeres), lo que incrementa su

América Latina y el Caribe (CEPAL). disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/40239-desafios-demograficos-la-organizacion-social-cuidado-politicas-publicas (fecha de consulta 27/11/2025) p.37.

[12] INDEC. "*Dosier estadístico en conmemoración del Día Internacional de las Personas de Edad*, Buenos Aires, año 2021", Buenos Aires, Año 2021, disponible en https://www.indec.gob.ar (consultado el 27/11/2025) p.26

[13] INDEC. "*Dosier estadístico en conmemoración del Día Internacional de las Personas de Edad año 2024*", Buenos Aires, año 2024 disponible en https://www.indec.gob.ar (fecha de consulta 27/11/2025) p.14.

disponibilidad total de recursos en la vejez.[14]

En conjunto, este patrón refuerza lo referido por Cecchini S, en cuanto a que las mujeres mayores dependen más del sistema previsional, cuentan con menores ingresos y tienen menos posibilidades de sostener empleos remunerados, precisamente en las etapas en que aumenta la probabilidad de requerir cuidados de larga duración.[15]

Desde una visión más interseccional, se advierte también que la participación laboral está fuertemente atravesada por la posición socioeconómica del hogar. Según el INDEC, en el quintil más pobre, el 46,4 % de los varones de 60 años y más continúa trabajando, frente al 18 % de las mujeres. Esta brecha se replica —e incluso se amplía— en el quintil más alto, donde más de la mitad de los varones mayores (52 %) permanece activa, mientras que solo lo hace el 22,5 % de las mujeres[16]. Esto se explica por una mayor posibilidad de inserción laboral para mayores en edad adulta, respecto de las mujeres, como así también muestra el arrastre de las diferencias en acceso al trabajo según la condición social.

Por otra parte, una lectura más fiel a la estructura del sistema previsional requiere comparar a los varones que acceden a la jubilación mediante aportes completos —la vía predominante en sus trayectorias laborales— con las mujeres que se jubilan a través de moratorias, que constituyen casi ocho de cada diez jubilaciones femeninas. Bajo esta perspectiva, la brecha previsional es de $39 por cada $100 que percibe un varón con aportes.[17]

Llegados a este punto analizaremos el contraste entre el cuadro de situación descripto y el costo real de los cuidados de larga duración, en particular, los servicios domiciliarios, comunitarios y especialmente las RLE, cuyos valores superan con creces los haberes previsionales promedio, afectando de manera desproporcionada a quienes viven solas, a las mujeres mayores y a los hogares de menores recursos.

Los datos disponibles muestran que el sistema argentino de residencias de larga estadía presenta un fuerte predominio del sector privado. El 74,3% de los establecimientos relevados son de gestión privada, lo que anticipa un esquema de acceso fuertemente condicionado por la capacidad de pago de las familias. En esa línea, el 66,7% de las residencias se financian mayormente a través del pago directo de las personas residentes, sin mecanismos de cobertura pública o de aseguramiento social. A ello se suma un dato estructural: el 70% de las RLE no reciben copagos de ninguna obra social. Entre las que sí cuentan con algún tipo de cobertura, el 67% corresponde a convenios con PAMI y el 15% al programa PROFE, mientras que el resto recibe aportes de otras obras sociales en porcentajes menores. [18]

[14] Cfr. INDEC, *Dosier estadístico de las personas mayores, Buenos Aires año 2023*, Buenos Aires, año 2023, disponible en *https://www.indec.gob.ar (consultado el 27/11/2025)*, gráfico 2.1. p. 6.

[15] Cecchini, S. *Envejecimiento en América Latina y el Caribe: Inclusión y derechos de las personas mayores*. CEPAL / CELADE – División de Población. disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/48567-envejecimiento-america-latina-caribe-inclusion-derechos-personas-mayores, (fecha de consulta 27/11/2025) p. 153.

[16] INDEC, *Dosier estadístico de las personas mayores*, Buenos Aires año 2023, disponible en *https://www.indec.gob.ar* (consultado el 27/11/2025), gráfico 2.4. p. 9.

[17] INDEC. *Dosier estadístico de personas mayores 2025* . Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Año 2025. disponible en https://www.indec.gob.ar (fecha de consulta 27/11/2025) p.13.

[18] Roqué, M. L., Fassio, A.. *Residencias de larga estadía para adultos mayores en Argentina:*

El análisis de las condiciones de pago según el perfil de residentes revela un patrón complejo. Entre las personas sin deterioro cognitivo ni dependencia, predomina ampliamente el financiamiento por pago directo (83,3%), lo que genera la brecha más pronunciada del sistema (66,6 puntos porcentuales). En contraste, entre quienes presentan deterioro cognitivo o algún nivel de dependencia, la relación entre plazas pagas y gratuitas se vuelve prácticamente equilibrada (53,8% vs. 46,2%), evidenciando una mayor presencia relativa de cobertura pública o institucional. Sin embargo, cuando se trata de residentes con deterioro cognitivo y dependencia simultáneos, la brecha vuelve a ampliarse (62,8% pago / 37,2% gratuito), aunque sin alcanzar los niveles observados en las personas con menor complejidad. Estos resultados sugieren que la gratuidad tiende a aumentar cuando crece la necesidad de apoyos, pero el acceso a cuidados intensivos continúa dependiendo, en una proporción significativa, de la capacidad de pago de las familias.[19]

En este contexto, la relación entre ingresos previsionales y costo real de los cuidados de larga duración revela una brecha estructural imposible de soslayar desde la política fiscal. Los montos jubilatorios promedio —y particularmente los de las mujeres que acceden por moratoria— se ubican muy por debajo del costo mensual de los servicios de cuidados domiciliarios, centros de día y, especialmente, de las residencias de larga estadía.[20]

Incluso las prestaciones previsionales máximas resultan insuficientes para cubrir los valores de instituciones que, según relevamientos del sector, multiplican entre dos y cuatro veces los haberes medios vigentes. Esta desproporción configura un riesgo cierto de exclusión, empobrecimiento y dependencia forzada de arreglos familiares ya debilitados, afectando con mayor intensidad a quienes viven solas, a las mujeres y a los hogares de menores ingresos.

ONU Mujeres, señala que en América Latina y el Caribe *"debido a las altas tasas de informalidad laboral, el limitado espacio fiscal con sistemas tributarios regresivos y un elevado nivel de endeudamiento. La crisis de los cuidados agudiza las consecuencias de la crisis social y económica impactando en la pobreza y la desigualdad. Transformar este círculo vicioso en un círculo virtuoso a través de los múltiples efectos positivos y retornos que genera la inversión en sistemas integrales de cuidados no es solo necesario, sino que es una estrategia inteligente para la recuperación y para lograr sociedades más justas y prósperas. Por ello, la urgente necesidad de abordar la cuestión del financiamiento de los sistemas integrales de cuidados debe enfrentarse desde una perspectiva amplia e innovadora,*

Relevamiento y evaluación. Año 2015, ISBN 978-987-42-1063-0, p.267.

[19] Roqué, M. L., Fassio, A.. *Residencias de larga estadía para adultos mayores en Argentina: Relevamiento y evaluación*. Año 2015, ISBN 978-987-42-1063-0, gráfico 36, p.199

[20] *Algunos sitios web como https://portalgeriatrico.com.ar/precios-de-geriatricos-gba-caba-zona-norte/ muestran que "Las Residencias para Mayores en la en Argentina arrancan actualmente (Junio 2025) en los 1.300.000 pesos como arancel mensual para casos de poca complejidad en un hogar simples a residencias super premium de altísima complejidad superando los 5.000.000 pesos mensuales.Independientemente del lugar los aranceles mensuales no cubren todos los servicios. Existe un costo variable que depende de insumos y necesidades particulares de cada residente."* (fecha de consulta 27/11/2025).

trascendiendo los esquemas clásicos de financiamiento de los regímenes contributivo y no contributivo de los sistemas de protección social, buscado incorporar diferentes fuentes de financiamiento y promoviendo distintas medidas que amplíen el espacio fiscal y lo hagan más eficiente en términos de recaudación y redistribución."[21]

Las proyecciones de la OIT muestran que la expansión de los servicios universales de cuidados de larga duración (CLD) constituye no sólo una política social indispensable frente al envejecimiento demográfico, sino también un motor estratégico para la sostenibilidad de los sistemas previsionales. Según las estimaciones globales, el desarrollo de servicios de CLD generaría más de 136 millones de empleos directos hacia 2035, la mayoría de ellos formales y con alta intensidad de empleo femenino.[22]

En contextos como el argentino —donde la estructura previsional depende críticamente de la masa salarial formal—, este incremento de puestos de trabajo en el sector CLD ampliaría de manera significativa la base contributiva, elevando los aportes personales y las contribuciones patronales asociados al empleo registrado. A su vez, la profesionalización y formalización del trabajo de cuidados permitirían reducir las trayectorias laborales intermitentes que hoy afectan especialmente a las mujeres, mejorando sus densidades de aportes y fortaleciendo su acceso futuro a jubilaciones adecuadas.

En este sentido, las políticas de impulso a los cuidados de larga duración deben interpretarse como inversiones estructurales con efectos previsionales directos, capaces de incrementar los ingresos del sistema en el corto plazo y de reducir las brechas contributivas en el largo, consolidando así un régimen previsional más robusto, equitativo y compatible con una sociedad que envejece rápidamente.

En conclusión, el financiamiento de los cuidados de larga duración exige asumir que no existe un único instrumento capaz de sostener un sistema de esta magnitud y que reducir la discusión a la creación o aumento de impuestos resulta insuficiente y, en contextos políticos restrictivos, directamente inviable. Tal como destacan los estudios recientes de CEPAL y ONU-Mujeres[23], la construcción de sistemas de cuidados sostenibles requiere diversificar las fuentes de financiamiento mediante combinaciones graduales de recursos contributivos y no contributivos, la creación de fondos específicos y la consideración de seguros de dependencia u otros mecanismos de aseguramiento social que distribuyan de manera equitativa los costos del riesgo de necesitar cuidados en la vejez.

Este enfoque más amplio permite avanzar hacia la universalidad sin depender

[21] ONU Mujeres. *"Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados. Propuestas para América Latina y el Caribe"*. Disponible en: https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/10/financiamiento-de-los-sitemas-integrales-de-cuidados-propuestas-para-america-latina-y-el-caribe (fecha de consulta 27/11/2025) p.70.

[22] Addati, L., Cattaneo, U., & Pozzan, E. *"Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo"*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), año 2022, disponible en https://doi.org/10.54394/PIHL1206 p.43.

[23] L. Scuro, C. Alemany y R. Coello Cremades (coords.), *"El financiamiento de los sistemas y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe: aportes para una recuperación sostenible con igualdad de género"* (LC/TS.2022/134), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 2022. https://www.cepal.org/es/publicaciones/48381-financiamiento-sistemas-politicas-cuidados-america-latina-caribe-aportes (fecha de consulta 27/11/2025).

exclusivamente del presupuesto corriente ni exigir reformas tributarias de alto impacto inmediato. Al contrario, la planificación de los CLD debe orientarse a fortalecer la progresividad del sistema en su conjunto, mejorar la eficiencia del gasto ya comprometido y ordenar los flujos públicos vinculados al envejecimiento y la dependencia funcional. Lo central, en definitiva, es construir un esquema estable, previsible y responsable, que combine sostenibilidad fiscal, equidad intergeneracional y corresponsabilidad pública y privada, habilitando un camino gradual de expansión que sea compatible con las condiciones económicas y políticas del país.

Este es, precisamente, el punto de partida para las alternativas de financiamiento y adecuaciones normativas que se desarrollarán más adelante, orientadas a sostener un sistema de cuidados de larga duración capaz de garantizar derechos sin comprometer la estabilidad macroeconómica ni aumentar la presión tributaria de manera regresiva.

III. Marco jurídico y situación de las RLE en Argentina.

Antes de analizar la situación específica de las RLE en el país, resulta necesario situar el debate en su marco jurídico general. El sistema argentino de CLD no se desarrolla en el vacío, sino bajo la vigencia de obligaciones internacionales con jerarquía constitucional que fijan estándares precisos sobre accesibilidad, calidad, supervisión y garantía de derechos. Por ello, este capítulo se inicia con el encuadre normativo internacional de los CLD —particularmente a partir de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores— para luego examinar cómo estos principios interactúan con la regulación y el funcionamiento efectivo de las RLE en Argentina.

III.A. Encuadre internacional de los CLD.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por la Ley 27.360 y dotada de jerarquía constitucional mediante la Ley 27.700, en vigencia desde el 30 de noviembre de 2022, constituye el marco normativo supremo para la organización estatal de los cuidados de larga duración (CLD) en Argentina. En virtud del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, sus disposiciones son directamente operativas y obligan al Estado a adoptar medidas legislativas, administrativas y presupuestarias orientadas a garantizar su plena efectividad.

El eje central de la regulación convencional sobre CLD es el artículo 12: "*Derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo*". Allí se reconoce el derecho a un sistema integral de cuidados, capaz de proveer prestaciones continuas de carácter socio-sanitario (salud, servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, vivienda, apoyos cotidianos), promoviendo la autonomía, la permanencia en el hogar y la decisión sobre el propio entorno de vida.

El mismo artículo impone obligaciones específicas respecto de los establecimientos que brindan CLD, incluyendo: consentimiento libre y expreso para el inicio y cese de servicios; existencia de personal especializado; marcos regulatorios que aseguren supervisión y evaluación; protección de privacidad, intimidad y seguridad; prevención de prácticas lesivas; responsabilidad administrativa, civil y penal ante vulneraciones; acceso a expedientes e información; mantenimiento de vínculos familiares y sociales; y disponibilidad de cuidados paliativos.

El artículo 2 brinda una definición explícita del ámbito de aplicación al caracterizar a la "*persona mayor que recibe servicios de*

cuidado a largo plazo" como aquella que reside temporal o permanentemente en establecimientos regulados —públicos, privados o mixtos—, incluidas las residencias de larga estadía (RLE). Esta mención expresa convierte a las RLE en dispositivos convencionales, sometidos al conjunto de obligaciones estatales en materia de regulación, supervisión, accesibilidad financiera y garantía de derechos humanos.

Otros artículos profundizan este encuadre. El artículo 6 vincula el derecho a la vida y la dignidad con el acceso no discriminatorio a cuidados integrales en instituciones públicas y privadas. El artículo 7 reconoce autonomía y elección del lugar de residencia, obligando a asegurar servicios domiciliarios, residenciales y comunitarios que eviten el aislamiento. El artículo 9 identifica a los establecimientos de CLD como ámbitos donde deben prevenirse, investigarse y sancionarse situaciones de violencia, abuso, negligencia y maltrato, imponiendo capacitación especializada para el personal. Los artículos 19 y 24 exigen desarrollar servicios socio-sanitarios integrados, cuidados domiciliarios adecuados y dispositivos que permitan residir en el hogar cuando sea posible; mientras que el artículo 11 establece estándares estrictos sobre consentimiento informado en cualquier intervención realizada en estos establecimientos.

Finalmente, los artículos 3 y 4 proveen el marco de interpretación: los CLD deben organizarse bajo los principios de dignidad, autonomía, igualdad, equidad de género, enfoque de curso de vida y solidaridad, y los Estados deben adoptar medidas legislativas, administrativas y presupuestarias, incluida la utilización del máximo de los recursos disponibles, así como ajustes razonables y medidas afirmativas, para garantizar su efectividad. Esta cláusula otorga fundamento normativo directo a las políticas públicas —incluidas las de naturaleza tributaria— orientadas a mejorar la calidad, accesibilidad, infraestructura y supervisión de las RLE y demás componentes del sistema de CLD.

Recientemente, la Corte Interamericana, dictó la Opinión Consultiva 31/2025 a instancia de una solicitud formulada por el gobierno argentino. Allí precizó que el derecho de las personas mayores a ser cuidadas impone a los Estados una obligación positiva de garantizar el acceso a servicios de cuidado de calidad, asegurar la permanencia en dichos servicios sin discriminación cuando sean necesarios y permitir el ejercicio pleno del autocuidado. Este deber debe cumplirse respetando la autonomía, la independencia, la seguridad y el derecho a una vida libre de violencia de las personas mayores, conforme a los criterios establecidos por el propio tribunal.[24]

La urgencia de desarrollar sistemas formales de cuidados de larga duración fue abordada en La Década de las Naciones Unidas del Envejecimiento Saludable (2021-2030), aprobada por la Asamblea General en diciembre de 2020, que identifica entre sus cuatro ejes estratégicos "*brindar acceso a la atención a largo plazo para las personas mayores que la necesiten*".

El documento también refiere "*Cada vez preocupan más los aumentos previstos de los costos de la salud y la atención a largo plazo, así como las consecuencias económicas de la disminución proporcional del número de jóvenes en edad de trabajar. No obstante, los datos sugieren que atender a poblaciones de edad avanzada no tiene por qué tener un costo elevado. Al contrario,*

[24] Cfr. CoIDH (2025), *"El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos*" Opinión Consultiva OC-31/25, 12 de junio de 2025, párr. 189.

las personas mayores generarán importantes beneficios económicos y sociales, especialmente cuando estén sanas y activas, por ejemplo, mediante la participación directa en la fuerza de trabajo formal e informal, así como a través de los impuestos, el consumo, las contribuciones a la seguridad social, las transferencias de dinero y propiedades a las generaciones más jóvenes, y el trabajo voluntario."[25]

La CEPAL, por su parte, señala que en este contexto de creciente longevidad y desigualdades de género profundizadas tras la pandemia —especialmente por la sobrecarga de trabajo de cuidado no remunerado sobre las mujeres—, avanzar hacia políticas que permitan colectivizar y redistribuir los riesgos asociados a la dependencia funcional constituye una prioridad para robustecer sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles.[26]

Bajo este cuadro, lo señalado por O'Donnell A., surge evidente. *"La política fiscal puede ser un instrumento para cumplir con los compromisos asumidos por los estados en la Convención Interamericana de los Derechos de las Personas Mayores, tanto desde una perspectiva del gasto, vía la asignación de ayudas y gastos etiquetados en los presupuestos públicos, como de los ingresos, vía tratamientos particularizados según sus necesidades en cada una de las etapas que se inician desde que la legislación de cada país los considera como personas vulnerables por su edad, en los términos de la misma Convención y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ha interpretado los alcances de sus disposiciones en materia tributaria."*[27]

III.B. Marco jurídico y contexto de las RLE en Argentina

A la luz de estos mandatos, el panorama normativo argentino revela una distancia significativa entre los estándares exigidos por la Convención y la estructura real del sistema de residencias de larga estadía.

Como señala Dabove M. I., los CLD en residencias gerontológicas constituyen un servicio necesario en el actual proceso de gerontoglobalización. Sin embargo, su constitución y desarrollo no está suficientemente articulado con los derechos humanos de las personas mayores en vigor. Se presenta así un choque entre los estándares jurídicos actuales y las prácticas socialmente arraigadas, razón por la cual, urge realizar importantes ajustes jurídicopolíticos en este campo.[28] (Dabove M.I., 2023, p.2)

La regulación de las Residencias de Larga Estadía (RLE) en Argentina se asienta sobre un marco normativo disperso y

[25] Organización Mundial de la Salud. (2020). Propuesta del Decenio del Envejecimiento Saludable (2020–2030). Organización Mundial de la Salud. Recuperado de https://apps.who.int/iris/handle/10665/336135 (fecha de consulta 27/11/2025) p.6.

[26] Rossel, C., *"Prestaciones familiares y cuidados de larga duración: lecciones de Europa y apuestas estratégicas para un Estado de bienestar en América Latina"*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/29), Santiago, CEPAL, año 2023, disponible en https://gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=5103 (fecha de consulta 27/11/2025) p.6.

[27] O'Donnell, A. *"La interpretación de los principios constitucionales a la luz de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Especial referencia al principio de generalidad"*, Revista Debates de Derecho Tributario y Financiero, Año IV, n.° 13, septiembre 2024, https://www.derecho.uba.ar/institucional/centro-estudios-der-tributario/revista-debates-de-derecho-tributario-y-financiero.php (fecha de consulta 27/11/2025) pp. 347–358.

[28] Dabove, M. I.. "*Cuidados gerontológicos de largo plazo: Los derechos de las personas mayores como meta política*". Política y Sociedad, Año 2023. https://doi.org/10.5209/poso.88577 p.2

fragmentado, integrado por disposiciones nacionales, provinciales y municipales, así como por regulaciones específicas dictadas por organismos como el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) creado por la Ley 19.032 en 1971, nació con el objetivo de brindar asistencia médica integral a las personas mayores. Es conocido popularmente como PAMI —denominación que proviene del Programa de Atención Médica Integral—.

Sobre este punto, Dabove M. I. señala que *"la constitución y la vida de las residencias está sometida a importantes regulaciones del derecho administrativo, las cuales hasta ahora provienen de las provincias y sus municipios"*, lo que implica la existencia de *"veinticuatro sistemas normativos que establecen diferentes estructuras y servicios"*[29]

Según el informe de relevamiento y evaluación de RLE para adultos mayores en Argentina, realizado por M. L. Roqué y A. Fassio (2015), esta heterogeneidad, se expresa a partir de que cada provincia define con criterios propios el alcance del sistema —si abarca residencias públicas, privadas o mixtas—, la terminología utilizada para referirse a las personas mayores, los requisitos de admisión, los derechos reconocidos, las exigencias edilicias y la dotación de personal, así como los mecanismos de habilitación, fiscalización, acreditación y sanción. Esta dispersión normativa produce estándares de calidad disímiles y niveles de protección diferenciados según el territorio, reforzando desigualdades preexistentes en el acceso a los cuidados de larga duración.[30]

A pesar de este diagnóstico, más exhaustivo por cierto en el informe elaborado por las autoras, no se advierte que de las legislaciones analizadas se incorporen criterios fiscales, incentivos económicos o herramientas tributarias orientadas a promover la mejora de la infraestructura, profesionalizar el cuidado o ampliar la disponibilidad de plazas en el sistema, lo que confirma que la dimensión fiscal del cuidado institucional permanece ausente tanto del diseño regulatorio como de las políticas públicas provinciales.

A nivel nacional, Roqué et al., refiere que el INSSJP o PAMI constituye actualmente la obra social más grande del país, con más de 600 Agencias de Atención y 38 Unidades de Gestión Local distribuidas en todo el territorio nacional. Este despliegue territorial lo posiciona como el principal contratante de servicios de cuidado residencial para personas mayores, administrando una red de 540 Residencias de Larga Estadía que alojan aproximadamente a 20.000 personas, de las cuales el 60% son mujeres. La edad promedio de las personas residentes ronda los 80 años, dato que subraya la centralidad de este subsistema dentro de la arquitectura nacional del cuidado de larga duración.[31]

[29] Dabove, M. I.: "En el tiempo de los derechos: una mirada iusfundamental a las residencias gerontológicas", Lexis Nexis - Jurisprudencia Argentina 4, ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires 2012 p.3-58

[30] Roqué, M. L., Fassio, A. Residencias de larga estadía para adultos mayores en Argentina: Relevamiento y evaluación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, El Autor, 2015,ISBN 978-987-42-1063-0. pp. 37-43

[31] Roqué, M. L., et al., "*Calidad de atención en residencias de larga estadía para personas mayores: Instrumento para medir calidad con enfoque de derechos humanos. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP)*", Buenos Aires Año 2023 ISBN 978-987-48963-5-3 p.45

Hasta 2023, el régimen aplicable a estos establecimientos se regía por la Resolución Nº 559 (INSSJP, 2001), anclada en un enfoque asistencialista y centrado en el modelo médico hegemónico. En julio de 2023, el organismo aprobó la Resolución 896/2023, que sustituyó el marco previo e incorporó criterios acordes al paradigma de derechos humanos de las personas mayores, en consonancia con la Convención Interamericana. La nueva normativa distingue dos modalidades de residencias:

- Residencias de Larga Estadía (RLE).

Dispositivos destinados a personas mayores de 60 años con dependencia funcional que requieren cuidados, apoyos o asistencia continua para realizar actividades básicas o instrumentales de la vida diaria, y que no pueden ser cuidadas en su entorno familiar o comunitario.

- Residencias de Larga Estadía Especializadas en Cuidados Psicogerontológicos (RLEP).

Dispositivos orientados a personas mayores de 60 años con dependencia funcional que, además, necesitan cuidados psicogerontológicos, supervisión, estimulación, tratamientos y apoyos que exceden la capacidad de respuesta del entorno familiar o comunitario.

Estas definiciones introducen una clasificación funcional que coloca al INSSJP en el centro del sistema de cuidados institucionales argentino. Si bien su normativa no constituye una regulación general aplicable a todas las jurisdicciones —por la estructura federal del país—, sí opera como estándar de referencia y como experiencia regulatoria concreta en materia de cuidados de larga duración.

En el Relevamiento Nacional de Residencias de Larga Estadía para Personas Mayores dirigido por Roqué y Fassio, se destaca que en Argentina existían 3.584 residencias destinadas al cuidado institucional de personas mayores, conforme el Censo Nacional de 2010. Este universo constituye el mapa más completo disponible sobre la oferta residencial del país y evidencia una fuerte heterogeneidad territorial: la provincia de Buenos Aires concentra más de un tercio del total (1.304 RLE), seguida por Córdoba (524), C.A.B.A. (505) y Santa Fe (475).[32]

La distribución territorial de las RLE presenta una marcada concentración en el Área Metropolitana y la región centro-pampeana. El 35,2 % de todas las RLE relevadas se localiza en la Provincia de Buenos Aires, mientras que el 29,7 % corresponde al resto de la región centro-pampeana. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires representa un 11,2 % adicional. En conjunto, estas tres jurisdicciones concentran más de tres cuartas partes (76,1 %) de la oferta institucional del país, frente a porcentajes significativamente menores en Cuyo (8,6 %), Patagonia (6,2 %), NEA (4,8 %) y NOA (4,4 %)[33].

El cuadro de déficit estructural de oferta queda expuesto en que el 79% de los municipios del país no cuenta con ninguna Residencia de Larga Estadía (RLE) para personas mayores[34], lo que implica que

[32] Roqué, M. L., Fassio, A. (2015). *"Residencias de larga estadía para adultos mayores en Argentina: Relevamiento y evaluación"*. ISBN 978-987-42-1063-0. cuadro 1, p.13

[33] Roqué, M. L., Fassio, A. (2015). *"Residencias de larga estadía para adultos mayores en Argentina: Relevamiento y evaluación"*. ISBN 978-987-42-1063-0. p. 159

[34] CEPAL y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Argentina, *"Mapa Federal del Cuidado en la Argentina: construcciones conceptuales y usos"*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/173-LC/BUE/TS.2022/18), 2022, disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/48384-mapa-federal-cuidado-la-argentina-construcciones-conceptuales-usos (fecha de consulta 27/11/2025) p. 28.

vastas zonas del territorio nacional carecen de dispositivos formales para la atención de la dependencia funcional lo que constituye un obstáculo directo para cumplir con las obligaciones impuestas por la Convención Interamericana —particularmente en materia de disponibilidad, accesibilidad y continuidad de los servicios socio-sanitarios integrados—. Lejos de ser un dato meramente descriptivo, esta brecha territorial evidencia que el sistema argentino continúa dependiendo de soluciones familiares o del mercado privado urbano, sin una política pública federal que asegure estándares mínimos de cobertura y calidad en todos los municipios.

Esta dispersión geográfica profundiza el aislamiento, debilita los vínculos familiares y comunitarios y contraviene los mandatos de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que exige garantizar la permanencia en el hogar, la participación comunitaria y la no ruptura de redes afectivas.

El relevamiento de *Residencias de larga estadía para adultos mayores en Argentina*, dirigido por Roqué M.L. y Fassio A., muestra que la mayoría de estas cuentan con habitaciones dobles, con un promedio cercano a las 12 habitaciones, lo que implica una capacidad aproximada de 24 a 30 camas, considerada adecuada desde el punto de vista de la relación entre escala y costos. Aunque el estado edilicio general es bueno, persisten déficits básicos. Por ejemplo, algunas residencias no tienen habitaciones con ventanas, ni teléfonos accesibles las 24 horas, y los indicadores de confort son limitados, ya que solo la mitad dispone de habitaciones personalizadas o espacios de intimidad para recibir visitas.[35]

A nivel seguridad, se indicó qué si bien los matafuegos están ampliamente disponibles, muchas residencias carecen de señalización de salidas, luces de emergencia, llamadores accesibles para los residentes y, en una proporción relevante, detectores de humo. En materia de accesibilidad, predominan residencias sin barreras físicas evidentes, pero persisten faltantes de accesibilidad universal. También es elevado el déficit de elementos de orientación espacio–temporal, esenciales para personas con deterioro cognitivo.

En relación a los cuidadores, el informe menciona que alrededor del 70% de las residencias declara contar con equipos interdisciplinarios, aunque los datos muestran que, en muchos casos, no funcionan como tales ya que no se registran reuniones, ni existen protocolos sistematizados ni legajos únicos de los residentes. No obstante, también se observa que donde la proporción de personas con dependencia o deterioro cognitivo es más alta, los equipos suelen ser más diversos y existen más parámetros de calidad.

En conclusión, la atención gerontológica en Argentina presenta un cuadro marcado por el aumento de la demanda debido al envejecimiento poblacional y por una oferta de servicios fragmentada y desigual. Las residencias geriátricas enfrentan dificultades estructurales, mientras que el cuidado informal sigue siendo el principal sostén de los adultos mayores. En ausencia de un Sistema Nacional de Cuidados, el

[35] Roqué, M. L., Fassio, A.. *et al*., "*Residencias de larga estadía para adultos mayores en Argentina: relevamiento y evaluación*", Ciudad Autónoma de Buenos Aires, El Autor, 2015, ISBN 978-987-42-1063-0. pp.276-277

desafío para Argentina radica en avanzar hacia políticas que integren a todos los actores (Estado, familias, mercado y comunidad) bajo un enfoque coordinado, sostenible y centrado en las necesidades de las personas mayores.

IV.- Síntesis y articulación de propuestas tributarias

El análisis previo mostró que los CLD en Argentina se desarrollan en un escenario marcado por tensiones estructurales, las principales son: (i) el envejecimiento acelerado y feminizado, con creciente prevalencia de dependencia funcional; (ii) el peso desproporcionado que los cuidados —tanto remunerados como no remunerados— continúan ejerciendo sobre las mujeres, no solo en términos de tiempo, sino también en términos económicos. (iii) la insuficiencia de ingresos previsionales —especialmente entre las mujeres que acceden por moratoria— para afrontar los costos reales de los CLD; y (iv) una oferta de servicios institucionales regulada de manera heterogénea, con fuerte desigualdad territorial y sin instrumentos fiscales que acompañen la necesaria adecuación a los estándares de derechos humanos.

En ese contexto, los impuestos nacionales como el IVA y el Impuesto a las Ganancias no son neutrales, sino que intervienen directamente en la capacidad de las personas mayores y sus familias para acceder a cuidados adecuados. El IVA, por su diseño regresivo, recae proporcionalmente más sobre los hogares de menores ingresos, que destinan una parte sustantiva de su presupuesto a bienes y servicios esenciales. Este tema lo desarrollé más extensamente en el artículo *"Enfrentando los desafíos del envejecimiento desde una mirada tributaria: La incidencia del IVA en el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado."*[36]

Ahora bien, cuando los cuidados institucionales —ya de por sí costosos— se gravan a la alícuota general sin mecanismos de compensación, el resultado es un encarecimiento de la institucionalización precisamente para quienes presentan mayor dependencia funcional y menores ingresos previsionales. Como vimos, esta situación se encuentra agravada en el caso de las mujeres mayores, que no sólo viven más años, sino que perciben haberes sensiblemente inferiores debido a trayectorias laborales interrumpidas por el trabajo de cuidado no remunerado.

Una propuesta posible, es introducir exenciones parciales y focalizadas en el IVA, limitada a un porcentaje del valor del servicio y con tope anual equivalente a dos haberes mínimos, se funda en esta realidad. No se trata simplemente de un estímulo económico, se trata de corregir un efecto regresivo que obstaculiza el acceso a cuidados básicos y de garantizar, conforme al artículo 12 de la Convención Interamericana, que las personas mayores puedan ejercer su derecho a un sistema integral de cuidados sin que la carga impositiva se convierta en una barrera material.

Del mismo modo, el Impuesto a las Ganancias, en su actual configuración, desconoce el costo económico del cuidado intrafamiliar de personas mayores. Los datos muestran que las familias —principalmente las mujeres— continúan siendo el pilar del cuidado intensivo de

[36] Rasuk Marañón, M. C. *"Enfrentando los desafíos del envejecimiento desde una mirada tributaria: La incidencia del IVA en el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado"*. En M. I. Dabove, Adult Support and Care: From Guardianship to Personal Autonomy; Buenos Aires, ed. Astrea, año 2024. ISBN: 978-987-706-506-0. Disponible en https://astrea.com.ar/book/9800020

personas mayores dependientes, en un contexto donde la disponibilidad de cuidadores informales disminuye y las residencias de larga estadía se vuelven la alternativa posible pero costosa. La incorporación de una deducción por persona mayor a cargo no implica privilegiar a quienes tributan Ganancias, sino reconocer un gasto que hoy es invisible para el derecho tributario y que reduce de manera directa la capacidad económica del hogar.

En este punto, resulta especialmente útil el análisis comparado que desarrolla Agustina O'Donnell sobre el impuesto a las ganancias en distintas jurisdicciones, así como la articulación entre envejecimiento, vulnerabilidad y principios constitucionales tributarios en su artículo *"La interpretación de los principios constitucionales a la luz de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Especial referencia al principio de generalidad"*, publicado en esta misma revista.[37]

Por otro lado, la estructura federal y heterogénea de las RLE, evidenciada en el relevamiento de Roqué y Fassio (2015), expresa diferencias significativas en requisitos edilicios, dotación de personal, estándares de calidad y mecanismos de habilitación. Estas disparidades se distancian del mandato de la Convención Interamericana, cuyo artículo 12 exige servicios *"adecuados"*, *"especializados"*, *"orientados a la prevención de daños"* y prestados por *"personal capacitado"*. En ausencia de un mecanismo uniforme de financiamiento —como sí ocurre en los sistemas consolidados europeos[38]—, la política fiscal puede intervenir como herramienta de nivelación, incentivando la inversión en infraestructura, la profesionalización del personal y la adecuación a estándares de calidad mediante dos instrumentos clave:

- La posibilidad de que las RLE computen contribuciones patronales como crédito fiscal en IVA, lo que mejora la formalización y las condiciones laborales en un sector feminizado.

- La exención del IVA en obras y mejoras edilicias, orientada a reducir el costo de la adecuación a normas de accesibilidad y seguridad, particularmente en provincias con oferta insuficiente.

Es claro que la regulación de las residencias de larga estadía se complementa con un entramado tributario provincial y municipal que incide de manera directa en su funcionamiento. A diferencia del sistema nacional, en el ámbito local no advierten lineamientos homogéneos que integren criterios fiscales con el enfoque de derechos previsto por la Convención Interamericana.

Las RLE tributan, según la jurisdicción, impuestos como Ingresos Brutos, tasas de habilitación, seguridad e higiene, alumbrado, limpieza y contribuciones vinculadas al uso del espacio urbano. Esta carga impositiva se aplica, la necesariedad de estos establecimientos que brindan servicios de cuidado esencial. La falta de

[37] O'Donnell, Agustina (2024). *"La interpretación de los principios constitucionales a la luz de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Especial referencia al principio de generalidad"*. *Debates de Derecho Tributario y Financiero*, Año IV, n.º 13, septiembre 2024, https://www.derecho.uba.ar/institucional/centro-estudios-der-tributario/revista-debates-de-derecho-tributario-y-financiero.php (fecha de consulta 27/11/2025) pp. 347–358.

[38] Se recomienda leer el trabajo de C. Rossel, "Prestaciones familiares y cuidados de larga duración: lecciones de Europa y apuestas estratégicas para un Estado de bienestar en América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

una política fiscal coordinada —entre Nación, provincias y municipios— profundiza la heterogeneidad territorial del sistema y limita la capacidad de expansión y mejora de estos dispositivos. Sin embargo, su análisis exige una comparación detallada entre veinticuatro jurisdicciones, o las más representativas, y los gobiernos municipales que se cuentan de a miles, cuya heterogeneidad normativa y fiscal amerita un estudio profundo pero ajeno a este trabajo.

V. Conclusión

El análisis realizado muestra que la forma en que hoy se financian los CLD no se ajusta a las necesidades reales de una población que envejece y que enfrenta desigualdades claras según género, ingresos y arreglos de convivencia. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores es un mandato constitucional con obligaciones concretas para garantizar apoyos adecuados, y esto exige revisar cómo funcionan los tributos que inciden sobre bienes y servicios esenciales para la autonomía de las personas mayores.

En este sentido, las propuestas sobre IVA, el impuesto a las Ganancias y los incentivos ligados a las residencias de larga estadía, son una invitación a pensar un sistema fiscal que reconozca estas brechas y contribuya con su achicamiento. De otra forma, permaneceremos agravando la carga económica sobre quienes requieren más cuidados y sobre quienes los brindan. Ajustar el diseño —mediante exenciones focalizadas, deducciones por dependencia y un régimen fiscal que acompañe la mejora y el funcionamiento de los establecimientos— es una medida posible dentro del marco vigente y con bajo impacto fiscal.

En síntesis, avanzar hacia un sistema de cuidados accesible y sostenible requiere que la política tributaria deje de tratar este tema como un costo familiar o privado, y lo incorpore explícitamente como parte de las obligaciones estatales en materia de envejecimiento y de igualdad. Adecuar la tributación a estos mandatos puede contribuir con el desarrollo de un sector emergente, reducción de la carga fiscal sobre los hogares que sostienen a personas mayores con dependencia funcional y, en definitiva, que el diseño fiscal no sea un obstáculo para que el derecho al cuidado pueda ejercerse de manera efectiva.

III. PUEBLOS ORIGINARIOS

LA PROPIEDAD COMUNITARIA INDÍGENA: UN ANÁLISIS SOBRE LA BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN Y LA VULNERABILIDAD INTERSECCIONAL[1]

Paula A. Bravo

I. De la exclusión al reconocimiento multicultural.

La matriz fundacional del Estado Argentino, plasmada en la Constitución Nacional de 1853, estuvo fuertemente influenciada por los ideales liberales de Juan Bautista Alberdi, impregnados de principios que buscaban promover el progreso económico y la organización política del país después de un largo período de conflictos internos. Su objetivo principal fue organizar políticamente el país, establecer la paz y sentar las bases de un desarrollo económico moderno inspirado en el modelo de Estados Unidos. No obstante, su pensamiento sobre los pueblos indígenas, expresado en sus "Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina", es una de las facetas más controvertidas de su obra.

En esa Constitución, que no consideraba a las culturas nativas en el proceso de formación del Estado, pues su foco estaba en la inmigración europea como medio de progreso, prosperidad y desarrollo para América del Sud, los pueblos indígenas fueron excluidos de la nación en construcción, justificado ello con frases como: "*Hoy mismo, bajo la independencia, el indígena no figura ni compone mundo en nuestra sociedad política y civil*"[2]; "*En América todo lo que no es europeo es bárbaro: no hay más división que ésta: 1. o , el indígena, es decir, el salvaje; 2. o , el europeo, es decir, nosotros, los que hemos nacido en América y hablamos español, los que creemos en Jesucristo y no en Pillán (dios de los indígenas)*"[3]. Así para los Constituyentes de 1853, influenciados por el pensamiento de Juan Bautista Alberdi, el "progreso" era sinónimo de inmigración europea, industrialización y modernización económica y los pueblos indígenas eran percibidos como la "barbarie" que impedía el avance de la "civilización" y la explotación de tierras para el mercado agroexportador. De esa forma, el art. 67, inc. 16, la "cláusula del progreso", habilitó al Estado a implementar políticas de ocupación territorial y despojo, como la llamada "Campaña del Desierto", ignorando la posesión ancestral de las comunidades indígenas.

El objetivo era la asimilación o la marginación. El art. 67, inc. 15 (actual 75,

[1] El presente artículo analiza la transformación del paradigma jurídico argentino en materia de pueblos indígenas, desde la concepción asimilacionista de la Constitución Nacional de 1853 hasta el Estado multicultural consagrado por la Reforma de 1994. Se examina el alcance del artículo 75, inciso 17, que reconoce la preexistencia étnica y cultural y garantiza la posesión y propiedad comunitarias de las tierras indígenas. El trabajo se centra en su vulnerabilidad, entendida desde las Reglas de Brasilia, su discriminación histórica y estructural y la falta de seguridad jurídica respecto del reconocimiento de sus derechos, especialmente los territoriales. Finalmente, se exponen los desafíos contemporáneos a partir de las recientes políticas de desfinanciamiento y reestructuración de organismos esenciales, así como el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como garantes de la efectividad de estos derechos fundamentales.

[2] Alberdi, Juan Bautista, *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso, 2017, p. 21

[3] *Ibidem*, p. 38.

inc. 17) facultaba al Congreso Nacional para "proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo". Esta redacción, aunque habla de "trato pacífico", revela una visión paternalista y asimilacionista, donde el objetivo era su "civilización" y evangelización, no el reconocimiento de sus derechos o su cultura. En relación con ello Gelli[4] afirma que la norma derogada acerca de los mal denominados «indios» contenía dos disposiciones. Una, referida al trato pacífico con ellos, precepto que parecía considerarlos miembros de una comunidad ajena a la nacional, con la que se quería convivir en paz, por ello, el hecho de que la frase siguiera a la atribución del Congreso de disponer la seguridad de las fronteras podría indicar el reconocimiento de un límite entre el Estado argentino y aquellos indígenas. Interpretación discutida al afirmarse que el "*inciso se refiere a las fronteras consideradas tanto desde el aspecto interno como del internacional*"[5]. En relación con la segunda norma derogada, la autora señala que parecía emerger una discriminación odiosa, violatoria del principio de igualdad establecido en el art. 16 de la Constitución Nacional pues sobre ningún otro grupo o comunidad de personas se había previsto algo semejante a fin de que cambiaran sus creencias por cuenta del Estado. Y, ello, a más de desconocer la libertad religiosa garantizada a todos los habitantes de la Nación en el art. 14 de la Ley Suprema. Aunque en el ideario de los convencionales de 1853 el catolicismo podía considerarse una cosmovisión de inclusión social, la norma estaba teñida de autoritarismo y paternalismo, incompatibles con el estado liberal.

Este enfoque fue radicalmente modificado por la Reforma Constitucional de 1994, un punto de inflexión que consolidó el constitucionalismo social. El nuevo texto estableció un "nuevo contrato social" y reformuló la cláusula del progreso (art. 75, inc. 19), transformándola de una herramienta que reconoce, protege y busca la inclusión de los pueblos indígenas en el desarrollo del país, respetando su identidad y sus derechos. Ello, en interpretación armónica con el art. 75, inc. 17, que pasa a ser el núcleo central del reconocimiento de los derechos indígenas y la base normativa del actual Estado multicultural.

Argentina así se incorporó al campo del constitucionalismo social, en un primer momento con la Constitución de 1949[6] (luego derogada) y, con mayor seguridad con la Reforma de 1994, que incorporó una serie de derechos sociales como los de los consumidores, los pueblos indígenas y la protección ambiental, lo que refleja un Estado más comprometido con la igualdad y la equidad, cuyo objetivo es garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades y derechos, independientemente de su origen social, género, etnia, raza, religión o cualquier otra condición.

[4] Gelli, María Angélica "Los Derechos de Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas Argentinos. Los enigmas de una sentencia", La Ley. Buenos Aires, Argentina, Lunes 28 de junio de 2021. TOMO LA LEY 2021-D.

[5] Cf. Zarini, Helio Juan, citado por Gelli en el artículo de la nota n° 3.

[6] Grandes maestros del derecho constitucional como Humberto Quiroga Lavié, *Derecho Constitucional Argentino*, Rubinzal-Culzoni, 2da. Edición, 2009; Germán Bidart Campos, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, nueva edición actualizada, Ediar, 2004; Néstor Pedro Sagués, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Astrea, 3ra. Edición, 2019; Daniel Sabsay, *Manual de Derecho Constitucional*, 2da. Edición actualizada y ampliada, Thomson Reuters, La Ley 2022; han analizado cómo la reforma de 1994 no solo cambió la estructura del poder, sino que "socializó" la Constitución de 1853.

En relación con ello y con los pueblos indígenas, la justicia social busca reparar las desigualdades históricas que han sufrido estas comunidades. La legislación argentina, en ese camino, ha evolucionado durante varios años para reconocer y proteger sus derechos, aunque actualmente existen regresiones, objetivos por lograr y grandes desafíos en la práctica.

II. El nuevo paradigma en materia de pueblos indígenas:

La Reforma Constitucional de 1994 representó así un punto de inflexión en la historia jurídica argentina al profundizar el constitucionalismo social iniciado en 1949. Este proceso se consolidó mediante una arquitectura normativa que exige una interpretación armónica y sistemática de diversos artículos, entre los que se destacan: el 14 bis (derechos del trabajador), el 41 (derecho a un ambiente sano) y el 42 (derechos de consumidores y usuarios). Sin embargo, el núcleo de esta transformación reside en el artículo 75, específicamente en sus incisos 17, 18, 19, 22 y 23, puesto que al amparo de la ley 24.309, el Congreso quedó habilitado para legislar en materia de medidas de acción positiva, orientadas a revertir situaciones de discriminación y garantizar una igualdad real de oportunidades a los distintos actores.

Uno de los cambios más significativos fue la reformulación de la antigua "cláusula del progreso" (ahora en el art. 75, inc. 19). Mientras que en el modelo de 1853 el progreso era entendido como una herramienta de "civilización" que a menudo implicaba la exclusión o asimilación forzosa, el paradigma actual lo concibe como un principio de desarrollo humano inclusivo. Bajo esta nueva mirada, la relación entre el Estado y los pueblos indígenas se redefine bajo tres pilares fundamentales en el art. 75, inc. 17:

- Reconocimiento de la preexistencia: Se reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Este giro radical abandona la idea del indígena como un "obstáculo" para la Nación, integrándolo como una parte constitutiva y fundamental de la identidad argentina.
- Seguridad jurídica territorial: Se otorga rango constitucional a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras tradicionalmente ocupadas. Para garantizar la protección efectiva de su hábitat, se establece que estas tierras son inalienables, intransmisibles y no sujetas a gravámenes o embargos.
- Participación y gestión: Se garantiza el derecho de los pueblos a participar en la gestión de sus recursos naturales y en los procesos de toma de decisiones que afecten sus intereses. De este modo, el bienestar indígena queda intrínsecamente ligado al concepto de progreso nacional y desarrollo sustentable.

II.A. El artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional[7].

Reconoce así los derechos de los pueblos indígenas, como una norma operativa, en cuanto estaba en la voluntad del Constituyente de 1994 otorgarles eficacia directa a estos derechos, al proclamar que la norma tiene efecto declarativo y reconoce derechos preexistentes. A la vez, es un mandato al legislador para que instrumente su aplicación, a fin de afectar la actividad de los demás órganos del Estado, que son los responsables de convertir en eficaz el ejercicio de esos derechos. De este modo,

[7] Bravo, Paula, “Derecho de los Pueblos Indígenas”, en Cristian Altavilla (Dir.) *Constitución de la Nación Argentina. A 30 años de la Reforma Constitucional (1994-2024)*. Editorial Tirant Lo Blanch, 2025, pp.475-495.

resulta una derivación, especificación y ampliación de la cláusula de "desarrollo humano" de ese mismo artículo, el inciso 19, que en su última parte obliga al Congreso a proteger la identidad y pluralidad cultural. El inciso 19 constituye la cláusula genérica y el inciso 17 la específica.

El derecho a la propiedad es el punto neurálgico del conflicto en materia de pueblos indígenas. Al respecto, cabe tener en cuenta el concepto especial que para estos pueblos representa el territorio, el cual es la expresión simbólica de su etnicidad, pues no sólo representa el espacio del cual se obtiene la subsistencia, sino que simboliza su historia y manifiesta su cultura. Es por ello por lo que sus derechos especiales en función de la etnia están determinados por el reconocimiento de su identidad, el que conlleva necesariamente el reconocimiento del derecho a la propiedad de la tierra, es decir, que éste conforma aquél.

Los pueblos indígenas no pueden ser asimilados a otras minorías étnicas (como las colectividades de origen europeo), pues son acreedoras de derechos históricos por haber sido víctimas de invasiones, conquistas y despojos territoriales. No obstante, los derechos especiales en función de la etnia no son ni mejores ni peores que otros derechos, tan sólo que esta minoría debe ser considerada particularmente por el Derecho en cuanto se encuentran en situación de desventaja y vulnerabilidad debido a la etnia, frente a otros derechos.

II.B. La noción de "pueblo": No tiene una connotación política, sino jurídica, como sujeto de derechos. La cuestión reside en que el derecho a la identidad va de la mano del reconocimiento del derecho a la tierra, por el significado que ésta tiene para las comunidades indígenas. Se extrae de los antecedentes constitucionales que el Constituyente de 1994 no tuvo la intención de incorporar la idea de un Estado plurinacional, sino que quiso el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, a fin de incorporar a la República Argentina en el marco de una concepción multicultural dentro de un Estado de Derecho, modificando la concepción asimilacionista del Constituyente de 1853.

Nuestra Constitución se enrola así en el "pluralismo cultural" o "multiculturalismo", que tiene por objeto la protección de la diversidad y preservación de la cultura, como positivas y enriquecedoras del Estado. De este modo todos, tanto los ciudadanos como los poderes estatales, tendrán que hacer el esfuerzo e implementar los mecanismos necesarios para proteger estas culturas minoritarias, a fin de prevenir su extinción. En tales condiciones, al contener el inc. 17 el concepto de "pueblos indígenas argentinos", se deduce que el Constituyente no los reconoció como pueblos soberanos, sino que el reconocimiento residió en el derecho a la diferencia étnica y cultural, como comunidades que conforman la República Argentina, puesto que son parte de ella y la integran. Es decir, que el término conlleva el sostenimiento de la soberanía estatal y de la jurisdicción del Congreso Nacional, así como el sometimiento a la organización política nacional y el mantenimiento de un único Estado de Derecho.

II.C. Así surgen tres nuevos conceptos: Comunidad o pueblo indígena: como nuevo sujeto de derechos, con personería jurídica y como titular del derecho a la tierra colectiva. **Propiedad comunitaria:** el Constituyente la preserva de un modo especial con una protección de máxima, similar al régimen del dominio público y con una connotación particular, la propiedad está fuera del comercio y debe ser reconocida jurídicamente a las comunidades

registradas. **Pueblos indígenas argentinos**: hace alusión a un criterio histórico geográfico de autodeterminación de estos pueblos que determina la jurisdicción del Estado Nacional y que excluye al Estado plurinacional, conservando la Constitución la pauta de "sociedad multicultural".

Bajo tales términos, se entiende que las comunidades deben conservar todo el poder que sea necesario al mantenimiento de su identidad, tanto con respecto a la organización de sus instituciones, como a su subsistencia comunitaria y a su cultura.

II.D. La "libre determinación" o "autodeterminación": Se entiende que la "autodeterminación" o "autogobierno" tiene las fronteras en el propio Estado, pues no necesariamente el reconocimiento del derecho a la identidad conlleva constituir un Estado paralelo y soberano. Es por ello que entendemos que cabe hablar, de "federalismo étnico" y "autonomía limitada", pues los Estados tienen que reconocer los derechos de las comunidades indígenas y éstas reclamarlos y aceptarlos *dentro del propio sistema jurídico vigente del Estado;* es allí donde se encontrarán las instituciones y mecanismos para concretar y efectivizar los derechos previstos en las normas de más alto rango, propiciando la "coexistencia" de ambos sistemas jurídicos, el comunitario y el democrático, pero bajo un único Estado Soberano (considerando sus tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Entonces, consideramos que no se puede asociar —en la materia que nos incumbe— el término "derecho" a "territorio" o "Estado", así como tampoco se puede hablar de la existencia de un único sistema jurídico.

El inc. 17 al reconocer el derecho a la identidad y etnicidad de las comunidades indígenas, recepta el derecho a la libre determinación o autodeterminación de las comunidades, el cual debe ser acompañado de una interpretación dinámica en un contexto internacional que aumenta cada vez más la práctica por el respeto de los derechos indígenas. De este modo, en materia indígena, el derecho a la libre determinación, como principio jurídico, va a tener que ser tenido en cuenta por todos los operadores jurídicos al momento en que deba considerarse, tratarse o aplicarse cualquier derecho fundamental indígena (la consulta previa, la propiedad, la defensa en juicio, el autogobierno, etc.) y hacia adentro de las estructuras públicas administrativas, legislativas y judiciales, locales y nacionales, en la toma de decisiones que los afecten.

Por otro lado, si bien el derecho a la libre determinación es considerado como una condición necesaria para la protección de los pueblos indígenas dentro del Estado de Derecho Argentino, es un derecho limitado por los derechos humanos individuales de terceros, como cualquier otro derecho, ello a fin de cumplimentar el objetivo preambular de "constituir la unidad nacional". Por lo tanto, y ello pasa en la mayoría de los casos, de Latinoamérica y Europa, el derecho a la libre determinación no puede ser entendido en términos plenos, no significa la separación automática del Estado y la creación de un estado soberano, sino que se lo considera como un derecho al desarrollo de los pueblos indígenas como tales, es decir, considerando todos sus aspectos, socio-económicos, culturales, religiosos y políticos[8] dentro del Estado de Derecho y bajo la jurisdicción de los tres poderes del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

II.E. Régimen especial de las tierras similar al del dominio público: Esta protección se deriva directamente del art.

[8] Bravo, Paula, "El derecho a la libre determinación. Interpretación constitucional e internacional. *The right to self-determination. Constitucional and international interpretation*. Revista de la AADC-Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Revista N°2 Derechos de los pueblos indígenas, primer semestre 2022, aadconst.org.ar/revista-de-la-aadc. 1 oct. 2022.

75, inc. 17 de la Constitución Nacional, que en su parte final establece que las tierras de los pueblos indígenas no serán "enajenables, transmisibles ni susceptible de gravámenes o embargos". Que las tierras de los pueblos indígenas no sean susceptibles de gravámenes significa que están legalmente protegidas de cualquier carga financiera o legal que pueda poner en riesgo su posesión y propiedad comunitaria. Tampoco son enajenables ni transmisibles, ósea, que no se pueden vender, regalar, heredar, transferir, o ceder a terceros de forma individual o comunitaria dichos territorios. Tampoco son susceptibles de embargos, es decir, que las tierras no pueden ser retenidas o incautadas por una orden judicial para el pago de una deuda. La inembargabilidad es una medida de protección para asegurar que la comunidad no sea despojada de su territorio por litigios o deudas. Además, la propiedad es colectiva e inalienable, lo que previene que los miembros de la comunidad puedan disponer de las tierras a título personal o que terceros puedan adquirirlas.

Esta medida constitucional no es un privilegio, sino una garantía fundamental para la supervivencia y el desarrollo cultural de los pueblos indígenas. Sin esta protección, sus tierras ancestrales, que son la base de su identidad, economía y espiritualidad, estarían en constante peligro de ser perdidas a causa de presiones económicas, deudas o litigios.

La "propiedad comunitaria" de las tierras indígenas es un concepto legal distinto a la "propiedad privada". El derecho civil argentino establece que la propiedad privada sí puede ser objeto de gravámenes y embargos. La Constitución, al diferenciar la propiedad comunitaria indígena, le otorga un estatus especial de protección, similar al del dominio público, para asegurar la continuidad histórica y cultural de estas comunidades, reconociendo que la tierra no es solo un bien económico, sino el territorio vital de un pueblo que permite su subsistencia.

III. Los pueblos indígenas como categoría vulnerable:

La condición de vulnerabilidad de los pueblos indígenas no es una característica intrínseca o natural de sus culturas, sino el resultado de un proceso histórico y estructural de exclusión, a lo que se suman otras cuestiones como: la pérdida de tierras ancestrales, la falta de titularidad de propiedad comunitaria, el nivel de pobreza en que viven estas comunidades y la falta de acceso a servicios básicos, la falta de acceso a la justicia y a la participación, la invisibilidad cultural, etc.

Si bien el texto de la Constitución Nacional y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) no emplean de manera literal el término "sujetos vulnerables", esta categoría ha sido consolidada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). El sustento normativo de este concepto se halla en las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condiciones de Vulnerabilidad[9], documento al cual nuestro máximo tribunal adhirió mediante la Acordada 5/2009 [10].

Estas reglas operan como una guía hermenéutica fundamental para los órganos públicos de decisión. Su incorporación

[9] Las 100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. En: https://www.mpd.gov.ar/index.php/marconormativo-diversidad-cultural/instrumentos-internacionales/las-100-reglas-de-brasilia-sobre-el-acceso-a-la-justicia-de-las-personas-en-condicion-de-vulnerabilidad

[10] Idem nota 6, Victorino Solá, “Una Agenda para la Vulnerabilidad en el Campo de las Medidas de Acción Positiva, pp. 277-310.

permite redelinear políticas públicas con eficacia, estableciendo que aquellos grupos humanos en estado de debilidad requieren una tutela judicial efectiva. Esta protección especial se fundamenta en la conjunción de los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (Art. 75, inc. 22) y el mandato de igualdad real.

El Estado argentino, bajo el actual paradigma constitucional, asume deberes reforzados frente a los grupos vulnerables. En virtud del Artículo 16 y el Artículo 75, inciso 23, el mandato constitucional exige justificar una distribución diferenciada de recursos y derechos a través de medidas de acción positiva. El objetivo último es alcanzar el nivel más alto de igualdad real de oportunidades y trato, garantizando el pleno goce de los derechos fundamentales.

En el art. 75, inc. 23 la clasificación no es taxativa, el enunciado dice "en particular respecto de" ...por lo que pueden entrar otras categorías como: migrantes, veteranos de guerra, jóvenes, indígenas, etc. pues la aspiración del Constituyente fue de construir un nuevo contrato social que incluyera a los grupos no alcanzados por el concepto de igualdad, mandando al legislador reconocer la diferencia y asegurar el derecho a una igualdad real en una sociedad más justa y solidaria.

Desde una perspectiva jurídica, soslayar la categoría de vulnerabilidad como pauta de diferenciación implicaría incurrir en una injusticia por omisión: igualar normativamente a los sujetos vulnerables con quienes no lo son solo profundiza la desigualdad preexistente. Por ello, la legislación y la interpretación judicial deben actuar como mecanismos de compensación y equilibrio.

En el marco de un Estado multicultural, el mandato de tutela se intensifica para una categoría étnica específica: los pueblos indígenas argentinos. Para este grupo, la Constitución exige respuestas diferenciadas y transversales en todo el ordenamiento jurídico, tanto nacional como provincial, que se traduzcan en legislación específica, asignaciones presupuestarias determinadas y mecanismos reales de participación política.

Es imperativo distinguir la situación de los pueblos indígenas de otros sectores sociales postergados. Mientras que la pobreza en la población general suele vincularse a factores socioeconómicos coyunturales, en las comunidades indígenas, la vulnerabilidad está asociada, como se indicó, a una discriminación histórica y estructural. Esta particularidad se manifiesta en la exclusión sistémica, la pérdida de sus territorios ancestrales y una discriminación cultural que afecta su lenguaje y cosmovisión, factores que agravan cualitativamente su situación de pobreza y exigen una protección estatal específica y urgente, por eso se habla de vulnerabilidad interseccional[11].

IV. Reconocimiento y registración de comunidades indígenas

En Argentina la política pública en materia de legislación de los pueblos indígenas se ha caracterizado por ser un proceso de evolución normativa que buscó pasar del reconocimiento formal a la operatividad efectiva de los derechos por varios años.

En materia indígena, si bien cuando se habla de derechos comunales y derechos

[11] CorteIDH: Caso "*Fernández Ortega y otros Vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*"), sentencia del 30 de agosto de 2010; Caso "*Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas)*", sentencia del 6 de febrero de 2020; Caso "*Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*", sentencia del 29 de marzo de 2006. Los casos citados son causas en que la CorteIDH reconoce la vulnerabilidad interseccional.

indígenas hablamos de derechos humanos, estos derechos también son derechos sociales que necesitan de un régimen especial legal doméstico para ser implementados -no basta con las previsiones constitucionales- que en el Sistema Federal Argentino es de carácter concurrente.

Este reconocimiento de derechos se asentó en tres ejes centrales. La Argentina fue uno de los primeros países en reconocer los derechos de las comunidades indígenas al dictar la ley nacional 23.302 sobre Asuntos Indígenas, en 1985. Luego, con la reforma constitucional de 1994, a través del art. 75, inc. 17, y la incorporación de los tratados internacionales de Derechos Humanos, se consagraron los derechos especiales que en función de la etnia tienen estas poblaciones, lo que ha determinado el grado de responsabilidad que deben seguir los Estados (nacional y locales) en el dictado de las políticas públicas relacionadas con las comunidades indígenas que habitan las distintas regiones del país.

A ello se sumó que el Estado Argentino ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, en 2000, que lo obliga a respetar las instituciones propias de los pueblos indígenas, su identidad, tradiciones, valores, prácticas sociales, religiosas y culturales, su autonomía en materia de desarrollo, sus métodos de resolución de conflictos, la posesión y propiedad de sus tierras y recursos naturales y la participación colectiva en todas las decisiones que los afecten. Ello implica una necesaria transformación de las estructuras estatales, nacionales y locales, que se relacionen con los pueblos indígenas en el ámbito legislativo, administrativo y judicial a los fines de hacer efectivos sus derechos.

El inc. 17 del art. 75 de la Constitución Nacional enuncia en la tercera frase que el Congreso debe "*reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan*". Entendemos que el Constituyente siguió la lógica de la ley nacional 23.302 sobre Asuntos Indígenas, según la cual el derecho de propiedad sobre la tierra les es otorgado a las comunidades indígenas debidamente registradas[12], pues sólo éstas gozan de personería jurídica mediante el proceso de registración a cargo del Registro Nacional de Comunidades Indígenas (hoy derogado y delegado en las provincias) ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas como entidad descentralizada[13] con participación indígena, es a dichas comunidades a quienes se les debe adjudicar en propiedad las tierras aptas y suficientes para su explotación, según las modalidades propias de cada comunidad, las que deben estar situadas en su hábitat ancestral o, en caso necesario en las zonas próximas más aptas para su desarrollo.

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas[14] fue la autoridad de aplicación de la ley, quien tuvo a su cargo el Re.Na.Ci. y la inscripción de las comunidades que así lo solicitaban, así como elaborar e implementar los planes de adjudicación y

[12] Distinto era el régimen establecido por la ley 26.160, que suspendía el desalojo y desocupación de las tierras respecto de todas las comunidades y permitía el relevamiento técnico - jurídico – catastral de dichas tierras, pues ésta tenía un efecto declarativo a fin de lograr el relevamiento. Paralelamente se debía efectuar la inscripción en los términos de la ley 23.302 que sí tiene efecto constitutivo. Es decir que ambos trámites son paralelos y complementarios y no excluyentes. Ver también el decreto 1122/2007 y la resolución INAI 621/2008.

[13] El decreto 410/2006 aprueba su estructura organizativa.

[14] El decreto 410/2006 aprueba su estructura organizativa.

explotación de las tierras[15], etc., pero en la actualidad dejó de funcionar con el esquema de autonomía que tenía anteriormente para ser absorbido por el Poder Ejecutivo.

Esta política pública fue fuertemente marcada por la ley 26.160 (2006), de carácter transitorio, que declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupaban las comunidades indígenas originarias del país, por el término de cuatro años, suspendió los desalojos y ordenó la elaboración de un catastro, con la consiguiente mensura de la tierra que ocupan las comunidades indígenas, dotándolo de un fondo para llevar adelante estas delimitaciones. Se desprende de sus considerandos que el dictado de la ley 26.160 implicó el cumplimiento de compromisos asumidos mediante la ratificación del Convenio 169 de la OIT, así como de otros compromisos internacionales. Aunque nació como una medida por 4 años, se prorrogó sucesivamente (hasta 2025 a través del DNU 805/2021, el que fue muy cuestionado constitucionalmente), lo que indica que el conflicto territorial sigue vigente y sin una solución de fondo definitiva.

El foco más importante estuvo en el Programa Nacional de Relevamiento Territorial para demarcar las tierras que las comunidades ocupan de forma "tradicional, actual y pública".[16] Dentro de dicho programa fue relevante la función del Consejo de Participación Indígena[17] como mecanismo para fortalecer a las propias comunidades para que intervengan en el diseño y ejecución de las políticas que las afectan y en la organización e inscripción de su personería jurídica y promover la participación de las comunidades indígenas en el programa. Este tuvo una implementación de carácter concurrente, repartida entre la Nación y las provincias, e incluso el INAI celebró varios convenios con las provincias del Chubut; Neuquén, San Juan, Santiago del Estero, Misiones, Chaco, Santa Fe, Jujuy y Salta, en el marco de la ley 26.160 y sus prórrogas.

En ese marco, el desafío que venía enfrentando la Argentina era poder seguir avanzando en el proceso de relevamiento y registración de las comunidades coordinando y armonizando las políticas públicas nacionales con las de las distintas jurisdicciones provinciales, las que tienen facultades concurrentes en la materia, flexibilizando sus estructuras ante la diversidad de instancias gubernamentales que se ocupan de las diferentes cuestiones,[18] pero veremos que hubo cambios en la actualidad que implicaron una regresión normativa.

V. Cambios en las políticas públicas en los últimos años.

En los últimos dos años (2024-2025), las políticas públicas argentinas dirigidas a los pueblos indígenas han experimentado cambios significativos, principalmente con una marcada tendencia a la reducción del gasto público y la reestructuración de organismos esenciales. Estos cambios han generado preocupación entre las comunidades y organizaciones de derechos humanos, que los perciben como un retroceso en la protección de los derechos adquiridos.

[15] Fue el decreto 1122/07 que designó al INAI como Autoridad de Aplicación de la citada ley 26.160 y le encomendó la realización del relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades registradas en el Re.Na.Ci. y organismos provinciales competentes.

[16] El INAI dictó luego la resolución 587/2007, a través de la cual se creó el programa.

[17] El CPI es creado por la resolución INAI 152/ 04, la resolución INAI N° 624/08 determina sus funciones y la resolución INAI N° 737/14 establece el reglamento de su funcionamiento.

[18] CSJN, Fallos: 341:1148.

V.A. El INAI: reestructuración y desfinanciamiento.

A. 1. El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) ha sido objeto de una profunda reforma. El INAI fue un organismo descentralizado creado por la ley 23.302 que implementó las políticas sociales destinadas a los pueblos indígenas. Su principal propósito fue asegurar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, garantizando el cumplimiento de los preceptos del art.75, inc. 17 CN. El INAI entre sus funciones tiene como objeto apoyar y atender a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país para asegurar su defensa y desarrollo, su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades. Implementa programas que permitan su acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes, tal como lo establece el Decreto 410/2006 que reglamenta su estructura organizativa.

Pero el decreto 438/2025 dispuso su transformación. Dejó de ser un organismo descentralizado con autonomía para convertirse en una unidad organizativa que depende de una estructura ministerial, de la Vicejefatura de Gabinete. Esta medida se justificó con el objetivo de reducir el gasto público y lograr un mayor control, transparencia y una mejor eficiencia del Estado. Ello derivó en recortes significativos en su presupuesto, lo que afectó su capacidad para llevar a cabo sus funciones, como el relevamiento territorial, la asistencia legal y la implementación de programas comunitarios. Se han eliminado programas como el Programa de Fortalecimiento Comunitario, que brindaba asistencia legal a las comunidades para la defensa de sus territorios, y el Programa 53 enfocado en la producción agroindustrial para pueblos indígenas que se ha transferido a una partida más amplia, perdiendo su especificidad. Se crea así la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, sustituyendo el art. 5° de la ley 23.302. Este nuevo organismo contará con un Consejo de Coordinación que incluye representantes de la Vicejefatura de Gabinete, del Ministerio de Economía, del Ministerio de Capital Humano, del Ministerio de Salud, así como representantes de las comunidades aborígenes y de las provincias que adhieran a la ley.

Este cambio ha generado debate, con posturas a favor de la medida que argumentan que se buscó optimizar la gestión y reducir la burocracia, y posturas en contra que señalan que ello implicó una pérdida de autonomía y representación de las comunidades indígenas en el diseño y ejecución de las políticas que los afectan.

A.2. Acceso a la propiedad y tierras ancestrales.

Existe una amplia distribución geográfica y diversidad cultural de los pueblos indígenas en la Argentina. Las provincias con mayor proporción de población indígena son Jujuy (10,1%), Salta (10,0%), Chubut (7,9%), Formosa (7,8%), Neuquén (7,7%) y Río Negro (6,4%)[19].

El grado de acceso a la tierra de las comunidades indígenas en Argentina es un tema complejo y con avances limitados. Si bien existen leyes y normativas que garantizan sus derechos, su implementación efectiva enfrenta obstáculos significativos.

[19] Censo 2022. "Población indígena o descendiente de pueblos indígenas u originarios". En: https://censo.gob.ar

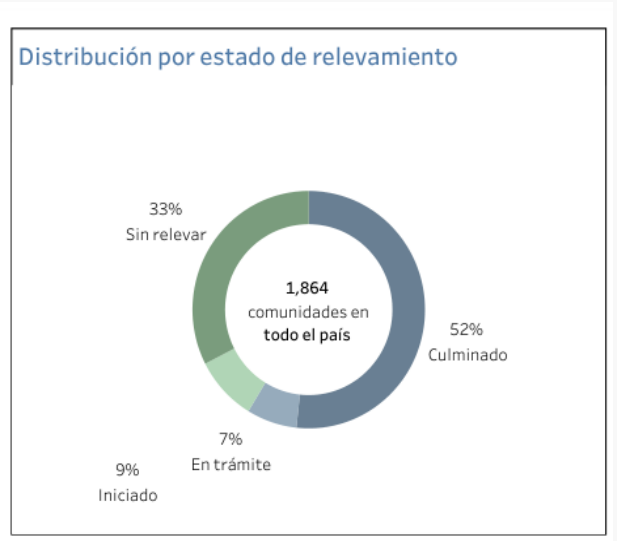
A pesar de la ley 26.160, el relevamiento territorial ha avanzado de manera lenta. Hasta principios de 2023, se estimaba que solo alrededor del 46% de los grupos indígenas habían sido relevados. Este proceso es crucial para identificar y delimitar las tierras tradicionalmente ocupadas, un paso fundamental para la posterior titulación.

La titulación efectiva de tierras para las comunidades indígenas ha sido un proceso aún más lento y con resultados limitados. Las hectáreas efectivamente tituladas representan un porcentaje bajo de la superficie total del país. Diversos factores, como la falta de recursos, la complejidad burocrática y los intereses contrapuestos (agronegocio, industrias extractivas), dificultan la consolidación de los derechos territoriales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso "Lhaka Honat vs. Argentina", ha instado al Estado argentino a adoptar medidas para dar seguridad jurídica al derecho de propiedad comunitaria indígena.

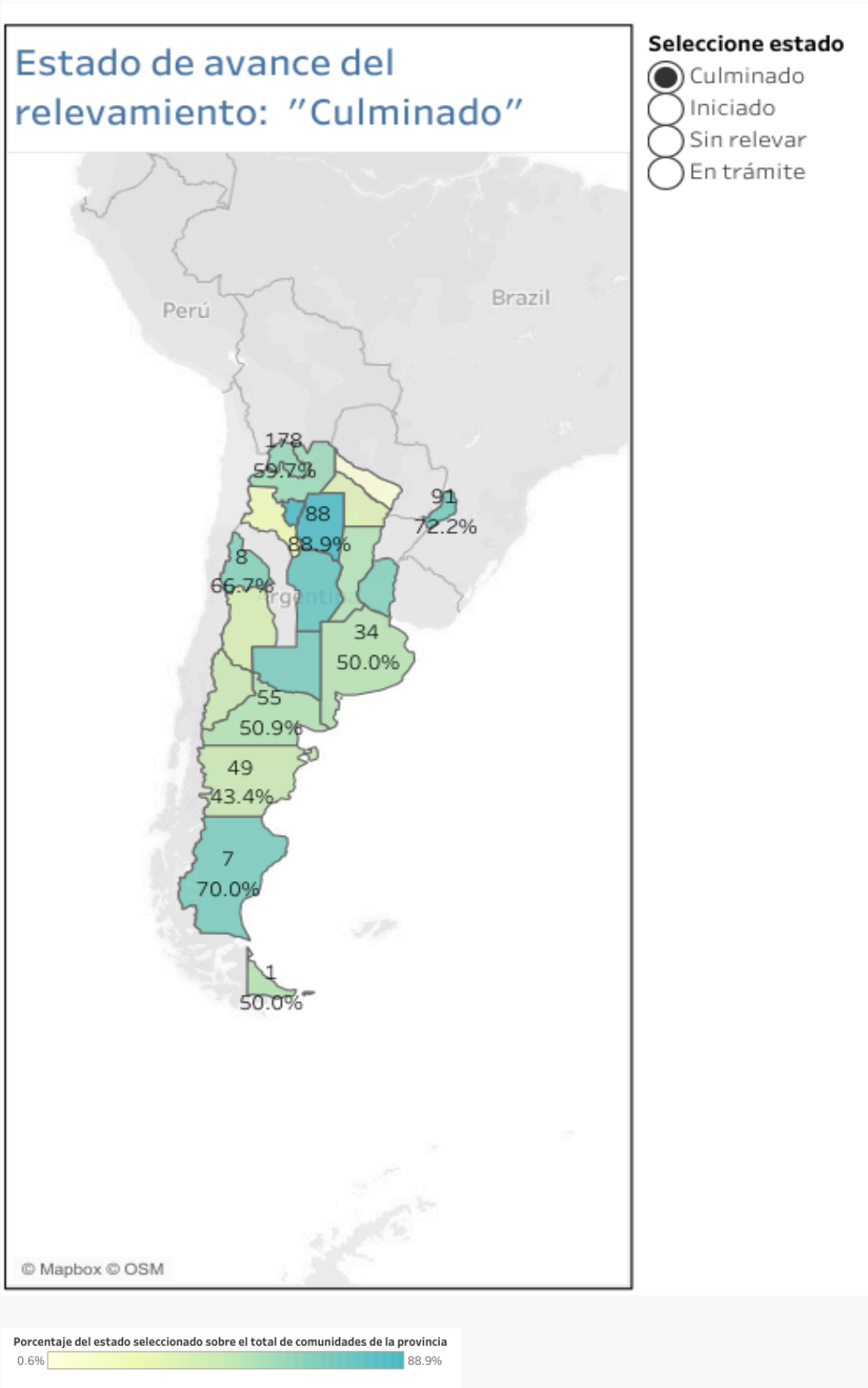
La vulnerabilidad de las comunidades indígenas está intrínsecamente ligada a la falta de acceso y seguridad jurídica sobre sus tierras ancestrales. Para estos pueblos, la tierra trasciende el mero concepto de propiedad; es el núcleo de su identidad cultural, espiritual y social. La carencia de reconocimiento y protección de sus territorios los expone a diversas formas de vulnerabilidad: erosión cultural, inseguridad alimentaria y económica, exposición a mayor violencia y conflictos territoriales, mayor deterioro de su medioambiente y de su salud, mayor desigualdad y exclusión social.

En resumen, si bien existe un marco legal que ampara el acceso a la tierra de las comunidades indígenas en Argentina, el grado de acceso efectivo es limitado y se ve obstaculizado por demoras en el relevamiento, la titulación y los conflictos de intereses. La situación actual subraya la persistente vulnerabilidad de estos pueblos en relación con sus territorios ancestrales.

Gráficos del INAI[20]



[20] Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), Gráficos Estadísticos. En: https://datos.jus.gob.ar/ro/dataset/32967733-0d1b-4246-a8ef-e9b84ad33b1f/archivo/8f9af332-83ff-4ea6-a6a5-7a90371a41fb


Estado de avance del relevamiento: "Culminado"
Seleccione estado
Culminado
Iniciado
Sin relevar
En trámite
Perú
Brazil
178
59.7%
91
72.2%
88
88.9%
8
66.7%
34
50.0%
55
50.9%
49
43.4%
7
70.0%
1
50.0%
© Mapbox © OSM
Porcentaje del estado seleccionado sobre el total de comunidades de la provincia
0.6%
88.9%

A.3. Proyecto de ley de presupuesto 2025.

Surge del proyecto de ley de presupuesto para 2025[21], como uno de los principales objetivos planteados para el ejercicio 2025 culminar con las tareas de relevamiento territorial de las comunidades indígenas de acuerdo a lo establecido por la ley 26.160 (y sus prórrogas) dado el vencimiento de la misma, que declara la emergencia territorial y ordena al organismo la implementación de un relevamiento técnico, jurídico y catastral de la ocupación actual, tradicional y pública de las comunidades indígenas de la Argentina.

Se destaca que en el período que precedió se ha avanzado en el relevamiento en las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán que arrojó como resultado 997 comunidades con relevamiento territorial culminado y aproximadamente 613 relevamientos aún por culminar. Se indica que dicho proceso se desarrollará en concurrencia con las provincias con la asistencia del INAI. A su vez, se buscará, en coordinación y cooperación con los gobiernos provinciales, el ordenamiento y normalización de la inscripción de la personería jurídica para las comunidades indígenas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI) así como la actualización y homogeneización de este y de los registros provinciales de acuerdo a lo establecido por la ley 23.302.

Pero este escenario presupuestario para el ejercicio 2025 se caracteriza por una brecha de implementación entre el reconocimiento formal de derechos (Constitución Nacional y Convenio 169 de la OIT) y la asignación efectiva de recursos, configurando un fenómeno de regresividad institucional.

Según el Anexo de la Jurisdicción 25 del Presupuesto 2025, la política presupuestaria declara objetivos estratégicos que no cuentan con un correlato financiero suficiente:

Relevamiento Territorial (Ley 26.160): Se reconoce un remanente de 613 comunidades pendientes de relevamiento sobre un universo total de 1,610 de comunidades. Sin embargo, la falta de actualización de partidas frente a la inflación y la delegación de tareas a las provincias sugiere una paralización técnica del proceso.

[21] Proyecto de ley de presupuesto 2025. En: www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2025.

	Cifras Oficiales (Presupuesto 2025)
Universo Total de Comunidades	**1.610**
Relevamientos Culminados	**997** (aprox. 62%)
Relevamientos Pendientes	**613** (aprox. 38%)

Consulta Previa y RENACI: El presupuesto menciona el diseño de un "Plan Nacional de Políticas Públicas", pero elimina las partidas de Fortalecimiento Comunitario, lo que vacía de contenido la participación real de las comunidades.

Desfinanciación crítica: El análisis de las planillas anexas revela recortes en leyes de protección que afectan directamente el hábitat y la cultura indígena: **Ley 26.331 de Bosques Nativos**. La asignación al Fondo Nacional de Bosques Nativos es inferior al mínimo legal, reduciendo la protección de territorios ancestrales frente a la expansión extractiva. **Ley 26.206 de Educación Intercultural Bilingüe** (EIB): Se observa una licuación de fondos específicos dentro del Ministerio de Capital Humano, lo que compromete la formación docente y la producción de materiales en lenguas originarias.

Este pequeño análisis sobre el presupuesto nacional activa el concepto de vulnerabilidad interseccional. La omisión de partidas específicas para programas indígenas en un contexto de prórroga presupuestaria vulnera el principio de no regresividad en materia de derechos humanos, al desmantelar estructuras de protección social y territorial previamente consolidadas.

V.B. Derogación de normas esenciales.

B.1. Se derogó el decreto 805/21: que prorrogaba la ley 26.160 de Emergencia Territorial, que suspendía los desalojos y ordenaba el relevamiento de tierras, dejando a muchas comunidades en una situación de alta inseguridad jurídica[22]. Esta ley, que se prorrogó por última vez hasta noviembre de 2025, fue fundamental para proteger los territorios ancestrales. Su derogación expone a las comunidades a un mayor riesgo de desalojos forzados y conflictos territoriales. Si bien el nuevo decreto justificó la medida alegando que la emergencia generó inseguridad jurídica, abusos, afectación al derecho de propiedad de terceros y frenó inversiones, esta medida es regresiva respecto del reconocimiento de derechos humano, pues al no implementarse un mecanismo legislativo nacional que efectivice el reconocimiento territorial de las comunidades indígenas, debidamente registradas, no se soluciona el problema estructural, en violación del art. 75, inc. 17, de la CN y del Convenio 169 de la OIT, pues el Estado no concluyó con el relevamiento jurídico catastral al que se había comprometido ignorando que la emergencia continúa. Ello se traduce en un incumplimiento del principio de regresividad[23], cayendo la situación de estas

[22] DNU 1083/2024.

[23] Arts. 2.1 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y 26 de la Convención Americana sobre

comunidades en un estado de mayor vulnerabilidad.

B.2. Se derogó el RENACI[24]: Se suspendieron los trámites de inscripción de comunidades originarias en el RENACI. Esta medida generó un fuerte rechazo por parte de las organizaciones indígenas, que la interpretaron como una vulneración de sus derechos. El Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI) fue una figura fundamental en el proceso de inscripción y reconocimiento de personería jurídica a las comunidades indígenas. Funcionaba bajo la órbita del INAI, tenía una historia de más de 30 años y su creación se remonta a la reglamentación de la ley 23.302. Su objetivo principal era dar reconocimiento formal a las comunidades indígenas y facilitar el acceso a derechos y políticas públicas. Esta medida significó que el registro dejó de existir como tal administrativamente, aunque los actos cumplidos en su marco continúan teniendo validez.

Esta medida también conlleva una mayor pérdida de seguridad jurídica para las comunidades, dado que la inscripción en el RENACI es fundamental para que las comunidades obtengan su personería jurídica, un paso crucial para el reconocimiento de sus derechos colectivos y su existencia legal. La suspensión de los trámites deja en una situación de mayor vulnerabilidad a aquellas comunidades que estaban en proceso de registro. Incluso por su regresividad y como la medida fue tomada sin la participación de las comunidades indígenas puede ser tachada de inconstitucional, violando el derecho a la consulta previa, libre e informada establecida en el Convenio 169 de la OIT.

En conclusión, ambas medidas pueden traer una mayor conflictividad territorial de las comunidades, pues la suspensión del registro se suma a la derogación de la prórroga de la ley 26.160 de Emergencia Territorial afectando su vigencia, lo que aumenta el riesgo de desalojos forzados y de desprotección en materia de derechos territoriales.

Existen debates sobre el impacto de esta derogación, pero a mi forma de ver este es un factor más para invisibilizar a los pueblos indígenas y dificultar más aún la efectivización de sus derechos, puesto que desaparece el relevamiento como política pública nacional, descentralizándola y delegándola en las provincias, muchas aún sin estructura.

V.C. Incumplimiento del Código Civil y Comercial de la Nación.

La ley 26.994 (2016), que derogó los Códigos Civil y de Comercio y aprobó el Código Civil y Comercial de la Nación, de aplicación tanto en el ámbito nacional como provincial, establece en el art. 9 que "[*l*]*os derechos de los pueblos indígenas, en particular la propiedad comunitaria […] serán objeto de una ley especia*l", y en el art. 18 que "*las comunidades indígenas reconocidas tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano según lo establezca la ley de conformidad con lo dispuesto por el art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional*"[25]. Al no dictarse nunca esa ley especial, el derecho a la propiedad comunitaria queda "congelado". Se critica que el CCyC reconoció el derecho solo de manera

Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica); así como los arts. 75 inc. 19 y 23 de la Constitución Nacional.

[24]En octubre de 2024, el Gobierno Nacional, a través del INAI, derogó la Resolución N° 4811/96.

[25] Ampliar el tema con SALGADO, Juan Manuel, "La exclusión de las normas sobre pueblos indígenas del Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación, aprobado por el Senado". Publicado en: SJA 30/07/2014, 9, Cita: TR LALEY AR/DOC/5397/2014.

retórica, pero delegó su ejecución a una norma futura que el Congreso lleva años sin sancionar. La ley 26.160 fue una norma de procedimiento y emergencia, pero no es la ley de fondo que exige el Código para otorgar títulos de propiedad definitivos.

Se criticó que se use la "emergencia perpetua" para no abordar la reforma estructural de los registros de propiedad. Además, al no existir la ley especial mencionada en el art. 9, los jueces y escribanos no tienen un marco claro para inscribir tierras a nombre de comunidades. Esto genera una brecha entre lo que dice la Constitución y lo que ocurre en los Registros de la Propiedad Inmueble. Esto también produce un incumplimiento del art. 75, inc. 17 de la CN y del Convenio 169 de la OIT que obliga a una "necesaria transformación de las estructuras estatales". Pues la reforma del CCyC se queda a mitad de camino. Al reconocer el derecho, pero no instrumentar el mecanismo para titularizar la tierra, el Estado así incumple su deber de hacer efectivos los derechos reconocidos constitucionalmente, manteniendo a las comunidades en una situación de "tenedores precarios" o "en relevamiento" permanente, sin seguridad jurídica definitiva.

V.D. Mayor visibilidad de los pueblos indígenas: el Censo de 2022[26].

El reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas en Argentina, consagrado en el art. 75, inc. 17 de la Constitución Nacional, requiere de instrumentos de medición estadística precisos para la formulación de políticas públicas efectivas. En este contexto, los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 representan un hito en la visibilidad de estas comunidades, evidenciando un crecimiento sostenido en la autoidentificación en comparación con el relevamiento de 2010.

La disparidad en las cifras obtenidas entre ambos períodos censales encuentra su explicación en un cambio de paradigma metodológico. Mientras que el Censo 2010 operó bajo una lógica de alcance limitado —utilizando la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) sobre una muestra poblacional—, el Censo 2022 implementó por primera vez la pregunta de autoidentificación indígena de forma universal. Esta innovación permitió que la totalidad de los habitantes en viviendas particulares respondiera sobre su pertenencia o descendencia de pueblos indígenas. El instrumento censal de 2022 no solo indagó sobre la identidad, sino que permitió la adscripción a un pueblo específico y el reconocimiento del uso o comprensión de lenguas ancestrales, permitiendo la registración de un total de 58 pueblos indígenas y 53 lenguas originarias.

El pasaje de un relevamiento muestral a uno universal tuvo un impacto directo en la representatividad estadística, se logró una visibilidad mucho mayor de la población indígena en Argentina, permitiendo un mapa demográfico más preciso y completo:

- Incremento poblacional: La población que se reconoce indígena ascendió de 955.032 personas en 2010 (2,4% del total) a aproximadamente 1.300.000 personas en 2022, lo que representa un 2,9% de la población nacional.

- Distribución territorial y étnica: El fenómeno de autoidentificación

[26] Síntesis de resultados. República Argentina. Censo 2022. En: https://censo.gob.ar/index.php/censo-2022-sintesis-de-resultados/ y en https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41

presenta una mayor densidad en las provincias de Jujuy, Salta, Chubut, Formosa, Neuquén y Río Negro. En términos demográficos, los pueblos Mapuche, Guaraní, Diaguita y Qom constituyen los grupos con mayor concentración poblacional.

A pesar del avance en materia de visibilidad demográfica, los datos exponen una profunda asimetría respecto a la regularización dominial de las tierras. La implementación de la ley nacional 26.160 de Emergencia Territorial Indígena muestra un progreso dispar y ralentizado:

- Insuficiencia del relevamiento: Hacia principios de 2023, solo el 46% de las comunidades identificadas habían completado el relevamiento técnico-jurídico-catastral previsto por la norma.

- Déficit en la titulación: La consolidación de los derechos territoriales mediante la inscripción registral enfrenta obstáculos estructurales. Se estima que las tierras efectivamente tituladas representan apenas el 2,59% de la superficie total del país, una cifra que contrasta con la magnitud de la población y el número de pueblos identificados.

Así el Censo 2022 ha cumplido una función reparadora en términos de visibilidad, superando las limitaciones técnicas de 2010 y ofreciendo un mapa demográfico más exhaustivo. Sin embargo, la brecha entre el incremento de la población que se autoidentifica y el bajo porcentaje de tierras relevadas y tituladas subraya una deuda pendiente del Estado. La consolidación de los derechos indígenas no depende únicamente de la precisión estadística, sino de la transición efectiva del relevamiento técnico a la titulación comunitaria definitiva, garantizando así la seguridad jurídica de los territorios ancestrales.

VI. Principales criterios jurisprudenciales de la CSJN y dictámenes de la PGN.

VI. A. Derecho a la propiedad comunitaria:

La Corte adopta una visión intercultural del derecho, donde la posesión de la tierra deja de ser un concepto puramente patrimonial para entenderse como la base indispensable para la supervivencia cultural e identitaria de las comunidades. El Tribunal otorga un valor probatorio determinante al relevamiento de la ley 26.160, exige el cumplimiento de estándares ambientales y de consulta previa, y establece que los jueces deben aplicar una extrema cautela ante pedidos de desalojo cuando se trata de tierras ancestrales, priorizando los derechos constitucionales de las comunidades y los tratados internacionales frente a intereses inmobiliarios o comerciales de terceros.

En el caso "**Comunidad Aborigen Eben Ezer**"[27], la Corte hizo lugar a un amparo destinado a obtener la declaración de invalidez del procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental tendiente al otorgamiento de permisos de desmonte y evitar la venta de miles de hectáreas de tierras habitadas por dicha comunidad indígena en la Provincia de Salta. El Tribunal determinó que la tierra para estas comunidades está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores, criterio que debe ser de guía en la decisión judicial.

[27] CSJN, Fallos: 331:2119.

En "**Martínez Pérez**"[28], una comunidad indígena de la Provincia de Río Negro interpuso un recurso local a los fines de que se deje sin efecto la medida cautelar de desalojo ordenada sobre el territorio en el que vivía. La Corte interpretó el alcance de la ley 26.160 y le otorgó valor probatorio al relevamiento realizado por el INAI, declarando que existían elementos que revelaban con un grado de verosimilitud suficiente que las tierras objeto de la medida cautelar de desalojo podían formar parte de la ocupación tradicional de una comunidad indígena, por lo que los jueces debían extremar su cautela al momento de valorar los requisitos de procedencia de la medida precautoria toda vez que su ejecución podía afectar el derecho de la comunidad a la posesión y propiedad comunitaria indígena del que dependía su supervivencia como pueblo organizado con una cultura diferente.

En la causa "**Comunidad Indígena Toba La Primavera-Navogoh**"[29], el Tribunal rechazó el pedido de suspensión de construcción de un centro de salud en terrenos de propiedad comunitaria formulado con sustento en una medida cautelar adoptada con otra finalidad, en tanto consideró que no cabía extender sus efectos a cualquier acto que pretenda realizarse, incluso a la ejecución de una obra que fue consultada y aprobada por los miembros de la comunidad aborigen por haberla considerado beneficiosa y conveniente, puesto que correspondía requerir al estado provincial que ante las características de la obra y necesidad de prevención del manejo de los residuos hospitalarios, patológicos y farmacéuticos, informara si se había dado cumplimiento con el estudio de factibilidad ambiental contemplado en la legislación provincial.

En el caso **Comunidad Mapuche Las Huaytekas (2015).** Este caso se centró en la posesión comunitaria tradicional de tierras por parte de la Comunidad Mapuche Las Huaytekas en el paraje Los Repollos-El Foyel, Río Negro. Un empresario forestal buscaba desalojar a la comunidad para llevar a cabo un proyecto inmobiliario. Sentencia de la Corte Suprema: En noviembre de 2015, la CSJN revocó una medida cautelar que ordenaba el desalojo. El tribunal validó los argumentos de la Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, quien enfatizó que la ley 26.160 (de relevamiento territorial indígena) y los compromisos internacionales del Estado argentino buscan evitar el despojo y garantizar los derechos constitucionales de los pueblos indígenas.

Reconocimiento de la posesión comunitaria: Por primera vez, la Corte Suprema profundizó sobre el alcance del derecho a la posesión y propiedad comunitaria indígena, reconocido en la Constitución Nacional y en tratados internacionales. El fallo reconoció la "posesión comunitaria tradicional" de la comunidad, sentando un precedente fundamental para la defensa de sus territorios.

VI.B. Derecho a la participación y consulta previa:

Estos antecedentes consolidan el derecho a la consulta y participación previa como una garantía política y colectiva que trasciende el voto individual, estableciendo que el Estado debe asegurar el derecho ante decisiones que afecten el territorio e identidad comunal, ya sea ante la creación de municipios o la explotación de recursos naturales. La Corte pasa a tomar un rol activo salvaguardando estos derechos, estableciendo que la intervención judicial es imperativa para transformar la participación formal en un consentimiento libre, previo e

[28] CSJN, Fallos: 338:1277, ver dictamen de la PGN al que la Corte remite.
[29] CSJN, Fallos: 338:837

informado que garantice su supervivencia y autonomía.

En la causa "**Comunidad Catalán**" [30], referido a la creación del municipio de Villa Pehuenia en la Provincia de Neuquén, el Tribunal manifestó que el derecho a la participación de los pueblos indígenas tiene como fin revertir la situación de desigualdad en la que éstos se encuentran e impedir que la identidad indígena se diluya en concepciones asimilacionistas e integracionistas, que han sido dejadas de lado por las normas federales vigentes[31], por lo que su intervención en las elecciones no garantiza la participación colectiva indígena en las estructuras de poder público, sino por el contrario, estas demandan la presencia de las comunidades para que puedan hacer oír su voz e incidir, en forma efectiva, en la determinación de las políticas que los atañen. En "**Comunidad Santuario Tres Pozos**"[32], sostuvo que cabía convocar a audiencia pública en el marco de la acción de amparo iniciada por la comunidad a fin de que se condenara a arbitrar las medidas necesarias para hacer efectivos sus derechos de participación y consulta, y, en consecuencia, puedan expresar el consentimiento libre, previo e informado sobre los programas de prospección o explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios, pues le corresponde al Poder Judicial buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados.

En **"Pilquiman"**[33]. En esta sentencia, la Corte revocó una decisión del Tribunal Superior de Justicia de Chubut que había negado el reclamo de una comunidad indígena para ejercer sus derechos constitucionales de consulta y participación. La CSJN afirmó que estos derechos deben ser respetados y protegidos, reconociendo la importancia de la consulta previa y la participación para los pueblos indígenas, y subrayó que la corte es el último intérprete y salvaguarda de dichos derechos (constitucionales e internacionales

VI.C. Protección del medio ambiente:

La Corte asegura el principio precautorio como el eje rector de la justicia ambiental, estableciendo que, ante el riesgo de daño grave e irreversible ambiental, la falta de certeza científica no justifica la inacción estatal. El Tribunal adopta un rol activo y como "custodio de garantías constitucionales", utilizando herramientas como las audiencias públicas y las medidas cautelares para frenar actividades extractivas o desmontes que amenazan recursos ambientales, tanto si son de carácter local como interjurisdiccional, determinando que la protección del ambiente y la autodeterminación de las comunidades indígenas son límites infranqueables para la explotación de recursos naturales, exigiendo que todo proyecto de desarrollo cumpla con una gestión ambiental integral y sustentable antes de su ejecución para evitar perjuicios irreversibles en el territorio.

En el precedente "**Salas**"[34]. Protección de bosques nativos. El Tribunal como custodio que es de las garantías constitucionales, dispuso la comparecencia de las partes a una audiencia, y ordenó el pedido de informes a la Provincia de Salta requerido a modo de diligencia preliminar y toda vez que, en el caso mediaba suficiente verosimilitud en el derecho y en particular la posibilidad de perjuicios inminentes o

[30] CSJN, Fallos: 344:441

[31] Art. 6 inc. b, Convenio 169 de la OIT, y art. 75, incs. 17 y 22, Constitución Nacional.

[32] CSJN, Fallos: 334:1861

[33] CSJN: "*Pilquiman, Crecencio c/ Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural s/acción de amparo*", sentencia del 7 de octubre de 2014.

[34] CSJN, Fallos: 334:1754

irreparables[35], hizo lugar a la medida cautelar solicitada por diversas personas, comunidades y asociaciones, a fin de que se dispusiera el cese de los desmontes y las talas indiscriminadas de los bosques nativos, independientemente de su competencia, cuestión que resolvió con posterioridad atribuyendo la causa a la justicia local por tratarse de un asunto de derecho ambiental público local.

El caso **"Saavedra" (Fallos: 344:174)** Parque Nacional Calilegua-Cuenca del Río Bermejo**.** Actividad minera a cielo abierto. Competencia originaria por las personas y por la materia. Compromiso de un recurso interjurisdiccional, impactando finalmente en la Cuenca Art. 3° de la ley 25.688- del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas- las cuencas hídricas son una unidad ambiental de gestión de recurso y se consideran indivisibles. Definición del principio precautorio: cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente, art 4°, ley 25.675.

El antecedente **"Santuario Tres Pozos" (Fallos: 346:209).** Protección de la zona de la Sub-Cuenca Laguna de Guayatayoc – Salinas Grandes. Demandados: Provincia de Jujuy, la Provincia de Salta y el Estado Nacional. Medio ambiente y autodeterminación de las comunidades. Art. 41 y 75 inc. 17 de la CN y Convenio 169. Suspender todos los actos administrativos que autorizan concesiones de exploración y explotación de litio y borato. Principio Precautorio. Sustentabilidad del desarrollo de la actividad, no la prohibición: Medidas preliminares previas // caso: "Salas, Dino" (Fallos: 332:663) y (13/12/2011) "Asociación //Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia "(Fallos: 339:515). (21/12/2016). Iguales principios que "Minera San Jorge".

VI. D. Facultades concurrentes*:*

Estos casos muestran el complejo equilibrio del federalismo argentino en materia indígena, estableciendo, por un lado, que las provincias poseen facultades concurrentes que les permiten legislar y reglamentar derechos, siempre que respeten el "umbral mínimo" de protección fijado por las leyes nacionales y la Constitución y, por el otro, que el Estado Nacional tampoco puede actuar de forma unilateral e inconsulta en áreas que afecten la jurisdicción local, como el otorgamiento de personerías jurídicas, exigiendo una gestión coordinada y de mutuo respeto para garantizar la eficacia de los derechos indígenas sin vulnerar las autonomías provinciales.

En el caso "**Confederación Indígena del Neuquén**"[36], la Corte declaró inconstitucional el decreto 1184/02 local -reglamentario de la ley nacional 23.302-, en la medida que no se adecuaba al "umbral mínimo" establecido en la norma federal, por lo que requirió a la Provincia del Neuquén demandada que ajuste su legislación. Además afirmó que las provincias tienen la competencia suficiente de reglamentación en materia de pueblos indígenas en sus respectivas jurisdicciones, siempre que ello no implique una contradicción o disminución de los estándares establecidos en el orden normativo federal, pues el adecuado respeto al régimen federal impone a los estados locales a la hora de ejercer su

[35] Cf. art. 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y por resultar aplicable al caso el principio precautorio previsto en el art. 4° de la ley 25.675.

[36] CSJN, Fallos: 336:2271

potestad legisferante y reglamentaria, reconocer y aceptar los respectivos estándares de referencia fijados cuyas disposiciones constituyen una guía de contenidos mínimos a tener en cuenta por todas las provincias que integran el Estado argentino.

En la causa "**Neuquén, Provincia del c/ Estado Nacional**"[37], el Tribunal declaró la nulidad de la resolución del INAI que otorgó personería jurídica a una comunidad sin oír las objeciones de la Provincia de Mendoza en el marco del régimen constitucional vigente, pues en la actualidad, las atribuciones de dicho organismo en relación con la personería jurídica de las comunidades deben ser ejercitadas con la debida consideración del cambio constitucional, es decir, con la precaución de preservar el espacio necesario para el ejercicio de las atribuciones de las provincias en la órbita de su propia jurisdicción, en relación con sus facultades concurrentes.

VI. E. Competencia originaria:

Han sido varios los casos sobre derechos indígenas que no han podido sustanciarse ante la instancia originaria de la Corte tales como "Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat"[38], "Asociación Civil Ayo La Bomba"[39] y "Comunidad Indígena del Pueblo Kolla Guaraní"[40], "Compañía de Tierras del Sud Argentino S.A."[41], "Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá"[42] y "Defensor del Pueblo"[43], entre otros, por distintas razones, por considerar que la materia debatida era de derecho público local (como por ejemplo sobre el procedimiento de consulta previa, interpretación de actos locales, expropiación de inmuebles, daño ambiental local por actividad minera), por no considerar legitimada nominal y sustancialmente a la provincia demandada, etc.

No obstante, el Tribunal sí ha asumido su intervención en otros tantos asuntos, adoptando una postura más activa, mediante pedidos de informes, medidas cautelares o audiencias públicas, más allá de si correspondía o no su competencia originaria. Ello sucedió en el caso "**Defensor del Pueblo**"[44], en el que decidió hacer lugar a la medida cautelar, ordenando al Estado Nacional y a la Provincia de Chaco garantizar la provisión de agua potable, alimentos y medios de transporte y comunicación hacia los centros sanitarios y, a su vez, convocó a la Nación y a la provincia a una audiencia pública y también les ordenó un plazo para la producción de informes sobre las condiciones de vida de las comunidades de la zona. En el caso "**Salas"**[45], ya citado, en el que Tribunal dispuso la comparecencia de las partes a una audiencia, y ordenó el pedido de informes a la Provincia de Salta requiriendo la identificación de todas las personas físicas y jurídicas que hayan solicitado y obtenido autorizaciones de desmonte y tala de bosques nativos en aquellas áreas. También hizo lugar a la medida cautelar por resultar aplicable al caso el principio precautorio previsto en el art. 4° de la ley 25.675. En el caso "**Comunidad Indígena Toba La Primavera**", anotado con anterioridad, el Tribunal convocó a audiencia pública a las partes, difiriendo su resolución sobre la competencia, ante la gravedad de los hechos de violencia que se sucedieron y que tomaron relevancia pública, y ante la posibilidad de que el Estado Nacional

[37] CSJN, Fallos: 341:1148
[38] CSJN, Fallos: 328:3555
[39] CSJN, Fallos: 328:3657
[40] CSJN, C.333. L.XLIX. "*Comunidad Indígena del Pueblo Kolla Guaraní del Río Blanco Banda Norte c/ Salta, Provincia de y otro /Estado Nacional) s/ ordinario*", sentencia del 29 de abril de 2014 y dictamen del 30 de octubre de 2013.
[41] CSJN, Fallos: 337:23
[42] CSJN, Fallos: 335:387
[43] CSJN, Fallos: 344:3741
[44] CSJN, Fallos: 330:4134
[45] CSJN, Fallos: 334:1754

incurra en responsabilidad internacional debido a la denuncia que se había efectuado ante la Comisión IDH y la consecuente medida cautelar que el organismo internacional dictó, por la cual le solicitó que adoptara las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de los miembros de la comunidad indígena[46]. En el caso "**Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos**"[47], en el que la comunidad reclamaba hacer efectivos sus derechos de participación y consulta, frente a los permisos de exploración y explotación de litio y borato que se estaban otorgados en la zona de Salinas Grandes, la Corte convocó directamente a una audiencia, a los efectos de que las partes citadas se expidieran en forma oral y pública ante el Tribunal sobre la situación denunciada.

VI. F. La Procuración General de la Nación:

La PGN en materia de pueblos indígenas ha tenido un criterio amplio para admitir la competencia originaria del Tribunal, pues ha sostenido que las cuestiones referidas al art. 75, inc. 17 vinculadas con el derecho de propiedad comunitaria pueden configurar una "causa indígena" de carácter federal, ver al respecto "**Comunidad San José**"[48], criterio que luego sostuvo en "Asociación de Comunidades Aborígenes de Nazareno"[49], "Comunidad Indígena del Pueblo Kolla Guaraní" ya citada y en "Comunidad Toba Nam Qom" [50].

La PGN también ha tenido una postura garantista de los derechos a la posesión y a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas tanto al momento de interpretar el art. 75, inc. 17, de la CN como el art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos y al considerar y aplicar los criterios jurisprudenciales de la Corte IDH en la materia[51]. Una postura similar se observa al momento de analizar y proteger el derecho a la consulta previa y participación de las comunidades indígenas, al que le ha concedido un carácter preventivo y esencial ante medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente sus derechos e intereses, en cumplimiento de los estándares internacionales fijados por el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte IDH[52].

[46] CSJN, C. 528. XLVII. Originario "*Comunidad Indígena Toba La Primavera-NOVAGOH c/ Formosa, Provincia de s/ ordinario*", sentencia del 20 de noviembre de 2011, y Comisión IDH, MC 404/10 - "*Comunidad Indígena Qom Navogoh 'La Primavera', Argentina*", sentencia del 21 de abril de 2011.

[47] CSJN, Fallos: 334:1861

[48] PGN: C. 1133. L.XLV, "*Comunidad San José – Chustaj Lhokwe y Comunidad de Cuchuy c/ Salta, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ medida cautelar*", dictamen del 6 de agosto de 2010.

[49] PGN: A. 275, L. XLIX, "*Asociación de Comunidades Aborígenes de Nazareno y otros c/ Salta, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ medida cautelar*", dictamen del 22 de octubre de 2013.

[50] PGN: FRE 6231/2014/CS2 "*Comunidad Toba Nam Qom c/ Estado Nacional y otros s/ amparo*" dictamen del 14 de noviembre de 2016.

[51] PGN: M. 466, L. XLIX, "*Martínez Pérez, José Luis c/ Palma, Américo y otros -interdicto de recobrar sumarísimo- s/ medida cautelar*", dictamen del 24 de febrero de 2015; CSJ 528/2011 (47-C), "*Comunidad Toba La Primavera – Navogoh c/ Provincia de Formosa s/ Amparo*", dictamen del 22 de junio de 2015; CSJ 642/2010 (46-A)/CS1 "*Administración de Parques Nacionales c/ Provincia de San Luis s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad y escrituración*", dictamen del 21 de noviembre de 2016.

[52] PGN: FRE 6231/2014/CS2 "*Comunidad Toba Nam Qom c/ Estado Nacional y otros s/ Amparo*", dictamen del 14 de noviembre de 2016; A. 759, L. XLVII y A. 776, L. XLVII "*Andrada de Quispe Rosario Ladiez y otros c/ Estado provincial s/ acción de amparo*", ambos dictámenes del 27 de septiembre

VII. Estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

VII.A. Alcance interpretativo de la Convención Americana: La Corte Interamericana de Derechos Humanos al analizar el contenido y alcance del art. 21 de la Convención Americana, en tanto dispone que «*toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes*», lo aplica a la posesión y propiedad comunitaria, incluyéndola en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, tomando en cuenta para su interpretación el Convenio 169 de la OIT, a la luz de las reglas generales establecidas en el art. 29 de la Convención Americana[53]. El Tribunal consideró que la estrecha vinculación de los integrantes de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que allí se encuentren, así como los elementos incorporales que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el art. 21 de la Convención Americana[54], no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural[55].

Asimismo, consideró que los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas pueden tener una significación colectiva, en el sentido de que la pertenencia de ésta "no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad"[56] y que esta noción del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merecen igual protección del art. 21 de la Convención Americana. Al respecto, el Tribunal ha considerado que el término "bienes" utilizado en dicho art. 21, contempla "aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de tener un valor"[57].

La Corte IDH de este modo incluye el derecho a la propiedad indígena en el SIDH limitado hasta el momento a los derechos individuales, en cuanto incorpora el Convenio 169 de la OIT al texto de la Convención Americana cuando debe aplicar e interpretar el art. 21 en asuntos relativos a pueblos indígenas y pone de relevancia que si bien reconoce que la fuente normativa del derecho a la tierra de los pueblos indígenas está en el art. 21 de la Convención[58], admite la necesidad de interpretar la Convención Americana junto con éste.

En tales condiciones, podría afirmarse que, si bien en el derecho interno argentino el Convenio 169 no tiene igual jerarquía que la

---

de 2013; C 1490, L. XLVII, "*Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/ Acción de inconstitucionalidad*", dictamen del 8 de septiembre de 2014.

[53]Corte IDH "*Comunidad Indígena Sawhoyamaxavs. Paraguay*", sentencia del 29 de marzo de 2006, párrs. 161 a 121; Caso "*Comunidad Indígena Yakye Axa",* sentencia del 17 de junio de 2005, párrs. 124 a 131; Caso de la "*Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni",* sentencia del 31 de agosto de 2001, párrs. 148 y 149.

[54]Corte IDH Caso "*Comunidad Indígena Yakye Axa*", párr. 137, y Caso de la "*Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*", párr. 149.

[55]Corte IDH Caso "*Comunidad Indígena Yakye Axa*", párr. 135.

[56] Corte IDH Caso "*Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*", párr. 149.

[57] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena *Yakye Axa*, párr 137; Caso "*Comunidad Mayagna (Sumo*) *Awas Tingni*", párr. 144, y Caso *Ivcher Bronstein*, sentencia del 6 de febrero de 2001, párr. 122.

[58]Corte IDH, Caso "*Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*", párr.148. Ver también "*Comunidad Indígena Sawhoyamaxavs. Paraguay*", sentencia del 29 de marzo de 2006, párr. 118.

Convención Americana, pues no goza de rango constitucional, complementa el contenido de su art. 21 en materia de pueblos indígenas, cuestión que deberá ser considerada por los órganos judiciales argentinos al momento de resolver una cuestión indígena[59]. Es decir, que si bien el Estado Argentino no está obligado a aplicar automáticamente las sentencias de la Corte IDH en materia de pueblos indígenas, pues no existe a nivel internacional ni a nivel interno una norma que así lo disponga, sus órganos judiciales sí estarán sometidos a un "deber de consideración" de tal jurisprudencia al momento de interpretar el art. 75, inc. 17, de la CN junto con el art. 21 de la Convención Americana y el Convenio 169 de la OIT[60].

VII. B. Últimos criterios de la Corte IDH en el caso "Lhaka Honhat"[61]:

La Corte IDH declaró la responsabilidad internacional de la República Argentina por la violación de distintos derechos de comunidades indígenas que habitan el Departamento de Rivadavia, de la Provincia de Salta, disponiendo que el Estado otorgue un título único y válido a la propiedad comunitaria de 400 mil hectáreas de tierras ancestrales, y estableció plazos para su cumplimiento.

El reclamo llevó cerca de 35 años y la Comisión sostuvo que, además de la falta de titulación de las tierras, la Argentina violó el derecho a la propiedad ante la omisión estatal de "emprender acciones efectivas de control de la deforestación del territorio indígena", así como por llevar a cabo "obras públicas" y otorgara "concesiones para la exploración de hidrocarburos" sin cumplir con los requisitos de realizar estudios previos de "impacto social y ambiental" y "consultas previas, libres e informadas".

La Corte determinó que la Argentina debía: a) Delimitar, demarcar y otorgar un título único colectivo sin subdivisiones ni fragmentaciones; b) Hacer efectivo el traslado de la población criolla fuera del territorio; c) Adoptar medidas legislativas o de otro carácter; d) Otorgar un título jurídico único válido y oponible frente a terceros; e) hacer que las comunidades tengan participación efectiva, con base en procesos adecuados de consulta. Por último concluyó que 1) La Argentina no cuenta con normativa adecuada para garantizar en forma suficiente el derecho de propiedad comunitaria y tampoco existe una tutela efectiva del derecho de propiedad indígena; 2) Fue el primer caso contencioso en el que se reconoció la violación por parte del Estado de los derechos a la identidad cultural, a la propiedad comunitaria, a un medio ambiente sano, a la alimentación y al agua; 3) El Estado violó los arts. 21 y 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con sus arts. 8, 25, 1.1 y 2; 4) Le impuso al Estado un plazo para presentar un estudio que identifique las situaciones críticas de falta de acceso a agua potable o alimentación y formular un plan de acción; 5) Se reconoció que se había alterado la forma de vida indígena y se

[59] PGN, Caso A 93, XLV, "*Acosta, Jorge Eduardo y otro s/ recurso de casación*", dictamen del 10 de marzo de 2010, y C. 594, XLIV, "*Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional – Ministerio de Relaciones Exteriores – Provincia del Chubut*", dictamen del 1 de septiembre de 2009. CSJN, Caso "*Giroldi*" Fallos 318-514, párr. 11. También ver al respecto el caso "*Simón*", Fallos: 328:2056. CSJN, V. 281. XLV, *"Videla, Jorge Rafael y Massera, Emilio Eduardo s/ recurso de casación", sentencia del 31 de agosto de 2010.*

[60] PGN: dictámenes de las causas "Acosta" y "Carranza Latrubesse", citados en la nota anterior.

[61] CIDH: Caso "*Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhakaa Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*", sentencia del 6 de febrero de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas).

había lesionado la identidad cultural de las comunidades.

Los "últimos criterios" de la Corte IDH en materia de pueblos indígenas y vulnerabilidad no representan necesariamente un cambio radical, sino una consolidación y profundización de una jurisprudencia protectora. La Corte continúa enfatizando la importancia de la propiedad territorial colectiva, la consulta previa y el reconocimiento de la identidad cultural, al tiempo que amplía su enfoque para abordar la vulnerabilidad múltiple y la interconexión de los derechos humanos, incluyendo los DESC, y la urgencia de asegurar el cumplimiento efectivo de sus decisiones.

VIII. Conclusiones:

La vulnerabilidad interseccional de las comunidades es el resultado de una discriminación histórica y el despojo sistémico de sus recursos, lo que exige al Estado medidas de acción positiva (financiamiento diferenciado) para lograr una igualdad real de oportunidades. El reconocimiento de la posesión ancestral es la base de la seguridad jurídica para estas comunidades. Sin la titulación y el relevamiento técnico, los pueblos quedan expuestos a desplazamientos por proyectos inmobiliarios, industriales o extractivos.

Los preceptos del art. 75, inc. 17 de la CN son normas operativas que obligan a todos los poderes del Estado, nacional y provincial, a arbitrar los fondos y mecanismos necesarios para su cumplimiento efectivo. Garantizar el derecho a la participación indígena en la gestión de los recursos naturales, vincula su bienestar económico directamente con las decisiones que adopten los poderes del Estado en los asuntos que afecten su territorio.

La reestructuración y el recorte presupuestario del INAI violan el principio de no regresividad, al limitar la capacidad estatal para completar relevamientos territoriales y brindar asistencia legal a las comunidades. La transformación del INAI implicó una menor independencia política y financiera para ejecutar programas específicos de fortalecimiento comunitario y de producción. En conjunto, estos factores, sumado a la falta de una ley especial, como ordena el CCyCN, configuran una brecha insalvable entre el reconocimiento constitucional de la preexistencia étnica y la ejecución de políticas públicas, dejando a las comunidades en una situación de extrema vulnerabilidad frente a la presión de intereses extractivos y del mercado inmobiliario.

El Censo 2022 fue un hito de visibilidad, pero esta realidad demográfica no se traduce en seguridad jurídica. Existe una "deuda de titulación" masiva. Mientras la autoidentificación crece, la titulación efectiva es mínima y el relevamiento de la ley 26.160 está estancado, con más de 600 comunidades aún pendientes.

El debilitamiento de la ley 26.160 y la suspensión de los registros en el RENACI no representan meros cambios administrativos, sino una vulneración de estándares internacionales, específicamente del Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al delegar el relevamiento territorial a las órbitas provinciales sin un marco nacional sólido, el Estado incumple su rol de garante, aumentando la conflictividad social y el riesgo de desalojos forzados.

El Poder Judicial, tanto a nivel nacional como interamericano, ha jugado un rol esencial, en especial ante la omisión legislativa y la inacción administrativa. Ante la reducción del gasto público y la reestructuración del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial (CSJN y Corte IDH) se consolida como el garante último de estos derechos territoriales y económicos de los

pueblos indígenas y evitando que se profundice su vulnerabilidad. La CSJN ha adoptado un rol activo, pasando a garantizar y proteger el principio precautorio y la tutela judicial efectiva, incluso en los casos que no son de su competencia originaria o previo a expedirse sobre ella, interviniendo mediante audiencias públicas y medidas cautelares para evitar daños irreparables a la vida, el ambiente y la cultura. La Corte IDH, al interpretar el art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ha extendido la protección a la posesión y propiedad comunitaria indígena, reconociendo un título colectivo de propiedad. El Tribunal considera que el vínculo con la tierra es especial y fundamental, no solo material sino espiritual y cultural

En consecuencia, la situación de los pueblos indígenas en Argentina se define hoy por una profunda brecha entre el bloque de constitucionalidad y la realidad institucional. Mientras que el marco constitucional y normativo y la jurisprudencia de la Corte Suprema y la Corte IDH han consolidado un estándar de protección basado en la preexistencia étnica, la propiedad comunitaria y el principio precautorio, el análisis del escenario actual (2024-2025) revela un fenómeno de regresividad institucional y financiera.

Para que el reconocimiento multicultural de 1994 no se convierta en una "promesa vacía", el Estado argentino debe alcanzar la titulación definitiva. Esto requiere no solo voluntad política para sancionar la ley especial pendiente, sino también garantizar que la "cláusula del progreso" sea entendida como un desarrollo humano inclusivo y sustentable, donde la identidad cultural y el territorio indígena no sean vistos como obstáculos, sino como partes constitutivas de la soberanía y diversidad de la Nación.

MUJERES INDÍGENAS: INTERSECCIONALIDAD DE UNA PROBLEMÁTICA HISTÓRICAMENTE INVISIBILIZADA. APROXIMACIÓN A SU REALIDAD SOCIO-ECONÓMICA Y JURÍDICA EN ARGENTINA Y LATINOAMÉRICA

Walter Enrique Groeger

"Vinieron. Ellos tenían la Biblia y nosotros teníamos la tierra. Y nos dijeron: 'Cierren los ojos y recen'. Y cuando abrimos los ojos, ellos tenían la tierra y nosotros teníamos la Biblia"
(Eduardo Galeano, Las venas abiertas de América Latina)

I. Introducción

Primeramente, es mi deseo agradecer la oportunidad de participar en la presente edición de la Revista Debates a la Profesora Dra. Agustina O'Donnell, quien en su dictado de la asignatura "Derecho Financiero y Tributario con Perspectiva de Género" originó disparadores críticos aplicables a vulnerabilidades socio-históricas de diversos sujetos sociales abordadas desde el Derecho Tributario en particular y las políticas fiscales en sentido amplio. Es dable destacar la importancia de materias propias de la orientación de Tributario en la carrera de abogacía, que posibiliten abrir el abanico a la estricta aplicación normativa a realidades donde la praxis jurídica resulta inadecuada, inerte y hasta adverso a lo que un buen sistema de justicia debería velar... reparación de daños (en sentido material compensatorio y moral), equidad ante inequidades y protección del desfavorecido contra potenciales atropellos del fuerte (ya sea el Estado, un empleador o lo que casuísticamente aplique).

Desde ya es imposible encomendarse la tan ardua, laboriosa y profesional tarea de intentar exponer soluciones (mucho menos definitivas) a una problemática sobre la cual tantas vidas han sufrido (y también perecido) como intereses se ven involucrados, aquellos de los cuales dificultan adrede o no el fin de una larga era de más de 500 años de despojo y lucha en reivindicación de derechos, preexistentes muchos de ellos sino en su mayoría, a la creación del mismísimo Estado de Derecho en América.

Que el presente trabajo signifique un aporte de agua para un vasto desierto en el que más que *"conquista"* se precisaba (y precisa) inclusión e integración.

II. A. Tan lejos pero tan cerca. Radiografía de los pueblos originarios.

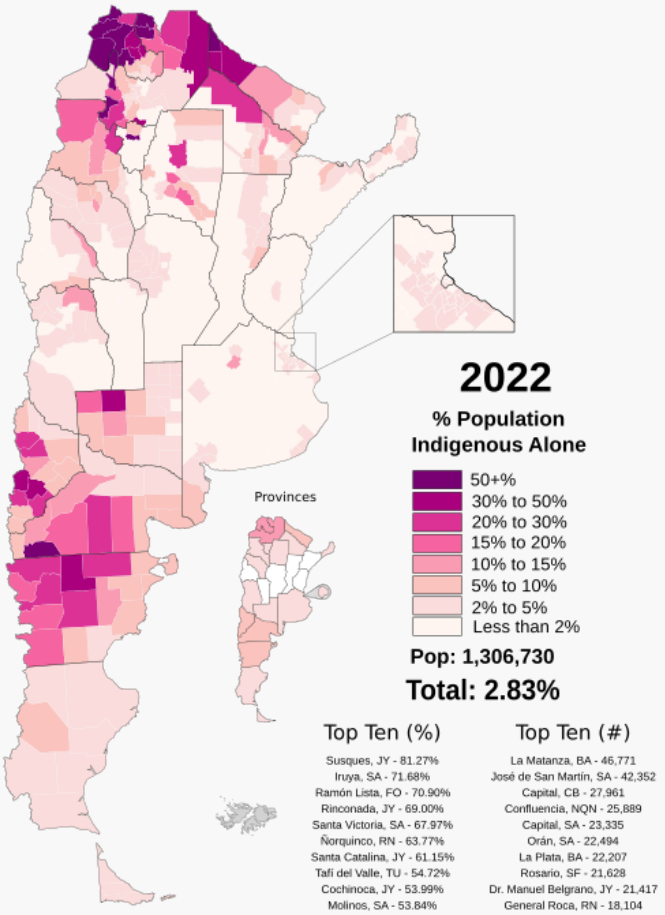
Paradojas entre tantas que resuenan en los vaivenes del devenir latinoamericano cuyo decanto irresoluto impacta en la cotidianidad de su pueblo, recaen en ser el continente con la mayor variedad (y en muchos casos cantidad) de recursos naturales explotados como no, e incluso aún sin descubrir, lo cual no es óbice de albergar en igual cuantía que sus riquezas, volúmenes de pobreza, indigencia y alfabetización paupérrima junto a una disparidad de poder adquisitivo entre estratos sociales. Mismas discrepancias vemos reflejadas hoy día en la República Argentina, nación que supo ostentar una amplia y sólida clase media por largos años, siendo la envidia de un continente cuya brecha entre *"los de arriba"* y *"los de abajo"* impidieron la consolidación de una banda *"media"* la cual representaba el ícono del ascenso social. Ahora, más allá de todo repaso que amerite la explicación del actual cuadro ilustrativo de la realidad de nuestra sociedad, la pregunta es ¿qué lugar ocupa, rol desempeña e injerencia tiene en la

misma actualmente los originarios de esta tierra y en especial sus mujeres, más particularmente en la actividad económica y cómo el Derecho en general y el Derecho tributario en particular supo entender su realidad con el fin de proteger y promover una mejora sustancial en sus condiciones materiales de existencia y por ende calidad de vida?

En primer término debemos advertir la escasa información a nivel nacional disponible respecto a esta población en comparación a estadísticas, índices, censos y estudios aplicados a otros grupos (LGTBIQ+, afrodescendientes) y ni qué hablar sobre las mayorías (consideremos vincular esta calificación a las personas heterosexuales tanto hombres como mujeres, las cuales no se reconocen con ningún grupo étnico en particular solamente a fines prácticos). Empero, podemos realizar nuestro cometido con fuentes latinoamericanas, las cuales sin resultar abundantes, cuentan con un caudal investigativo bastante más abarcativo.

Comenzando el recorrido por Argentina, acorde lo recabado en el último censo del año 2022, casi el 3% (2,9% en rigor) de la población se reconoce perteneciente a alguno de los 39 pueblos, los cuales agrupan a 1878 comunidades reconocidas por el INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) en 2024.

En la siguiente imagen puede apreciarse la distribución de los autorreconocidos indígenas o descendientes de éstos por Provincia y hacia el interior de cada una.



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos

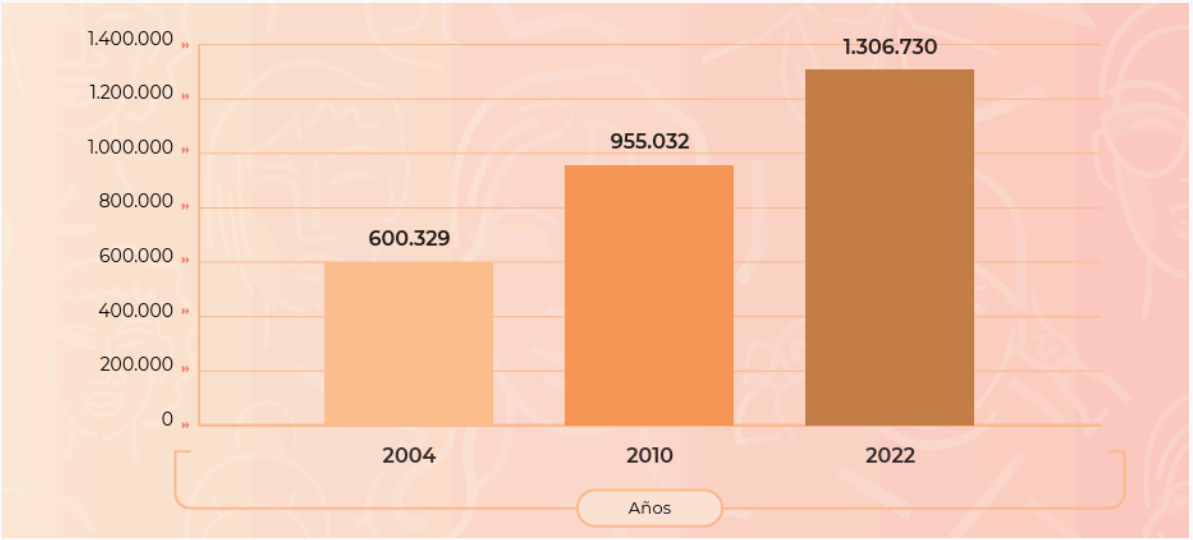
En una aproximación de relevancia para el posterior análisis pormenorizado, veamos el siguiente gráfico de barras donde nítidamente destacan las Provincias con mayor porcentaje de población analizada respecto de su total poblacional

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

Finalmente y en lo atinente al objeto de estudio del presente trabajo, es de suma importancia conocer que así como en la mayoría poblacional tanto argentina como mundial, nuestros pueblos originarios también están compuestos preponderantemente por mujeres:

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

Si bien en la cifra global parecería no representar una masa relevante, hay que tener en cuenta el crecimiento que la misma ha tenido en los últimos 21 años, duplicando sus miembros en todo el país.



Fuente: INDEC, Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005 (ECPI) y Censos 2010 y 2022.

Contando con los datos presentados, ya estamos en condiciones de estudiar con mayor claridad aquello que se nos enfrenta como una problemática irresuelta tras siglos de marginalidad.

II.B. Herramientas para la visibilización.

Nuestra Constitución Nacional en su artículo 16 reza: *"La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra*

condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.". Si bien es cierto que los impuestos directos impactan de igual manera a cualquier individuo sobre la manifestación de su capacidad contributiva, es decir, gravando de forma directa la generación de riqueza (ingresos), como ser Ganancias, Bienes Personales o el ya derogado Ganancia Mínima Presunta, así como que los impuestas indirectos (IVA, Ingresos Brutos, Sellos, impuesto al cheque) afecta a todos los contribuyentes, especialmente el IVA, también lo es el hecho que aquellos por cuya actividad económica no tributen, sea por causa de la informalidad o precariedad laboral o bien por estar aislados de un sistema productivo que no los reconozca de iuris, acaban contribuyendo proporcionalmente más en la carga tributaria a los bienes y servicios de consumo masivo ya que estos últimos suelen tener ingresos menores que la masa laboral registrada. Emparentándolo a nuestras comunidades originarias puede destacarse el mayor peso impositivo sobre sus ingresos teniendo en cuenta la precariedad laboral de la mayoría de sus miembros, configurándose una nítida desigualdad. En lo sucesivo veremos algunas leyes locales y decretos que intentan asomar un sol en esta penumbra desigual. Es interesante asimismo el cambio de paradigma sobre derechos indígenas que trajo consigo la reforma constitucional de 1994, la cual adhiriendo a una fuerte impronta en Derechos Humanos, quebró la perspectiva añeja aún conservada de la Constitución Nacional de 1853, la cual en su artículo 67 inciso 15 establecía *"proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo"* como si de aquellos siglos del Virreinato se tratara. Por el contrario, la mentada última reforma incorpora el artículo 75 inc. 17 y reconoce "*la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o* embargos. *Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.*" El avance resultó enorme... pero insuficiente. El abanico de reconocimientos producto de reivindicaciones de los derechos sobre las tierras originarias y su indiscutible posesión por sus nativos, así como la laicidad y promoción de la educación bilingüe e intercultural, parece acortarse al tratar el tema de la explotación de las mismas. La importancia de la posesión y propiedad comunitaria así como la imposibilidad de enajenación, transmisibilidad e insusceptibilidad de gravámenes o embargos de poco sirven cuando ora falta de desarrollo de economías regionales, ora falta de incentivos fiscales, releguen la mera posesión a fines también importantes como las culturales, religiosas, identitarias, entre otras, pero fuera de la esfera productiva.

Por el contrario, y con el fin de promover las economías regionales impulsadas por emprendimientos indígenas, en 2014 fue promulgada la ley 27.118 de Reparación Histórica a la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, cuyo propósito de otorgamiento de créditos, asistencia técnica y seguros contribuyó a la elaboración de bienes con mano de obra propia.

Cabe destacar el aporte del Ministerio Público Fiscal en la materia tanto en el desarrollo de jurisprudencia como estándares para la consulta previa, la defensa de derechos culturales y garantía de acceso a la justicia e intérpretes para

aquellas personas monoparlantes de idiomas originarios. Comprendidas en sus actividades es menester destacar la investigación penal de casos de hostigamiento y represión de las protestas en comunidades indígenas, así como las políticas de difusión y capacitación en derechos económicos, sociales y culturales. Vale resaltar la importancia de los dictámenes de este Ministerio ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los fallos *"Andrada de Quispe Rosario Ladiez y otros c/ Estado provincial s/ acción de amparo"* **(**S.C. A. 759, L. XLVII)*[1], el cual resultó crucial pues reconoció los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa, informada y libre sobre medidas legislativas o administrativas que les puedan afectar, basándose en el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional y diversos tratados internacionales, así como el caso *"Asociación de Comunidades Aborígenes de Nazareno y otros c/ Salta, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ Medida cautelar"* **(**A. 275.XLIX.102)*[2] cuyo fondo consistió en el derecho a la propiedad comunitaria indígena. Este último es especialmente relevante ya que las 18 comunidades indígenas en la Provincia de Salta que buscaban proteger sus tierras ancestrales, lograron suspender las acciones de desalojo, en un contexto donde éstas resultan vitales para palear la situación de pobreza extrema. La puja por la posesión de las tierras fue una constante que con la ley 26.160 de 2006, la cual declaró la emergencia territorial de las comunidades indígenas en Argentina, protegiendo la posesión y propiedad que tradicionalmente ocuparon sentó un antes y un después en esta disputa, inclinando la balanza algo a favor de las comunidades luego de años de atropello y expropiación. Lamentablemente, en el mes de diciembre de 2024 el Poder Ejecutivo Nacional derogó la última prórroga de la ley (recordemos que en 2006 había sido de 4 años de vigencia y sucesivamente prorrogada), lo cual había generado preocupación por la posibilidad de desalojos a futuro, lo cual así aconteció en el presente 2025 como por ejemplo el caso Lof Palaiko en enero y el caso Cueva del Inca en Jujuy durante abril.

Finalmente, en la esfera mundial contamos con el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1957, luego considerado obsoleto debido a su carácter casi netamente asimilacionista, por lo cual recién en 1989 la misma OIT lo reemplazó por el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales aprobado por la ley 24.071 en nuestro país, cuyo espíritu es de integración, no violencia ni discriminación así como el derecho sobre sus tierras y un medio ambiente sano. En el mismo año se firmó la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), estableciéndose la promoción al niño indígena sobre su pertenencia cultural, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, el Acuerdo de París de 2016 reconociendo los derechos de los pueblos indígenas en relación al cambio climático y la última Recomendación general número 39 de la CEDAW*[3] (siglas en inglés del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) de 2022

[1] *"Andrada de Quispe Rosario Ladiez y otros c/ Estado provincial s/ acción de amparo"* – S.C. A. 759, L. XLVII, S.C. A. 776, L. XLVII. - Dictamen completo disponible en http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2013/AGilsCarbo/septiembre/Andrada_Rosario_A_759_L_XLVII.pdf

[2] *"Asociación de Comunidades Aborígenes de Nazareno y otros c/ Salta, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ medida cautelar"* – S.C., A. 275, L. XLIX. - Dictamen completo disponible en http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2013/LMonti/octubre/Asoc_de_Comun_Aborig_A_275_L_XLIX.pdf

[3] Disponible en https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/05/la-cedaw-y-la-recomendacion-general-39-sobre-los-derechos-de-las-mujeres-y-ninas-indigenas - fecha de consulta: 24/11/2025

sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas, la cual insta a los Estados a crear políticas y leyes contra la discriminación y la violencia, considerando la interseccionalidad (concepto a analizar seguidamente). Asimismo, esta Recomendación señala que los actos de vejaciones contra éstas no sólo amenazan la espiritualidad, la conexión con la Tierra (vinculado a la cosmovisión nativa) y la cultura, sino también al tejido social de las comunidades, el cual podemos enlazarlo como arista adicional causal de malas políticas económicas y escasos o nulos tratos en el Derecho Tributario. Por su parte, en el ámbito regional, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2016, reafirma los derechos de los pueblos indígenas en el continente.

En paralelo fuera de los organismos internacionales oficiales existen organizaciones que velan particularmente por los derechos de las mujeres indígenas como ser el Enlace Continental de Mujeres Indígenas (ECMIA) que aglutina a Sur, Centro y Norteamérica; Land is Life, cuyo programa "Indigenous Women's Program" fomenta el financiamiento a actividades productivas llevadas adelante por éstas y procura incidir en su empoderamiento social, político y económico; la International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) de alcance mundial; el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), enfocado en la prevención de la violencia contra ellas y promoviendo su participación en políticas públicas y la Red Latinoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Sociales y Ambientales quien actúa vinculando los derechos sobre la posesión de las tierras originarias y la mantención de su hábitat natural saludable (derechos ambientales) haciendo enfoque en el género; similares objetivos persiguen la National Indigenous Women's Resource Center (NIWRC) en los EE.UU y la Native Women's Association of Canada (NWAC) canadiense.

III. Actualidad de las mujeres indígenas

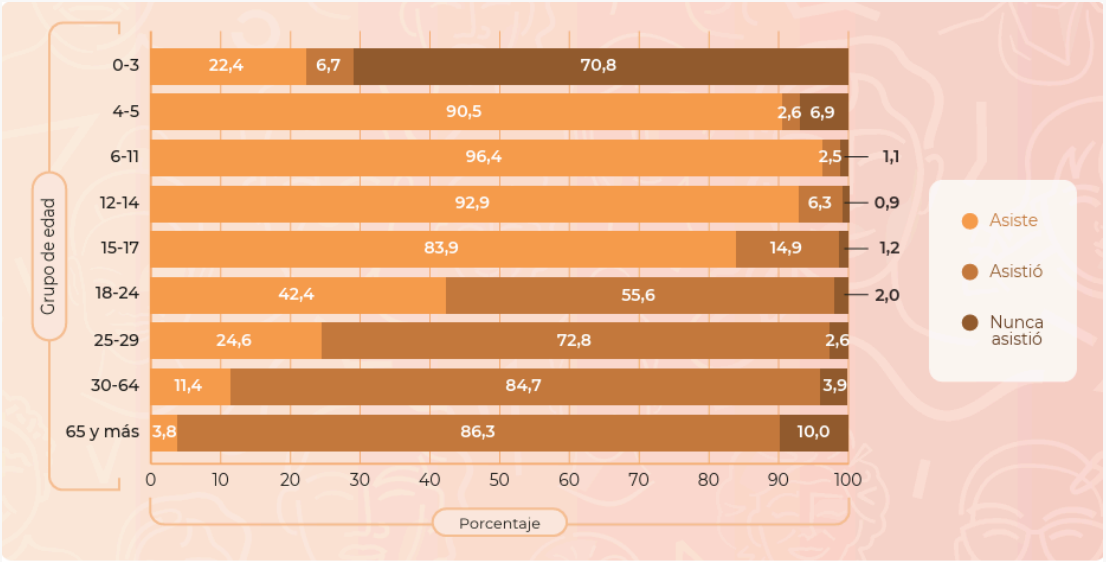
La suerte del segmento femenino del pueblo bajo estudio no es muy distinta respecto de las no pertenecientes al colectivo indígena en cuanto a niveles de pobreza, educativo y desarrollo profesional, siendo las que cuentan con un porcentaje mayor de exclusión en los tres aspectos, máxime al considerar la doble vulnerabilidad que pesa sobre ellas teniendo en cuenta su origen étnico o triple si a eso se adhiere el estar bajo la línea de pobreza por las causales previamente mencionadas. Vale aquí rescatar el concepto de *"interseccionalidad"* acuñado por la jurista y profesora afroamericana Kimberlé Crenshaw, quien entendió que las personas pueden ser afectadas por múltiples sistemas de opresión simultáneamente, y por ende sufrir diferentes formas de discriminación (como la raza, el género, la clase social, la orientación sexual, etc.), las cuales se solapan e interactúan generando desigualdades sociales estructurales. Desigualdades que persisten en la actualidad ya que según el informe reciente emanado de ONU Mujeres con fecha 5 de septiembre de 2025 (día mundial de la mujer indígena), sólo el 29% de las mujeres del colectivo acceden a un empleo asalariado, dejando a las restantes en actividades vinculadas a la economía familiar, tareas domésticas no remuneradas o trabajo no registrado y en cuanto a lo percibido en este salario aún representa solamente el 33% de lo percibido por la población femenina no indígena. Asimismo, en el ámbito educativo, según el último informe de la CEPAL de 2024, menos del 15% de las mujeres indígenas de 20 a 29

años completa los estudios secundarios.*[4] Individualmente, en el caso de México, donde acorde el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) hasta 2022 el 39,2% de la población indígena femenina de ese país vivía en condiciones de pobreza moderada, en tanto que el 26,8% lo hacían en pobreza extrema, dando como resultado que 9 de cada 10 mujeres sufrieran vulnerabilidad socioeconómica.*[5] El caso de Guatemala es bastante similar ya que teniendo en cuenta que casi el 40% de su población se considera indígena, el 39% de ésta se encuentra en situación de pobreza extrema. En Bolivia también encontramos una alta tasa de pobreza de esta población (46%) teniendo en cuenta que más de la mitad del total censado se considera perteneciente a alguna etnia indígena. En nuestro país, más

allá que todos los 5 de septiembre se celebre el Día de la Mujer Indígena en homenaje a Bartolina Sisa, una mujer cruelmente asesinada por los españoles durante la rebelión anticolonial de Túpaj Katari en el Alto Perú, no existe una única ley que las ampare, ya que son incluidas directamente en los temas que atañen a toda la comunidad, incluyendo a los varones. Lamentablemente tampoco contamos con cifras demasiado explayadas en cuanto al segmento femenino del colectivo, pero sin embargo, gracias a los resultados definitivos de marzo de 2024 en el apartado de población indígena del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2022, damos cuenta de la caída en el acceso a establecimientos educativos una vez finalizada la escolaridad secundaria (luego de los 18 años de edad) a menos de la mitad.

[4]Documento de la CEPAL disponible en https://www.cepal.org/en/pressreleases/eclac-calls-latin-american-and-caribbean-countries-make-progress-protecting-rights? – fecha de consulta: 22/11/2025

[5] Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pob?reza_2022.aspx – fecha de consulta: 15/11/2025



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos

Sucesivamente, podrían brindarse adicionales estadísticas respecto a cobertura de salud, donde la mayoría debe concurrir al sistema público así como los miembros mayores de edad integrados al sistema de jubilaciones y pensiones, los cuales aquellos que están incluidos perciben un haber menor que el promedio de sus pares no indígenas debido a menos años de aportes en el empleo formal en el mejor de los casos, así como aquellos que directamente no perciben un haber previsional fruto de la precariedad laboral sufrida a lo largo de su vida y la existencia de dificultades de acceso a la información, el analfabetismo y la lejanía de los centros urbanos. En esta materia, si bien se ha implementado el Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, lo cierto es que no bastan a alcanzar las particularidades de la discriminación cruzada propia de la interseccionalidad ni terminan de cumplir con el cometido de una jubilación digna. Teniendo en cuenta entonces las dificultades estructurales que atraviesan en general los pueblos originarios ¿existe una ventana donde las mujeres del colectivo puedan vislumbrar una luz al final del túnel? La respuesta es afirmativa, siempre y cuando logren romper (al igual que la gran mayoría de las mujeres a nivel mundial) el "*techo de cristal*" que sobre ellas pesa. Antes de continuar, es menester recordar la noción misma de este concepto. Hace no mucho (1978) la escritora y defensora de la igualdad de género estadounidense Marilyn Loden acuñó la metáfora al describir la barrera invisible que impide a las mujeres y minorías (en el caso en estudio aplica congruentemente) a ascender a puestos laborales de mayor jerarquía, responsabilidad y en definitiva, poder, producto de la cultura estigmatizante y discriminatoria aún hoy presente pero mucho más marcada cuando la alegoría vio la luz. Habiendo comprendido el "*techo*", podemos abordar su eventual superación. Tomando los testimonios de sendas activistas por los derechos de las mujeres indígenas plasmadas en el informe "*Somos indígenas: Mujeres indígenas que rompen el techo de cristal*"*[6] de Naciones Unidas, encontramos que todas coinciden en que la inserción en la educación superior, la formación profesional y el involucrarse en trabajos de mayor valor agregado

[6] Disponible en: https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/somos-ind%C3%ADgenas-las-mujeres-ind%C3%ADgenas-rompen-el-techo-de-cristal – fecha de consulta: 27/11/2025

contribuyen a la ruptura del tradicional molde / rol asignado históricamente a las mujeres en su función de cuidado y mantenimiento del hogar y sus tareas relacionadas. Si bien reconocen la importancia de éstas en la preservación de sus culturas ancestrales, ello no es óbice de que a la vez impulsen sus ambiciones para atravesar la barrera y alcanzar posiciones jerárquicas relevantes. Indudablemente el gran reto es la concientización en cuanto a la importancia de la educación sin distinción étnica ni de género lo que les brindará a ellas y en definitiva a toda la sociedad una mayor prosperidad.

IV. Razones económicas de la segregación étnica y de género

Ahora bien, a pesar de la existencia de los diversos acuerdos celebrados en las últimas décadas, lo cierto es que la misma OIT en 2022 reconoció que de las 55 millones de personas identificadas como indígenas o sus descendientes en Latinoamérica (las cuales representan el nada despreciable 8,5% de la población total entre Sur y Centroamérica), el 85% de éstos desempeñan su actividad laboral en la economía informal (bastante mayor al casi 50% de informales en el restante de la población latinoamericana) y perciben en promedio un 33% de ingresos menos que sus pares no indígenas, a pesar que a la fecha de este escrito el 52% reside en zonas urbanas, en tanto que el restante 48% permanece en zonas rurales*[7]. Esta migración en busca de mejores oportunidades no redunda necesariamente en una mejora en la calidad de vida ya que debido a sus condiciones de precariedad laboral, la mayoría debe atenderse en el sistema público de salud, el cual con sus diferentes matices por país, en líneas generales se encuentra siempre más concurrido y con menos fondos que el sistema privado para atender la demanda de pacientes que reciben.

Tal lo mencionado ut supra, Argentina ha adherido a no pocos tratados en defensa de los derechos de los pueblos originarios y así lo ha receptado nuestro máximo tribunal en dos casos que podrían atribuirse ejemplares. Así tenemos el caso "Las Huaytekas" (Comunidad Mapuche, CSJN, 2015), donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) revocó una medida de desalojo contra la comunidad mapuche Las Huaytekas (provincia de Río Negro), porque reconoció que ejercían "posesión tradicional indígena desde antaño"*[8]. Por otro lado, en el fallo "Comunidad Indígena Toba La Primavera – Navogoh" de 2015 la Corte Suprema confirmó la necesidad de un procedimiento de consulta con la comunidad indígena cuando se proyectan obras o intervenciones en sus tierras*[9]. Bienvenido sea el reconocimiento más en vano si no son acompañadas asimismo de un progresivo diseño tributario que les permita explotar más productivamente esos terrenos reconocidos.

[7]Ver documento completo *"Panorama laboral de los pueblos indígenas en América Latina"* en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_864130.pdf

[8]En el fallo de autos *"Recurso de hecho deducido por la Comunidad Mapuche 'Las Huaytekas' en la causa Martínez Pérez, José Luis c/ Palma, Américo y otros s/ Medida Cautelar s/ Casación"* fue sentado un precedente sumamente importante que marca un camino ante los conflictos históricos que se suscitaron y se suscitan en el presente ante dos derechos constitucionales en pugna, esto es, el derecho a la protección estatal del territorio indígena y el derecho a la propiedad privada. Colección Fallos: CSJN, 338:1284 Vol.2, 2015.

[9] El Máximo Tribunal reconoció que la consulta fue "apropiada" cuando se alcanzó un acuerdo con representantes de la comunidad, lo que refuerza la obligación del Estado (y de terceros) de dialogar con los pueblos originarios antes de llevar adelante proyectos sobre sus territorios. Colección Fallos: CSJN, Fallos 338:839 Vol.2, 2015.

En el ámbito local tomando los gráficos de barra del comienzo, vislumbramos las Provincias argentinas con mayor porcentaje de población indígena reconocida. A día de hoy solamente tres de ellas legislaron en favor del colectivo: Jujuy cuenta con la Ley 5.695 de "*exención del impuesto inmobiliario a la propiedad comunitaria de las comunidades aborígenes*"*[10] estableciendo que los inmuebles transferidos por decreto al Estado y luego adjudicados en *"propiedad comunitaria"* a comunidades indígenas quedan exentos del impuesto inmobiliario mientras mantengan ese status comunitario. Es destacable también en esta misma Provincia el *"Plan de Fomento a la Ganadería Bovina"*, el cual prevé exenciones de impuestos inmobiliario e Ingresos Brutos para ciertos productores (propietarios/arrendatarios) cuando hacen inversiones productivas. En Neuquén en 2023 se reglamentó un procedimiento específico de *"Consulta Previa, Libre e Informada"* para comunidades indígenas de la Provincia mediante el Decreto 108/2023 que establece que antes de implementar medidas estatales que puedan afectar comunidades indígenas — sus territorios, recursos, cultura — debe realizarse una consulta libre e informada, previa a la decisión. En tercer lugar la Provincia de Santa Fe cuenta con la Ley Provincial N.º 11078/1993, donde son regulados los derechos de las comunidades, reconociendo la adjudicación de tierras fiscales en forma comunitaria o individual. En los tres casos se contempla el acatamiento tanto de los diversos tratados internacionales como a la misma Constitución Nacional de 1994 pero resulta llamativa la falta de normativa aplicada a la problemática indígena en las demás jurisdicciones provinciales donde varias de ellas albergan un porcentaje importante de población nativa como ser Salta, Formosa, Chubut y Río Negro por mencionar las más relevantes en densidad poblacional indígena respecto del total provincial. Con todo, no hay un régimen nacional uniforme que garantice exenciones fiscales generalizadas para todas las comunidades indígenas de todas las provincias. Es de entenderse que en el uso de las facultades no delegadas a la Nación podrían contribuirse a mejoras en las condiciones de accesibilidad a servicios e integración económica como promotor del desarrollo de las comunidades.

Como si ya fuera poco, menos aún es posible encontrar Decretos o Leyes provinciales abocadas exclusivamente a la mujer indígena… porque simplemente no existe. Éstas quedan incluidas en los derechos de la comunidad y por ende invisibilizadas como sujeto con flagelos y anhelos de superación propios. Podríamos seguir analizando razones de tinte netamente económico pero ya se vería excedido el enfoque sobre las mujeres y la manera en que el Derecho en general y su vertiente tributaria en particular ayudarían a la causa reivindicatoria perseguida. Evidentemente, el reconocimiento otorgado sobre la posesión de tierras ancestrales no fue suficiente siendo que su población vivió y vive mayormente en precariedad laboral, de recursos económicos y educativos. Consecuentemente, la población indígena no ha podido tener un control o al menos cierta influencia en el propio destino de la posesión y destino de sus tierras, debiendo abocarse al otorgamiento de la personería jurídica casi exclusivamente para que no les sean expropiadas a efectos prácticos. Precisamente por serles imposible acceder a ciertos cargos de poder institucional es que la tarea de promover normativas tanto provinciales como nacionales (pero fundamentalmente las primeras) conlleva a confinarlos en márgenes sociales de precariedad. Acordando que la defensa de

[10] Nótese el persistente uso del término "*aborigen*" para referirse a las comunidades, receptando el origen etimológico de la palabra "*AB-SIN ORIGEN*", oriundo de la era donde se les desconocía que tuvieran almas así como personas mismo.

lo propio es mejor entendida cuando se vive *"en carne propia"* a librar la suerte de los intereses indígenas a quienes no puede comprenderlo cabalmente por no haber atravesado las experiencias de éstos, cabe preguntarse (y con mucha más razón después de que sus miembros accedan a un mejor nivel académico) ¿Podría proponerse una *"Ley de cupo indígena"* dentro de la cual se contemple no solamente a los varones sino también a las mujeres del colectivo originario? Podría parecer una propuesta muy osada aún hoy ya en pleno siglo XXI, aún más con los tiempos políticos que corren tanto a nivel nacional como internacional, pero su respuesta podría ser afirmativa en algún momento dadas las condiciones sociales propicias para su recepción. Basta con observar lo sucedido con la lucha feminista y la aprobación de la Ley de cupo femenino cuando hasta hace pocas décadas resultaba inverosímil e inviable.

V. Camino hacia la reparación. Contribución desde el Derecho Tributario y Financiero.

Ahora bien, ante las cuantiosas desigualdades previamente contempladas ¿existen mecanismos que desde el Derecho tributario y financiero puedan articularse junto a políticas públicas en general que posibiliten dinamizar la puesta en marcha actual y futura de la mano de obra calificada y no calificada de nuestros nativos latinoamericanos?

Podría responderse afirmativamente si se ampliara la política de exenciones aplicadas en la Provincia de Jujuy pero de manera mucho más difundida a nivel nacional y en las Provincias con mayor influencia demográfica indígena. Sería material de labor interesante abordar cómo podría *"nacionalizarse"* haciéndose extensivo al país esta iniciativa, obrando de punta de lanza que la provincia de *"la Tacita de Plata"* nos ha brindado. Ahora bien, quitando este destacado caso en nuestro país y ante la escasez de otros homólogos, podemos recurrir a dos casos emblemáticos al Norte de nuestra América Latina. El primero es oriundo de los Estados Unidos de América donde funcionan organismos gubernamentales federales que financian programas indígenas (como la Administration for Native Americans — ANA, parte integrante de la Administration for Children and Families / ACF*[11]) quienes otorgan subvenciones directas a comunidades indígenas, garantizando un "flujo fiscalmente habilitado" de recursos mediante los cuales fundaciones privadas y donantes pueden dar dinero con beneficios fiscales, mientras que organizaciones nativas pueden recibir y usar esos fondos, siempre que estén bien estructuradas para cumplir los requisitos del sistema tributario. Podemos citar ejemplos exitosos como el emprendimiento ANASA Traffic Control Services LLC, quien contó con apoyo financiero especializado y también BlueChip Financial, creada por nativos de la comunidad Turtle Mountain Band of Chippewa Indians otorgando préstamos y generando empleos para nativos estadounidenses en general*[12] .Un caso emblemático es el de Heather Flemin, una mujer de la comunidad indígena de los Navajo, quien fundó "*Change Labs*" en la región tecnológica industrial de Silicon Valley, enfocado en el impulso de la creación de negocios liderados por personas de pueblos originarios*[13]. Es llamativo de la

[11] Disponible en: https://acf.gov/ana/comms-fact-sheet/administration-native-americans - fecha de consulta: 21/11/2025

[12] Disponible en: https://www.forbes.com/sites/forbeseq/2025/03/03/native-communities-are-powering-americas-economic-future/? – fecha de consulta: 18/11/2025

[13] entrevista completa en: https://www.npr.org/2023/12/18/1219737637/this-navajo-woman-is-encouraging-other-indigenous-entrepreneurs - fecha de consulta:25/11/2025

experiencia estadounidense en lo referente al régimen tributario y legal que más allá de exenciones especiales de impuestos federales y estatales, cuentan con un sistema de *"reinversión comunitaria del beneficio"* en el que a diferencia de lo que se estila en las empresas privadas convencionales, los beneficios generados por las firmas indígenas son destinados al financiamiento de servicios comunitarios, infraestructura y desarrollo local, en vez de ser repartidos como dividendos entre sus propietarios/accionistas. Más hacia el norte, en Canadá podemos ejemplificar empresas igual de exitosas gracias al First Nations Fiscal Management Act de 2005, estableciendo que las comunidades pueden recaudar impuestos sobre la propiedad, administrar sus tierras y usar esos ingresos para desarrollo local, infraestructura y negocios comunitarios.

Por tanto, el diagramar una estructura jurídica que contemple exenciones impositivas o un régimen legal tributario en específico a los productos de elaboración indígena como el utilizado en el caso jujeño, así como tasas preferenciales de crédito, subsidios a los servicios esenciales necesarios para la producción ya sea agrícola, ganadera, de artesanías o bienes finalizados de mayor valor agregado, acompañado de infraestructura impulsada por obra pública que acerque las comunidades al resto de los mercados tanto a nivel provincial como nacional, sería propicio para el desarrollo de sus microeconomías y el pleno uso de la mano de obra, lo cual junto al fomento en educación superior por ejemplo otorgando becas en estudio, transporte y estadía universitaria tanto a varones como mujeres, contribuiría a que estas últimas estén en pie de igualdad respecto de otras tantas millones que preservan el deseo de romper aquel techo de cristal que les impide el genuino ascenso social.

VI. Conclusión

Nos encontramos en una era donde si bien la transformación de la mirada hacia las desigualdades de género y en específico las minorías como ser los pueblos originarios y aún dentro de éstos las mujeres, fue sustancial para promover en los últimos 68 años (desde el Convenio 107 OIT) en el plano internacional como 30 en el nacional desde nuestra última reforma constitucional, aún queda mucho trabajo por hacer en cuanto a integración económica y mejora en calidad de vida, siempre respetando sus tradiciones y culturas ancestrales. El ejemplo de políticas de promoción financieras a emprendimientos y empresas liderados por nativos en los Estados Unidos de América y Canadá podría ser tenido en cuenta en nuestro continente siempre que las condiciones macroeconómicas se encuentren lo suficientemente estables, en tanto sean complementadas con programas de promoción del empleo registrado y mayor acceso a la educación superior tanto para hombres como para mujeres de las comunidades, acompañado de políticas públicas que acerquen tanto servicios públicos esenciales como complementarios, avanzados o de valor agregado (telecomunicaciones, servicios financieros, red de transporte y atención médica especializada), pudiendo ser tanto los primeros como los últimos autofinanciados gracias al desarrollo de las comunidades indígenas, es decir, sostenido por ellas mismas. En paralelo, la propuesta de incentivos nacida en la Provincia de la Puna podría replicarse a modo de contagio positivo para las demás, donde sus respectivas comunidades merecen un mayor bienestar. De lograr el cometido descripto, no solamente se cumpliría con las propuestas emanadas en la Recomendación General Nº39 de la CEDAW así como los diversos tratados internacionales, sino (y que en última instancia es de vital

importancia) redundaría en un sustancial incremento en la calidad de vida de la población analizada, excediendo la satisfacción de mejorar los resultados en un censo poblacional, pues daría cuenta de la consciencia recobrada sobre el verdadero valor de las etnias y su aporte presente y potencial a la sociedad toda. En este proceso el rol del Derecho Tributario podría ser clave en combinación con políticas fiscales progresivas y acciones positivas de parte del Estado nacional y Provinciales tendientes a corregir las aún desigualdades históricas existentes, compensando las desventajas y promoviendo el desarrollo continuo de las comunidades indígenas integrándolas al resto de la sociedad y preservando el patrimonio que les pertenece y a fin de cuentas como argentinos y latinoamericanos también nos pertenece. Todo acto de reconocimiento tanto a las comunidades como a sus mujeres es alentador en cuanto a la reparación histórica debida, como por ejemplo el pintoresco homenaje en la estación Ángel Gallardo de la línea B de subterráneo en la Ciudad de Buenos Aires entre otras obras, pero tal lo mencionara Eduardo Galeano, *"los efectos de la conquista y todo el largo tiempo de la humillación posterior rompieron en pedazos la identidad cultural y social que los indígenas habían alcanzado"*[14], con lo cual toda expresión de reconocimiento artístico y esfuerzo legislativo resulta mínima siempre que un gran porcentaje de sus miembros y descendientes permanezcan en la marginalidad y pobreza estructural. Si bien en retrospectiva parecería imposible reponer el resplandor identitario cultural y social alcanzado por los nativos previo a la conquista, al menos sería una gran honra que quienes aún perseveran vivieran mejor en la tierra que desde milenios han habitado.

[14] Galeano, Eduardo (1971). *Las venas abiertas de América Latina (edición 50 aniversario)*. Editorial Siglo XXI Editores.

IV. LA APLICACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

ARQUITECTURAS DE LA DESIGUALDAD: VULNERABILIDAD Y DECISIONES PÚBLICAS EN UN ESTADO DIGITAL

María Julia Venslavicius

"I wish I knew how
It would feel to be free"
Nina Simone[1]

I. Origen, sentido y alcances del trabajo

Este trabajo surge con el puntapié de la exposición que realicé en las IV Jornadas de Derecho Financiero, llevadas a cabo el 30 y 31 de octubre en el Salón Vélez Sarsfield de la Facultad de Derecho (UBA), coorganizado junto con la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay)[2]. Allí compartí el panel denominado *"Los desafíos del principio de igualdad: género y vulnerabilidad"* con las colegas docentes de la UdelaR Ana Carla Riba y Lorena De León, en un intercambio que, enriquecido por las intervenciones del público, permitió abrir preguntas y matices que excedían el tiempo propio de una mesa académica poniendo en discusión el alcance actual del principio de igualdad frente a las nuevas formas de vulnerabilidad.

Me interesa, en este punto introductorio, subrayar que la posibilidad de abordar estos temas -género, desigualdad estructural, vulnerabilidad, cuidados, acciones positivas y sus proyecciones en los campos financieros y tributarios- no es un hecho aislado, sino el resultado de un trabajo sostenido desde el Centro de Estudios de Derecho Financiero y Tributario (en adelante CEDFDT), dirigido por el Dr. Horacio Corti, y muy especialmente de la Comisión de Género y Derecho Financiero, coordinada por las Dras. Fabiana Schafrik y Gladys Vidal[3] -quienes a su vez coordinan el Observatorio de Género de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales-, reflejando un compromiso constante por impulsar estas discusiones en diversos espacios académicos e institucionales. De este modo, en los últimos años, desde estos ámbitos se han promovido jornadas, conversatorios, líneas de investigación, así como publicaciones, como es el caso de esta revista, que han permitido incorporar estas cuestiones a un campo que históricamente las había relegado.

Este mismo impulso se refleja en la inclusión de dos capítulos específicos -uno sobre género y otro sobre otras

[1] Nina Simone, canción "I Wish I Knew How It Would Feel To Be Free", 1967. Traducción en español "Ojalá supiera cómo se sentiría ser libre. Ojalá pudiera romper todas las cadenas que me atan". Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=inNBpizpZkE&list=RDinNBpizpZkE&start_radio=1 (ultima vez reproducida 30/11/2025).

[2] Estas Jornadas forman parte de un trabajo conjunto que ambas Facultades sostienen desde hace años y cuya edición 2025 se replicó días después en Montevideo con nuevas intervenciones. Para acceder al programa de las Jornadas coordinado por la Dra. Veronica Belmonte, puede consultarse la Agenda del CEDFDT disponible en https://www.derecho.uba.ar/institucional/deinteres/2025/iv-jornadas-de-derecho-financiero (última vez consultado 30/11/2025).

[3] A partir del 2026 tendré el honor de continuar la labor desarrollada por ambas Dras. al haber sido designada como co-coordinadora junto con las colegas Veronica Belmonte y Gisela Hörisch.

vulnerabilidades[4]- en el Manual de Finanzas Publicas y Derechos Tributario que próximamente publicarán los titulares de cátedra Dra. Schafrik y Dr. Corti, lo que supone un avance doctrinario y pedagógico significativo al reconocer que la actividad financiera del Estado no puede comprenderse sin atender a las desigualdades estructurales que atraviesan a los grupos históricamente excluidos. Esta línea de trabajo también ha comenzado a consolidarse en la enseñanza de grado, donde estas temáticas se incorporan como parte del programa de las cátedras y se abordan de manera sistémica en clase[5]. En este sentido, la materia optativa "Derecho Financiero y Tributario con Perspectiva de Género"[6], a cargo de la Dra. Agustina O'Donnell en la Facultad de Derecho de la UBA, pionera en integrar estas discusiones de manera explícita en la formación jurídica.

Asimismo, este artículo dialoga y se inspira en otros trabajos previos que, desde distintos ángulos, han orientado mi reflexión sobre la desigualdad estructural y las formas contemporáneas de producción de vulnerabilidad. Por un lado, retoma los aportes desarrollados en el artículo coescrito con Marcelo Gómez[7] sobre inteligencia artificial y vulnerabilidades donde analizamos cómo los sistemas automatizados pueden reproducir o amplificar las desigualdades si se los despliega sin estándares éticos de transparencia, explicabilidad y control democrático. Por otro lado, se vincula con mi estudio sobre el derecho al trabajo del colectivo travesti-trans[8], en el que intenté mostrar, a través de datos y análisis jurisprudencial, cómo la exclusión social, laboral e institucional constituye un caso paradigmático de desigualdad estructural que exige acción estatal sostenida. Y finalmente con el trabajo realizado junto con Soledad Antonucci Posso[9] sobre mujeres y discapacidad, en el que examinamos la intersección entre género, autonomía y apoyos institucionales.

Con ese espíritu, este trabajo no pretende ofrecer respuestas cerradas ni agotar un tema que, por definición, es dinámico y está atravesado por tensiones sociales, jurídicas y tecnológicas. La intención es, más bien, proponer algunas claves para pensar en cómo se configura hoy la desigualdad estructural, qué significa hablar de vulnerabilidad en un Estado Constitucional, y de qué manera las decisiones financieras y los sistemas algorítmicos pueden contribuir a remover obstáculos o, por el contrario, profundizarlos.

Estas preguntas orientan el recorrido del artículo, que comienza por revisar el concepto de desigualdad estructural como base para comprender las obligaciones

[4] Tuve la oportunidad de trabajar en conjunto en dichos capítulos junto a Agustina O'Donnell, Irene Avila, Sofia Albanese y Mario Rasuk Marañón.

[5] Es dable destacar que desde hace casi una década estos temas son tratados en las aulas, siendo que hace unos años ya configuran una bolilla completa dentro del programa de la materia Finanzas Públicas y Derecho Tributario.

[6] La materia de la Dra. O'donell se encuentra ofertada dentro de la cátedra de la titular Dra. Schafrik, se oferta de forma bimestral bajo el número de comisión 1886.

[7] Gómez, Ariel Marcelo y Venslavicius María Julia, "*Género, vulnerabilidad y ética en la toma de decisiones automatizadas en la era de los algoritmos*", artículo presentado para la Revista Debates de Derecho Tributario y Financiero sobre Género e IA, en agosto 2025.

[8] Venslavicius, Maria Julia, "Travestis, transexuales y transgénero: derecho al trabajo, medidas de acción positiva y el ciclo vital de los derechos fundamentales", Revista Debates de Derecho Tributario y Financiero: "Género: Desde la perspectiva de la economía y el Derecho Financiero y Tributario", Año II - Nº 5 - Diciembre 2022.

[9] Antonucci Posso, Soledad y Venslavicius, María Julia, "Discapacidad y Mujeres: sobre la búsqueda del reconocimiento de derechos y el derribamiento de barreras", en *Manual Introductorio a los Derechos Humanos y Garantías Constitucionales*, 1era edición, CABA, Llanes Ediciones, 2024.

estatales que se desarrollan en los apartados siguientes.

II. La desigualdad estructural como punto de partida

La igualdad ocupa desde hace siglos un lugar privilegiado en la arquitectura del constitucionalismo moderno, pero su cumplimiento real ha permanecido como un desafío persistente. Aun en tiempos donde los textos constitucionales y los tratados de derechos humanos proclaman la igualdad ante la ley y la prohibición de toda forma de discriminación, los datos empíricos y la experiencia cotidiana muestran que amplios sectores de la población siguen sometidos a situaciones de desventaja sistemática.

En Argentina, la Constitución Nacional introdujo en su reforma de 1994 un cambio sustancial en la concepción de la igualdad. En tanto la igualdad formal consagrada en el artículo 16- *"todos sus habitantes son iguales ante la ley"*- debe ahora interpretarse en armonía con el artículo 75 inciso 23, que impone al Congreso del deber de dictar medidas de acción positiva para garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, en particular respecto de mujeres, personas mayores, personas con discapacidad y niños, niñas y adolescentes.

De este modo, nuestra máxima norma reconoce que la mera proclamación de igualdad ante la ley resulta insuficiente y exige una intervención estatal activa orientada a remover las desigualdades estructurales sobre ciertos grupos que reconoce en desventaja. Este mandato no es una declaración programática, sino que se trata de un imperativo estructural que exige transformar las condiciones materiales que producen desigualdad.

El Dr. Roberto Saba, en su ya clásico trabajo titulado (Des)igualdad Estructural[10], propone precisamente esta relectura de la CN para entender que la igualdad no se agota en prohibir tratos diferenciados injustificados, sino que implica remover los mecanismos sociales, institucionales y económicos que producen y reproducen la subordinación.

En este sentido, cuando hablamos de desigualdad estructural, nos referimos a una red de relaciones, instituciones y prácticas que colocan a ciertos grupos en posiciones sistemáticas de desventaja. No se trata de un fenómeno accidental, aislado o azaroso, es una forma de organización social que se reproduce día a día, y que se vuelve casi imperceptible porque se filtra en la cultura, en las prácticas institucionales, en las normas, en el mercado y -cada vez más- hasta en los sistemas algorítmicos.

Al intentar ilustrar que significa que la desigualdad sea estructural, y no un simple cúmulo de injusticias dispersas, me gusta recordar el cortometraje brasileño *"Ilha das Flores"* en español "*La isla de las flores"*, de 1989[11]. [Alerta Spoiler] En apenas doce minutos, sin una sola escena de violencia explícita, expone con crudeza la racionalidad de la injusticia. El documental reconstruye el trayecto de un tomate desde su producción hasta su descarte y posterior llegada a un basural que abastece a un criadero de cerdos. Solo después de que los dueños de los cerdos han seleccionado los restos orgánicos para que consuman los animales, se permite el ingreso en grupos de a 10 personas y por apenas unos segundos, de las personas que viven en la isla, quienes pueden recoger lo que queda disponible.

[10] Saba, Roberto, (Des)igualdad Estructural, Revista de Pensamiento Penal, marzo 2014, disponible en https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/38411-desigualdad-estructural (última vez consultado 30/11/2025)

[11] Furtado, Jorge, "La Isla de las Flores", cortometraje brasileño, 1989, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=l_rVxAwiVvc (última vez consultado 30/11/2025).

Hasta allí, la secuencia parece simplemente una cadena económica. Pero la narración, impersonal, técnica y sarcástica, subraya que todas las personas involucradas en la reconstrucción del trayecto del tomate, estos son productor, comerciante, consumidores, trabajadores de criadero y habitantes de la isla, comparten la misma definición biológica del ser humano "mamífero bípedo con telencéfalo altamente desarrollado y pulgar oponible"[12]. Sin embargo, no reciben el mismo trato.

Las escenas son breves, pero difíciles de olvidar. Una fila de mujeres, niños/as y ancianos/as avanza lentamente detrás de un alambrado[13], esperando su turno para ingresar al espacio donde los animales ya comieron. Cuando finalmente se abre la tranquera, un cronómetro aparece en pantalla, no hay posibilidad de revisar, seleccionar o dudar, solo de agarrar lo que se alcance antes de ser apartados para dejar paso al siguiente.

La conclusión entonces llega sin dramatismo, casi como dato estadístico *"lo que coloca a los seres humanos después de los cerdos en la prioridad de elección de alimentos es el hecho de no tener dinero ni dueño"*[14]. Ahí está, en esa frase, la lógica moral de la desigualdad estructural por cuanto no se trata de carencias individuales, sino de un sistema perfectamente ordenado donde los derechos, oportunidades y protección se distribuyen según la posición social ocupada y no según la humanidad compartida.

En este punto, la Isla de las Flores permite introducir una reflexión esencial sobre la noción de libertad. Teniendo en cuenta que todos los sujetos del relato son, en abstracto, igualmente libres por tener telencéfalo altamente desarrollado, pulgar oponible y por ende, capacidad de decidir: ¿De qué libertad hablamos si algunos pueden comprar, descartar o comerciar alimentos mientras que otros solo pueden acceder a los restos luego de los animales? El cortometraje permite desnudar la falacia de una libertad entendida como atributo individual desprovisto de contexto: tener "libertad" carece de significado cuando las condiciones estructurales impiden ejercerla. La ausencia de dinero -y de dueño como satíricamente señala el narrador- no sólo determina el acceso a bienes materiales, sino también el alcance real de la libertad.

Desde esta perspectiva, la igualdad real requiere un Estado activo, consciente de su responsabilidad en la redistribución de oportunidades y en la corrección de jerarquías históricas. No alcanza con no discriminar; el desafío es desarmar los mecanismos que sostienen las asimetrías. De esta forma, cada política pública, cada presupuesto, y hoy, cada algoritmo de decisión refleja una toma de posición frente a la desigualdad.

Comprender la desigualdad como un fenómeno estructural, obliga a dar un paso adicional en preguntarnos quiénes son los grupos que quedan atrapados en esas estructuras y por qué. Es en ese punto donde emerge la categoría de vulnerabilidad como clave analítica. No como una característica individual, ni como una debilidad moral, sino como una posición socialmente construida que determina quien accede efectivamente a los derechos y quien queda, una y otra vez, relegado a los márgenes.

III. Vulnerabilidad: pertenecer a un grupo históricamente excluido

Tal como he venido sosteniendo, la vulnerabilidad no es una característica individual ni una debilidad moral. Siguiendo la línea desarrollada para el capítulo del manual en vías de elaboración que hemos trabajado con las colegas Ávila y

[12] Conf. min 1.19 del documental.
[13] Conf. min 8.58 del documental.
[14] Conf. min 10:45 del documental.

Albanese[15], debe entenderse como una posición relacional dentro de un entramado social que distribuye los riesgos y las oportunidades de manera desigual.

Así, nadie es vulnerable por lo que es, sino por cómo las estructuras interactúan con sus características – género, edad, etnia, discapacidad, nacionalidad, orientación sexual o condición socioeconómica– para limitar su autonomía y su participación. Desde esta mirada, la vulnerabilidad es estructural y multidimensional: se produce en la interacción entre las personas y las instituciones. El estado, los medios, el mercado, las normas jurídicas y hasta las tecnologías participan en su creación o perpetuación.

Virginia Eubanks[16] denomina a este proceso como "negacionismo cultural". Es decir, la sociedad conoce la existencia del daño, de la exclusión y de la desigualdad, pero lo neutraliza simbólicamente. Lo vuelve invisible, lo normaliza y, con ello, lo legitima. Como ella señala, *"cuando decidimos pasar al lado de una persona en situación de calle sin mirarla, no es que no sepamos lo que ocurre; es que hemos colectivamente aprendido a no ver"*. Ese es el mecanismo más peligroso: la indiferencia estructural. Por eso, repensar la vulnerabilidad implica reconocer que nadie está aislado. Cada persona forma parte de un colectivo y, en esa pertenencia, se define su acceso o exclusión de los bienes sociales.

La opinión consultiva 31/25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[17] es clave en esta comprensión. Allí se reconoció el derecho al cuidado como un derecho humano autónomo y se estableció que los estados deben garantizar a todas las personas, en especial aquellas en situación de vulnerabilidad estructural las que considera son mujeres, personas mayores, personas con discapacidad y niños y niñas. La CIDH sostuvo que el cuidado no puede quedar librado a la esfera privada o al mercado sino que debe asumirse como una responsabilidad colectiva y estatal, porque la falta de acceso al cuidado es hoy una de las formas contemporáneas de exclusión. En suma, la vulnerabilidad no se hereda, se produce socialmente y por eso, el estado tiene la obligación de intervenir para transformar esas estructuras.

IV. La actividad financiera del estado y la igualdad real

Si la desigualdad es estructural, su corrección también debe serlo. Aquí se inserta la actividad financiera del Estado, la recaudación, el gasto y el presupuesto como instrumento central para la garantía de los derechos humanos. La llamada Constitución Financiera no es una categoría técnica sino ética y jurídica, define el modo en que el estado debe obtener y asignar recursos para realizar el proyecto constitucional de justicia social. El presupuesto no es un documento contable sino que es la traducción económica del pacto constitucional. En él se decide quienes serán protegidos, quienes tendrán políticas activas y quienes quedarán en la periferia. Por eso, podemos decir que el presupuesto habla. Y cuando calla,

[15] Me refiero al capítulo vinculado al impacto del derecho financiero y otras vulnerabilidades para el manual Inter cátedra mencionado en el acápite inicial donde hemos ahondado en cada grupo considerado constitucionalmente así como en otros que por su naturaleza se enfrentan a las barreras propias de la desigualdad arraigada.

[16] Eubanks, Virginia, *La automatización de la desigualdad: Herramientas de tecnología avanzada para supervisar y castigar a los pobres*, Capitán Swing Libros SL, Madrid, 2019

[17] CIDH, Opinión Consultiva OC-31/25 del 12 de junio de 2025 solicitada por la República Argentina sobre "El Contenido y Alcance del Derecho al Cuidado y su Interrelación con otros Derechos", disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_31_esp.pdf (última vez consultada 30/11/2025).

también dice: muestra qué vidas se consideran prescindibles.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "García, María Isabel c. AFIP"[18], lo dejó claro al declarar inconstitucional el impuesto a las ganancias aplicado a una mujer jubilada. Allí sostuvo que la sola capacidad contributiva no basta para gravar, deben ponderarse las condiciones de vulnerabilidad, la edad, la salud y la dignidad. En tal sentido, dijo expresamente que *"la falta de consideración de esta circunstancia como pauta de diferenciación tributaria supone igualar a los vulnerables con quienes no lo son, desconociendo la incidencia económica que la carga fiscal genera en la formulación del presupuesto de gastos que la fragilidad irroga, colocando al colectivo considerado en una situación de notoria e injusta desventaja"*[19]. Para así decidir, la CSJN hace un exhaustivo análisis de todo el entramado normativo tanto nacional como internacional que protege al grupo de personas mayores.

Otro caso emblemático de nuestra CSJN es "González Victorica, Matias y otros c/ EN AFIP DGI decreto 1313/93"[20] donde se reafirmó que la igualdad real exige medidas concretas de inclusión y que las políticas fiscales deben interpretarse desde una perspectiva de derechos humanos. El tribunal consideró inconstitucional una reglamentación que, al extender el concepto de capacidad económica al grupo familiar, desnaturalizaba la finalidad redistributiva del beneficio y comprometía la autonomía de las personas con discapacidad, consolidando así el deber estatal de remover obstáculos estructurales mediante su política financiera.

Vemos a su vez, como estas sentencias dialogan con el principio del máximo de los recursos disponibles, consagrado en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y retomado por la OC-31/25. Este principio impone al estado usar todos los recursos posibles para garantizar los derechos, y prohíbe justificar la exclusión con argumentos presupuestarios. En otras palabras, la escasez no exonera de la obligación de proteger. Desde esta óptica, la política fiscal y presupuestaria es un espacio de disputa ética ¿A qué colectivos se destinan los recursos? ¿A quienes alcanza el gasto público? ¿Quién paga más y quien menos? Responder a estas preguntas es, en definitiva, definir el modelo de igualdad que el estado está dispuesto a financiar.

V. Desigualdades estructural y algoritmos: la nueva frontera de la exclusión

Por otro lado, debe considerarse que hoy en día las estructuras de desigualdades encuentran una nueva dimensión en el campo tecnológico. En el artículo "Género, vulnerabilidad ...."[21], analizamos cómo los sistemas algorítmicos pueden perpetuar o amplificar desigualdades estructurales si se implementan sin perspectiva de derechos.

La inteligencia artificial, al procesar datos históricos, hereda las inequidades del pasado. Los algoritmos "aprenden" de un mundo desigual y reproducen sus sesgos con una aparente neutralidad técnica. Así, una base de datos que refleja la menor participación de mujeres en empleos formales o su sobrerrepresentación en trabajos precarios puede conducir al algoritmo a considerarlas "riesgosas" o "menos confiables". Esto afecta el acceso a créditos, subsidios o beneficios sociales. No

[18] CSJN, (Fallos: 342:411) García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad, sentencia del 26/03/2019.

[19] Conf. considerando 17 del fallo "García, María".

[20] CSJN, (Fallos: 341:1625), "González Victorica, Matías y otros c/ EN - AFIP DGI - dto. 1313/93 s/ proceso de conocimiento", sentencia del 21/11/2018.

[21] Gómez, Ariel Marcelo y Venslavicius María Julia, "*Género* ...".

es un error de programación, es la traducción automatizada de una desigualdad estructural no corregida. El caso paradigmático es el del sistema SyRI, implementado en los Países Bajos entre 2013 y 2020[22]. Con la excusa de detectar fraudes en subsidios, el Estado cruzó datos personales de distintas agencias para generar índices de riesgo. El resultado fue la creación de listas negras de "sospechosos": familias pobres, migrantes, muchas encabezadas por mujeres. Más de 1.100 niños fueron separados de sus hogares como consecuencia de decisiones automatizadas que nadie podía revisar por que el algoritmo era secreto. Fue necesaria una intervención judicial para declarar el sistema inconstitucional. Suecia y Dinamarca[23] repitieron modelos similares, también denunciados por Amnistía Internacional, donde la falta de transparencia algorítmica derivó en controles desproporcionados sobre mujeres, migrantes y personas con discapacidad.

Estos ejemplos revelan que el problema no es la tecnología, sino la delegación acrítica de funciones estatales. Cuando un Estado automatiza decisiones sin ética, sin control y sin mecanismos de apelación, se desentiende de su responsabilidad democrática. La llamada inteligencia delegada puede transformarse en una forma de violencia institucional sin rostro. Por eso, en nuestros textos sostenemos que la IA debe auditarse igual que las cuentas públicas: "así como se auditan los gastos del Estado, deben auditarse los algoritmos que deciden quien accede a un derecho." El riesgo no es tecnológico sino que es político ya que delegar sin supervisar es abdicar de la función de garantizar derechos.

VI. Ética, acción positiva y responsabilidad estatal

Llegamos entonces al punto de confluencia entre los tres ejes: la desigualdad estructural, las vulnerabilidades históricas y la automatización de decisiones públicas. La respuesta jurídica no puede ser meramente declarativa. Requiere medidas de acción positiva, regulación ética y financiamiento adecuado.

Las acciones afirmativas no son privilegios, son mecanismos correctivos que reconocen que no todos partimos del mismo punto de partida. Su legitimidad surge de la propia Constitución y del mandato internacional de remover obstáculos estructurales. Aplicadas a las políticas financieras y tecnológicas, implican diseñar presupuestos con enfoque de derechos, garantizar la trazabilidad de los algoritmos, y crear organismos de auditoría algorítmica independientes.

Pero además, necesitamos como planteamos en trabajos previos, una pedagogía pública del dato. No hay democracia sustantiva en la era digital si la sociedad desconoce cómo se recolectan, procesan y utilizan los datos que las ubican en categorías de riesgo, que habilitan o bloquean prestaciones, o que disparan controles diferenciales. Comprender que detrás de cada decisión automatizada hay elecciones políticas sobre qué medir, a quién priorizar y a quién vigilar, es condición

[22] A modo ilustrativo ver Amnistía Internacional, "Máquinas xenófobas: discriminación mediante el uso no regulado de algoritmos en el escándalo de las prestaciones por guarderías en los Países Bajos", nota del 25 de octubre de 2021, disponible en https://www.amnesty.org/es/documents/eur35/4686/2021/en/ (última vez consultada el 30/11/2025).

[23] Amnistía Internacional, *Suecia: Las autoridades deben dejar de usar los sistemas de inteligencia artificial discriminatorios de la agencia de bienestar social*, nota del 27/11/2024, disponible en https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/11/sweden-authorities-must-discontinue-discriminatory-ai-systems-used-by-welfare-agency/; y Amnistía Internacional, Dinamarca "Injusticia Codificada, Vigilancia y discriminación en Dinamarca, Estado de Bienestar Automatizado", informe disponible en https://www.amnesty.org/es/documents/eur18/8709/2024/en/ (última vez consultados 30/11/2025)

para exigir rendición de cuentas. Formar ciudadanía crítica frente a la tecnología es, en este sentido, parte del nuevo constitucionalismo social.

Por último, debemos recuperar la dimensión ética del Estado. No toda decisión eficiente es justa, ni toda innovación es progreso. El diseño de las políticas fiscales, de programas sociales y de sistemas algorítmos debe evaluarse a la luz de una pregunta sencilla pero ineludible ¿qué efectos produce sobre quienes ya se encuentran en situación de desventaja estructural? La ética pública debe volver a ser el límite y brújula que oriente la relación entre tecnología, finanzas y derechos humanos.

Como dice la frase de Martin Luther King que abre el artículo para la revista de género e IA: *"Nuestra vida comienza a terminar el día que guardamos silencio sobre las cosas que importan"*[24]. Y pocas cosas importan tanto como evitar que el algoritmo, el presupuesto o la ley se transformen en nuevos instrumentos de exclusión.

[24] Frase registrada en su discurso del 4 de abril de 1967 en la Iglesia de Riverside, titulado "Beyond Vietnam: A Time to Break Silence".

EL IMPACTO DE LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL ACCESO AL CRÉDITO: NUEVAS SITUACIONES DE VULNERABILIDAD A LA LUZ DEL PERFILAMIENTO

Lucia Martinez Lima

I. Planteo del problema

El derecho al consumo se presenta como un medio para el acceso a derechos humanos, ya que es la vía para garantizar el pleno goce de derechos como la alimentación, la vivienda, la escolaridad, vestimenta, entre tantos otros que afectan directamente la dignidad de la persona humana[1].

Las crisis económicas y la falta de educación financiera, son sólo algunas de las posibles causas que inciden en la falta de acceso al consumo y consecuentemente, la exposición de ciertos grupos y sujetos a situaciones de vulnerabilidad. En este sentido se ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en distintos antecedentes, por ejemplo un caso en el que la "extrema situación de vulnerabilidad" se consolidaba en la falta de recursos económicos suficientes para afrontar los tratamientos médicos adecuados[2]. Asimismo, en otro caso, puso en cabeza de los demandados prestar una "asistencia integral tendiente a superar el estado de vulnerabilidad de la familia, pues frente al énfasis puesto en los tratados internacionales para preservar el derecho a la alimentación del grupo vulnerable"[3].

Ante ello, los sistemas de inteligencia artificial (IA) se presentan como una herramienta que puede agravar la exposición de las personas a situaciones de vulnerabilidad, o bien puede presentarse como una nueva forma de garantizar el acceso al crédito.

En el presente artículo se abordan algunas problemáticas y posibles soluciones a la exposición a situaciones de vulnerabilidad en materia de acceso al consumo a través del crédito.

II. Configuración de la situación de vulnerabilidad

Si bien históricamente se han identificado grupos especialmente vulnerables, las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana de Brasilia de 2008, indican que cualquier persona puede encontrarse en una situación de vulnerabilidad.

Así, el documento define como "personas en situación de vulnerabilidad" a aquellas personas que "por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico". Complementa esta definición agregando que pueden ser causales de vulnerabilidad: edad, discapacidad (en términos amplios), la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

Estas reglas han sido reconocidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la Acordada 5/2009 del organismo, que

[1] MAREGA, Alexis Matías, "Sobreendeudamiento del consumidor: el costo de quebrar" en El Derecho - Diario, Tomo 311, 2025, Cita Digital: ED-VI-CCVIII-369.

[2] Fallos: 344:1291 CSJN.

[3] Fallos: 345:1481 CSJN, Disidencia del Dr. Ricardo L. Lorenzetti.

determina que las mismas deben ser seguidas en carácter de guía en los asuntos que lo requieran[4].

La doctrina, sostiene esta definición, y la enmarca en el proceso iniciado por la Reforma Constitucional de 1994 y sus derivas en el proceso de constitucionalización del Derecho Privado. Tal como explica Ferrer[5], la incorporación de los artículos 41 y 42, que otorgan rango constitucional a los derechos de los consumidores y el derecho de todos los habitantes al ambiente sano, junto con el art. 75 inc. 23 reconocen la necesidad de tutelar a las personas vulnerables. Ello toda vez que "impone como deber del Estado en cabeza del Congreso Nacional, legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en el bloque de constitucionalidad, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad"[6].

El reconocimiento otorgado a estos grupos, y a las personas en situación de vulnerabilidad, generan un deber especial de actuación para garantizar primordialmente el pleno acceso al ejercicio de sus derechos.

En el caso que se viene planteando, se trata de la articulación del marco normativo en pos de garantizar el acceso al consumo de estas personas, como un medio para el ejercicio de otros derechos fundamentales.

III. El acceso al consumo, crisis económica y educación financiera

Explica Condomí citando a Bidart Campos, que el denominado "acceso al consumo" comprende dos tramos centrales, conceptualmente diferenciados: "1) el derecho de acceder al consumo, esto es, al acceso en sí mismo - o stricto sensu- al consumo; 2) las vicisitudes de dicho acceso". Se pone el foco en el primero de ellos, que en palabras del autor tal "libre acceso "no es, aún, la "libertad de elección" en la relación de consumo que contempla el art. 42...significa contar con oportunidades ciertas y concretas de consumir, es decir, de constituirse en consumidor, en los términos del art. 1º, LDC"[7].

En tal sentido, para poder constituirse como consumidor, un sujeto requiere de financiamiento. Es en este punto que la educación financiera se vuelve una premisa fundamental para que las personas puedan cumplir con la obligación principal del consumidor en la relación de consumo: el pago.

La educación financiera en Argentina y la bancarización en general, resultan una problemática histórica y de lenta evolución. La Encuesta de Medición de las Capacidades Financieras en Argentina, elaborada por la CAF y BCRA, en el año 2017[8], cuya metodología fue desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reveló que

[4] Acordada 5/2009 CSJN, Expediente N°821/2009 del mismo organismo. Disponible: https://www.mpba.gov.ar/files/documents/Reglas_Brasilia_Corte.pdf (Consultado 01/12/2025).

[5] FERRER, E.H.S. "Vulnerabilidad, inteligencia artificial, transhumanismo y riesgo del desarrollo. La sociedad de la Incertidumbre y el mercado" en LIDIA GARRIDO CORDOBERA, ESTHER H. S. FERRER DE FERNÁNDEZ, MARCELO GEBHARDT (2025) *IA, tecnologías emergentes y su impacto en el Derecho* (1ª Edición). Hammurabi. p. 165

[6] En este sentido también se ha expresado el Dr. Lorenzetti en el antecedente ya citado Fallos: 345:1481 CSJN.

[7] CONDOMÍ, A.M. "Ejemplos de regulación del "Acceso al consumo", SAIJ, 2020, Cita: IJ-I-XLVII-9.

[8] IGLESIAS, M., & MEJÍA, D. (2018). Encuesta de medición de capacidades financieras en Argentina: 2017 (report). Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina. p. 5. Disponible: https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1341 (Consultado 01/12/2025).

los argentinos no realizaban presupuestos, solo el 29% de los participantes de la encuesta habían ahorrado dinero en los últimos 12 meses, tal situación conllevaba que solo el 31% de los encuestados exprese que podría afrontar un gasto inesperado equivalente a su nivel de ingreso mensual sin recurrir al endeudamiento, colocando al país en uno de los niveles más bajos del mundo con base en la comparación de los resultados de encuestas realizadas en otros países.

En cuanto al conocimiento de productos financieros el mismo era moderado, ya que solo 8 productos o servicios son conocidos por más del 50% de los encuestados, principalmente tarjetas de crédito y débito, depósitos a la vista y a plazo, y préstamos personales e hipotecarios.

El Plan Nacional de Educación Financiera de 2022, actualiza algunas de estas informaciones e incluye los grandes cambios generados por la pandemia del COVID-19. Específicamente, la apertura de 5 millones de cuentas bancarias, que llevaron a que según datos del Banco Central de la República Argentina de 2021 el 91% de la población adulta estuviera bancarizada. Sin embargo, el informe advierte que "un mayor acceso y mejores alternativas no se traducen automáticamente en un uso más efectivo, por lo que es necesario avanzar en distintas iniciativas que promuevan la educación financiera y el desarrollo de capacidades financieras"[9].

El informe pone el foco respecto a la protección de las personas usuarias del sistema financiero, los niveles de endeudamiento y los reclamos. Así se indica que "El BCRA mantuvo la flexibilización de los criterios de clasificación de las personas deudoras y extendió las condiciones de pago de préstamos vigentes y los límites máximos a las tasas de interés de las tarjetas de crédito" para calcular la baja de 2017 a 2019 de los niveles de endeudamiento individual[10].

Así se indica que "el principal problema que presenta la inclusión financiera no está relacionado con el acceso, sino con el uso de los productos y servicios" específicamente por el cobro de gastos y comisiones no debidamente explicadas al inicio de la operación financiera[11].

Todo lo cual advierte sobre algunas prácticas que configuran una situación de vulnerabilidad, toda vez que la falta de información agrava el desequilibrio en las posiciones negociales del oferente del financiamiento (trátese de una entidad bancaria o financiera) y del tomador. Pues, la necesidad del financiamiento para el consumo y la falta de educación financiera, llevan al tomador a acceder a condiciones de contratación desventajosas e incluso abusivas.

IV. Los sistemas de Inteligencia Artificial

Esta tecnología se presenta como un nuevo catalizador de los negocios a nivel global, con aplicaciones en casi todas las ramas industriales y empresariales, esto también resulta cierto para el sistema financiero.

La OCDE ha señalado la necesidad de hablar de "sistemas de IA", dado que de esta forma pueden superarse las barreras que excluyen ciertas técnicas del vocablo

[9] Plan Nacional de Educación Financiera, 2022. Disponible: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnef_2022_1.pdf (Consultado 01/12/2025). p.. 10

[10] Plan Nacional de Educación Financiera, 2022. Disponible: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnef_2022_1.pdf (Consultado 01/12/2025). p.. 10.

[11] Plan Nacional de Educación Financiera, 2022. Disponible: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnef_2022_1.pdf (Consultado 01/12/2025). p. 11

"inteligencia artificial". Especialmente, dado que se trata de un espectro de técnicas que incluyen especies tan variadas como la robótica, la programación, la IA generativa, entre muchas otras expresiones tanto de materialidad física como digital[12]. De este modo, la OCDE, propone que "Un sistema de IA es un sistema basado en máquinas que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere, a partir de los datos de entrada que recibe, cómo generar información de salida como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos reales o virtuales…"[13].

Las utilidades de esta herramienta son múltiples. Por un lado, podría emplearse para esclarecer las condiciones de contratación a través del "legal design", o los chatbots conversacionales. Por otro lado, puede utilizarse para direccionar la oferta de los productos financieros, o incluso, para brindar más información sobre el tomador de los productos influyendo en las condiciones de contratación.

La Inteligencia Artificial, nos expone a una miríada de situaciones de riesgo, ciertos e inciertos. Una definición de IA, puede ser la brindada por McCarthy en 1988 "La IA se ocupa de métodos para alcanzar objetivos en situaciones en las que la información disponible tiene un cierto carácter complejo"[14]. Cierto es que los algoritmos tienen por función identificar patrones entre cientos de miles de datos. El origen de estos datos puede ser variado, la actividad en web, los comportamientos en redes sociales, el famoso *scrapping*[15] o las tradicionales bases de datos.

En la última década, se ha dicho que para acompañar los grandes lanzamientos de IA, tenía que entrenarsela, para lo cual se necesitaba la aclamada "Big data" o Macrodatos, que no son otra cosa que grandes cantidades de información, que por su volumen, sólo se pueden procesar mediante el uso de herramientas digitales, al menos de modo tal que sean de utilidad para responder preguntas a través del análisis de enormes volúmenes de datos.

Lo cierto es que se han producido, y son de relativo fácil acceso grandes bases de datos, sobre los más variados temas, haciendo que la IA pueda entrenarse fácilmente. Sobre todo aquellas que ya vienen haciendólo hace años, lo que nos lleva a dejar atrás la Big Data o reconceptualizarla, en búsqueda no sólo de datos sino de la profundidad de los mismos. Es decir, no sólo grandes volúmenes de información, sino datos de carácter íntimo, que hacen al conocimiento casi personal de cada individuo.

[12] MARTINEZ LIMA, Lucia "El rol de la IA en la empresa" en CASTILLO SANTIAGO, R (Dir.) *Desbloqueando el futuro del derecho empresarial, tendencias globales*, Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, 2025. p. 87.

[13] OCDE, *Recomendación sobre la Inteligencia artificial, 2019*.

[14] MCCARTHY, J. 1988. Mathematical logic in artificial intelligence. Dædalus 117(1):297–311. Traducción propia. Texto original: "AI is concerned with methods of achieving goals in situations in which the information available has a certain complex character. The methods that have to be used are related to the problem presented by the situation and are similar whether the problem solver is human, a Martian, or a computer program"

[15] El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en una campaña para prevenir los delitos asociados al *scrapping* ha creado una web donde aborda el tema y brinda una definición. Disponible: https://buenosaires.gob.ar/noticias/web-scraping-la-maravilla-de-los-datos-en-la-web (Consultado 01/12/2025).

Dichos datos, permiten observar patrones de comportamiento que son utilizados como indicio de la personalidad y conducta del individuo, este es el fenómeno conocido como perfilamiento[16]. Las tendencias hacia la previsibilidad, la razonabilidad, el ahorro, pueden ser interpretados en favor del tomador, ya que resultan indiciarias de un menor riesgo, permitiendo personalizar el contrato y ofrecer mejores condiciones de contratación.

Molina Quiroga ha expresado que los informes crediticios son una especie dentro del género datos personales y consisten en información de carácter personal que refleja la conducta de un sujeto en el ámbito patrimonial[17]. En tal sentido, este "informe crediticio" se limita, en principio, "a brindar información objetiva para la posterior toma de decisión precedida por un examen efectuado con base en tal informe. Es decir, allí no se realiza una valoración de la persona"[18].

Al respecto, debe considerarse si la utilización de otros datos que exceden el origen patrimonial, implican la valoración subjetiva de la persona y cómo esto se relaciona con el derecho a la intimidad.

V. El scoring bancario

El scoring bancario tradicional, utilizado para medir el riesgo de otorgarle a una persona algún producto crediticio a pagar a plazo se alimentaba principalmente de los antecedentes bancarios y crediticios del pretenso tomador. Sin embargo, con el desarrollo de las ciencias del comportamiento, han surgido otros insumos de información que podrían permitir generar elementos de mayor certeza sobre las posibles actitudes de pago.

Los modelos de "score" son utilizados para estimar la calidad crediticia de los deudores minoristas. Son modelos estadísticos que, en función de las características que posee cada individuo, le asignan un número con el objetivo de distinguir entre buenos y malos pagadores. Cuanto mejor gestionado esté el riesgo de crédito y, por ende, más precisa sea la estimación del riesgo de los créditos otorgados, menor será la morosidad de la cartera, impactando en las ganancias del banco.

Ha expresado la doctrina que "El sujeto de crédito es una persona natural o jurídica que cumple con todas las condiciones que solicitan las instituciones financieras para ser calificado como apto a productos crediticios". En este sentido, el análisis de crédito debe ser un informe elaborado para determinar la aprobación o negación de un préstamo, en función de la evaluación sobre la probabilidad de que el dinero otorgado sea devuelto[19].

Cabe aclarar que para estimar el riesgo de crédito de las empresas e instituciones se utilizan escalas de rating, las cuales ordenan a los deudores según su calidad crediticia. Estos ratings se construyen en función de datos cuantitativos, de datos cualitativos y del juicio experto del analista.

---

[16] "Se trata de un proceso mediante el cual se obtienen datos de una persona o grupo para crear un perfil que pueda anticipar comportamientos, predilecciones e intereses". Fuente: Colletto, Hernán "Revolución tecnológica sin legislación: ¿puede la IA manipular elecciones?" en El Derecho - Diario, Tomo 311, 2025. Cita Digital: ED-VI-CCXI-253

[17] MOLINA QUIROGA, Eduardo; "Aplicación del principio de calidad en el tratamiento de datos personales" en LL, 2014-A, 341; AR/DOC/270/2014.

[18] PUYOL, María Sara "El art. 1387 del CCCN como herramienta de protección a usuarios y consumidores de empresas Fintech ante informes crediticios confeccionados con información no tradicional" en Derecho, Innovación & Desarrollo Sustentable, Número 2 - Agosto 2021, El Derecho, Cita Digital: ED-I-DCCLXXI-754

[19] DOMÍNGUEZ, Adriana Ethel "Fisonomía del sujeto de crédito" en Revista de Derecho Bancario y Financiero - Número 56 - Agosto 2023, Cita: IJ-IV-DCLXIV-969.

Para construir un modelo de "score", se utiliza información pasada de atributos y desempeño crediticio de forma tal de generar un modelo que permita evaluar en el presente el riesgo que poseen los créditos. Por lo tanto, se debe contar con una base de datos con suficiente profundidad histórica para evaluar la performance pasada. Como menciona Mermelstein (2006), la principal debilidad de los modelos de scoring es el sesgo de selectividad de la muestra ya que, generalmente, las fuentes de información suelen tener solamente solicitudes de crédito que terminaron transformándose en créditos otorgados. (Mermelstein, 2006, p. 12)."

Es decir, el scoring tradicional toma una porción muy pequeña de la historia de la persona del solicitante, pudiendo equivocarse, y generando una morosidad superior en la cartera de clientes del banco.

Ante estas limitaciones, la inteligencia artificial (IA) como herramienta de análisis de datos se presenta como un catalizador de estos procesos. Así, consiguiendo acceder a información que se considera indicio de la voluntad y capacidad de pago por las ciencias del comportamiento, analizándola a través de IA, podría conseguirse un perfilamiento de las personas, indicativo de su riesgo.

Esto resultaría sin dudas muy útil para el desarrollo de la actividad y productos bancarios. Sin perjuicio de ello, surgen ciertas alarmas en cuanto a la legalidad de la obtención de los datos que permitirían perfilar a los tomadores.

Los riesgos de este desconocimiento o del uso de estos datos para el perfilamiento, en el caso concreto de análisis son el impedimento o las peores condiciones de acceso a financiamiento. Siendo un medio para el ejercicio de derechos fundamentales como el consumo, el ejercicio del comercio y la industria lícita entre otros. Se configuran nuevas situaciones de vulnerabilidad en las que las personas ven vulnerados sus derechos a la intimidad y ello repercute en un menor acceso a productos financieros.

VI. El scoring bancario potenciado por sistemas de inteligencia artificial

El Gobierno chino ofrece un sistema de crédito social, que funciona en base a listados para promover o no su otorgamiento. Esta verdadera obra de ingeniería social consiste en un "sistema de sistemas de vigilancia que registra, ya sea a través de puntajes o listas, el historial del comportamiento de los individuos en aquellos aspectos o dimensiones que son de interés para el régimen, especialmente el "quebrantamiento de la confianza". De este modo, los individuos que "quebrantan" la confianza en algún lugar de la interacción social reciben castigos a lo largo y ancho del sistema de interacción social; es decir, en el acceso a los bienes socialmente valiosos", este mecanismo se aplica tanto a individuos, como empresas y organizaciones de la sociedad civil[20].

Estos listados de puntuación social se implementan a gran escala en el país y fueron recibidos positivamente, están basados en la idea del histórico certificado de antecedentes penales, distintas agencias gubernamentales utilizan listas para evaluar a los ciudadanos y empresas.

- En listas negras quienes han violado las leyes, normas y regulaciones sectoriales existentes.

[20]AVARO Dante "La Industria De La Inteligencia Artificial: Una Carrera Por Su Liderazgo". 2023. Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana De Economía 54 (212): 105-27. https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2023.212.69959. p. 6.

- En listas rojas, quienes actúan de manera especialmente compatible con el sistema.

Vale destacar que las bases de datos que guardan estas listas son de acceso público en China, y pueden consultarse en la Plataforma Nacional de Intercambio de Información de Crédito y el Sistema Nacional de Publicidad de información Crediticia Empresarial.

Este sistema, a diferencia del scoring bancario tradicional evalúa sobre todo la solvencia y calcula la capacidad crediticia basándose en: datos recopilados en el uso de plataformas que guardan información sobre el lugar de residencia, el puesto de trabajo, la situación familiar y el historial de pago de facturas y uso de tarjetas de crédito. Como también manifestaciones de cariz político y el comportamiento del consumidor en las redes sociales. Así *conoce* a la persona y puede predecir con mayor precisión su capacidad de pago.

Este sistema en la ciudad costera china de Rongcheng funciona desde 2014, y sus 670.000 habitantes ya obtienen una puntuación social en la vida cotidiana, que deben presentar cuando solicitan un préstamo o piden un ascenso en su empresa.

Actualmente, los factores de evaluación más importantes para los individuos son su solvencia y su comportamiento como consumidores (tanto en el mundo físico como en Internet). Para esta puntuación cuentan las actividades y las violaciones de las normas en las redes sociales, así como el comportamiento de la persona en la vida social y cotidiana. Por ejemplo, quienes protegen la propiedad pública, se manifiestan a favor de la cohesión familiar o cuidan a sus padres o parientes enfermos se benefician de un aumento en la puntuación social china. También los antecedentes penales y el comportamiento en el transporte público (por ejemplo, viajar sin billete o fumar en el tren) influyen en ella. Incluso los hábitos alimenticios y las evaluaciones de los superiores y los arrendatarios afectan a la calificación.

Los factores de evaluación para las empresas son, por ejemplo, la calidad de sus productos, la protección del ambiente, la fijación de precios, la concesión de licencias o la gestión y la transferencia de los datos. El importe de los impuestos abonados y el cumplimiento de los plazos de pago también se tienen en cuenta en la puntuación, así como las reseñas sobre la empresa que dejan los usuarios en las redes sociales. Hasta el comportamiento de los empleados influye en la calificación de toda la empresa: si esta tiene varias filiales en China, la evaluación de una sola sede puede afectar a toda la empresa.

El modelo chino, si bien ha sido cuestionado por su afectación a derechos fundamentales, y como cualquier otra política extranjera presenta disquisiciones de adaptación cultural, es una muestra de las nuevas consideraciones que pueden ser indicadoras de la capacidad de repago de un consumidor. Esta solución permite al mismo tiempo, dar respuesta a otra problemática observable en la jurisprudencia argentina: los casos de bases de datos desactualizadas que generan otras barreras para el acceso al crédito.

VII. Jurisprudencia sobre bases de datos desactualizadas

La inclusión errónea o la persistencia de información desactualizada en las bases de datos crediticias tiene efectos concretos y fácilmente verificables en el acceso al crédito. En distintos casos, los tribunales han responsabilizado a las entidades que por errores en los registros (informaciones falsas o inexactas en los términos de la Ley de Habeas Data) hicieron figurar a personas como deudoras, provocando perjuicios.

En este sentido, en el caso "Mansilla Norma Gladys c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires y otros | daños y perjuicios", de la Sala F de la Cámara Civil indica en sumarios que "Es responsable el banco demandado por el error inexcusable cometido, al proveer datos erróneos... que llevó a que finalmente la actora figurara como deudora en los registros informáticos de la Organización Veraz". En función de lo cual expresan los magistrados que "Evidentemente esta situación ha resultado lesiva para su honor, y ello amerita otorgar una partida por daño moral"[21].

En el caso "F. M. c/ Telefónica de Argentina SA s/ daños y perjuicios" una mujer demandó a la empresa de telefonía fundando su reclamo en la Ley de habeas data, ya que una información inexacta sobre los pagos, fue utilizada como argumento para impedirle el acceso a un trabajo, esto dado que figuraba en la organización Veraz en calidad de deudora cuando ya había abonado la factura[22].

Con meridiana claridad, en un fallo de 2006 ya se había expresado que "la responsabilidad de Veraz por la difusión de datos erróneos resulta objetiva, fundada en la ley de defensa del consumidor y en la moderna teoría en materia de daños para lo cual no puede serle opuesto a la aquí actora la no factibilidad de tener medios técnicos a su alcance para verificar los datos que difunde. El hecho de difundir implica responsabilidad y siendo una tarea remunerada, Veraz debe hacerse cargo del riesgo implícito de la actividad empresaria, aún cuando tendría la acción de regreso contra quien le hubiera suministrado el dato erróneo. Efectivamente, el damnificado se encuentra en una situación de imposibilidad de controlar los mecanismos internos que tienen las entidades bancarias y Veraz para la carga y difusión de los datos. El daño se configuró y tuvo su causa en la anotación y difusión de la condición de la actora no cierta, que no se logra desvirtuar por la cadena de errores previos"[23].

Estos pronunciamientos muestran que la mera permanencia de una marca negativa (aunque sea inexacta o ya superada) que produce obstaculización real del acceso a productos financieros y se traduce en daño jurídico. Al mismo tiempo, se indica que esto se desprende, en la mayoría de los casos, de desactualizaciones del sistema o errores humanos que pueden ser superados con el uso de sistemas de IA.

Aunque la implementación de estos sistemas no esta libre de riesgos, como los sesgos algorítmicos o la opacidad de las decisiones automáticas, presentan múltiples escenarios beneficiosos. Entre estos, la posibilidad de actualizaciones automáticas de registros; sistemas de detección de inconsistencias acompañados de revisión humana e instancias de reclamo junto con registros de auditoría y trazabilidad.

VIII. Conclusiones

Una interpretación actualizada del derecho de daños, a la luz de la constitucionalización del Derecho Privado, emergente en la doctrina de los últimos 30 años en materia de responsabilidad civil, nos invita a poner el foco en la prevención del daño injusto. Haciendo así hincapié en los principios

[21] "Mansilla Norma Gladys c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires y otros | daños y perjuicios" Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala F, Fecha: 20-ago-2009, Cita: MJ-JU-M-50306-AR | MJJ50306, Microjuris.

[22] KUKVA, Vanesa "Sanciones pecuniarias ante suministro de información crediticia errónea al BCRA", en Temas de Derecho Comercial Empresarial y del Consumidor, 2022, Erreius.

[23] "T., L. V. c/ Organización Veraz", Camara Nacional De Apelaciones En Lo Civil. Capital Federal, Ciudad Autónoma De Buenos Aires, Fecha: 12 de Diciembre de 2006 Id SAIJ: FA06984412.

preventivo y precautorio, para dejar sólo en último lugar al resarcitorio[24].

En tal sentido, en la llamada sociedad del riesgo, más que nunca aparecen nuevas tecnologías con potencialidad dañosa cierta o incierta[25]. Por lo cual, para prevenir el daño injusto, debe analizarse para cada tecnología, el tipo de riesgo, y en función de ello, la posibilidad de aplicar el principio preventivo o precautorio.

La experiencia vital, el contexto económico, entre muchos otros factores, generan una calificación o scoring variable. En este sentido, las nuevas herramientas de IA para el análisis de datos presentan una oportunidad única para superar las barreras del scoring tradicional, brindar una respuesta a los casos que se presentan continuamente en la jurisprudencia y al mismo tiempo, aportar soluciones de acceso a productos financieros que permitan el mayor acceso al goce de derechos humanos fundamentales a través del consumo.

[24] ALFERILLO, Pascual, "El proceso de constitucionalización del derecho privado en la argentina" en Revista Iberoamericana de Derecho Privado - Número 7 - mayo 2018 - Derecho Privado y Constitución, Fecha: 23-05-2018, Cita: IJ-DXXXIV-709. p. 10.

[25] GARRIDO CORDOBERA, Lidia M.R. "Casos de Responsabilidad Civil" en Colección académica, La Ley, Buenos Aires, 2004, p. 1.

V. PRESUPUESTO PÚBLICO

LECTURA CRÍTICA SOBRE LOS AVANCES NORMATIVOS EN TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS. EL CASO DEL ESTADO ESPAÑOL

Yolanda Jubeto Ruiz
Mònica Gil Junquero

La igualdad es un bien social difícil de conseguir, un horizonte hacia el cual dirigirse, un valor, un principio social y legal, y una utopía inconclusa, nunca del todo delineada y visionada. Y, sobre todo, la igualdad es un fuerte motor social que orienta a las sociedades en una línea de progreso, bienestar y paz.[1]

I. Introducción

Las sociedades actuales siguen siendo patriarcales y siguen impregnadas de desigualdades estructurales entre mujeres y hombres que marcan nuestras vidas. Dichas desigualdades son fruto de relaciones sexo-género construidas socialmente, justificadas en base a las diferencias biológicas con las que nacemos, y que colocan a las mujeres y a lo considerado femenino, en una posición de subordinación respecto a los hombres y lo masculino. En cambio, estos últimos gozan de una situación privilegiada y central en la sociedad.

Las jerarquías, socialmente construidas y frecuentemente naturalizadas, influyen en las decisiones de qué temáticas se conciben como problemas políticos, así como la orientación o definición que se les otorga. Influyen también en el diseño de las políticas públicas que se perfilan para darles respuesta y en los recursos económicos asignados a las mismas. En este marco, una gran parte de las normas y políticas públicas siguen ignorando las desigualdades de género a pesar de que en los discursos políticos y de las administraciones públicas sí que se ha incorporado el discurso de la igualdad. Es decir, bajo el manto de la pretendida igualdad, una parte importante de las políticas siguen reproduciendo las desigualdades.

Hacer frente a estas injustas relaciones de género que permean los diversos ámbitos de nuestras vidas, debe de ser un punto de partida de las políticas públicas, en general y no solo de las políticas de igualdad. Es decir, todas las políticas públicas que afecten al colectivo social deben ser analizadas teniendo en cuenta, tanto su impacto sobre las condiciones de vida de los diversos colectivos de mujeres y hombres, como su potencial contribución al mantenimiento, incremento o superación de las desigualdades existentes en el ámbito sectorial y territorial analizados. En esta línea, el desarrollo de un marco normativo, de estructuras y de estrategias a favor de los derechos de las mujeres pretende contribuir a la superación de las desigualdades estructurales existentes.

Entre las estrategias que persiguen avanzar en materia de igualdad y justicia económica a partir de las políticas públicas, se encuentran los presupuestos con enfoque de género (PEG). Estos pretenden incorporar la perspectiva de género en todas las etapas del ciclo presupuestario y reestructurar los ingresos y gastos para promover la igualdad de género.

[1] Jabbaz Churba, Marcela; Soler Julve, Inés; Gil Junquero, Mónica y Belando Garín, Beatriz, "Informes de impacto de género en la normativa universitaria: guía de recomendaciones y buenas prácticas en las universidades de la Xarxa Vives", *Política Universitaria* Nº 17, Castelló de la Plana, Xarxa Vives d´Universitats, 2023, p. 74.

Previamente a su incorporación en los marcos de acción internacionales, desde mediados de los años 80 del pasado siglo, los PEG ya se estaban aplicando en diversos territorios. En aquella época, el gobierno laborista australiano había comenzado a analizar de forma pionera el presupuesto público desde la perspectiva de la equidad de género; una experiencia que duró más de una década y abarcó también a los gobiernos federales australianos, y que posteriormente se ha retomado[2] en diferentes momentos, hasta la actualidad[3].

Estas iniciativas surgen en un contexto de revisión feminista de las políticas macroeconómicas vinculadas con los programas de ajuste estructural. Promovidas principalmente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, dichas políticas tuvieron un impacto evidente sobre los presupuestos públicos de los territorios en los que se pusieron en marcha. La visibilización del impacto negativo de género de estas políticas y del sobrecoste que suponían para las mujeres, impulsó el análisis de la política fiscal y de los presupuestos públicos desde la perspectiva de género. En este proceso se contó con el marco analítico y propositivo elaborado por la economía feminista, que visibiliza el sesgo androcéntrico de la corriente imperante de la disciplina, dejando en evidencia que la mirada hegemónica por una parte, adopta el modelo masculino como si fuese el universal; y, por otra parte, ignora la realidad de las mujeres, así como las actividades que histórica y socialmente les han sido atribuidas y que resultan esenciales para la supervivencia humana.

Desde la mirada feminista, los análisis económicos se articulan, cada vez más, con propuestas políticas que tratan de ser parte de un proceso de construcción de sociedades más justas. Así, al analizar los presupuestos públicos, se hace hincapié en la relevancia que tienen tanto el gasto público como los ingresos fiscales en la equidad fiscal. Esta última vertiente, ha sido menos trabajada pero no por ello es menos importante, ya que una recaudación regresiva, que pone el peso en las clases populares y libera de carga fiscal al colectivo más enriquecido y privilegiado de la sociedad, debilita el sistema de reparto y genera mayores desigualdades sociales y económicas, reduciendo el potencial de cambio social de las políticas públicas. Asimismo, y dada la importancia que tiene la transparencia y la claridad en la rendición de cuentas para el impulso de sociedades más democráticas, otra interesante contribución del análisis PEG es su capacidad para abarcar todo el ciclo presupuestario, es decir, hacer un seguimiento de las políticas públicas y las inversiones asociadas, desde que se diseñan y planifican hasta que una vez ejecutadas se evalúan. Así, por medio de un análisis continuado del ciclo presupuestario se pretende vincular los objetivos iniciales de las medidas a aplicar con sus efectos sobre la población una vez implementadas, para poder así introducir mejoras en los siguientes ejercicios, cuando estas se consideren necesarias. Este seguimiento se debe hacer de forma desagregada por sexo e incorporando una mirada interseccional

[2] A partir de 2008, el siguiente gobierno laborista la retomó y la mantuvo hasta 2013 a nivel federal. Posteriormente, y fruto de la presión del movimiento feminista y de la sociedad civil organizada, a partir de 2017 se incorporó en algunos estados y el gobierno federal la retomó en 2021.

[3] Budlender, Debbie y Hewitt, Guy, *Engendering Budgets. A Practitioners' Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets*. London: Commonwealth Secretariat, 2003, p.126. Sharp, Rhonda & Broomhill, Ray, *A Case Study of Gender Responsive Budgeting in Australia*. Londres, Commonwealth Secretariat, The Commonwealth, 2013, p.32. Costa, Mónica y Sharp, Rhonda, *Women Count Australia: A Casebook for Gender-Responsive Budgeting*, BL Brougham, Adelaide, Australia. 2025, p. 205.

sobre los diversos colectivos de mujeres y hombres que componen la sociedad, dada su diferente posición social y económica[4].

Los PEG pretenden, por lo tanto, hacer un análisis global de las políticas públicas desde una mirada feminista, la cual se ha ido incorporando, con diferentes ritmos y nivel de profundidad, en las administraciones públicas por medio principalmente de las políticas de igualdad y de las estructuras e instrumentos vinculados con las mismas. De este modo, en estos procesos se producen sinergias entre la institucionalización de las políticas de igualdad y la política presupuestaria. Desde sus inicios, los PEG han impulsado estas sinergias y, a medida que se han ido extendiendo en una gran diversidad de territorios del planeta, han dejado en evidencia tanto la ceguera de género existente en la mayoría de las administraciones públicas como la escasez de recursos públicos destinados a promocionar la igualdad y a hacer frente a las desigualdades existentes. En el impulso y desarrollo de estos procesos han participado múltiples agentes, destacando inicialmente algunos organismos internacionales vinculados con Naciones Unidas y la Commonwealth, entre otros, así como organizaciones feministas de la sociedad civil, y personas feministas de las instituciones públicas, con influencia tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo de diversos gobiernos[5].

En este artículo nos centramos en los vínculos establecidos entre los procesos de institucionalización de las políticas de igualdad y de los presupuestos con perspectiva de género en los diferentes niveles político administrativos del Estado español. Partimos de la premisa básica de que el discurso, las leyes y las políticas de igualdad requieren de la inversión de recursos, tanto de personal como monetarios, para su materialización en un amplio abanico de políticas públicas. De lo contrario, corren el riesgo de quedarse en meras declaraciones de intenciones sin influir de forma efectiva en la transformación de las estructuras y las relaciones sociales hacia una sociedad más justa e igualitaria. En este sentido, el análisis de la incorporación y desarrollo de los PEG durante los últimos 25 años en el territorio del Estado español, nos sirve para reflexionar sobre el potencial y los retos que supone intentar transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas para que estas contribuyan de forma efectiva en la transformación social.

Tras esta introducción, el artículo está estructurado en cuatro apartados. En primer lugar, nos centramos en la influencia del marco normativo internacional en la institucionalización y articulación de la igualdad y de los PEG en el Estado español. A continuación, sintetizamos algunos avances en materia de igualdad, vinculados con el desarrollo de estructuras, el marco normativo y estrategias. Continuamos con una síntesis de las principales características de los PEG desarrollados en el Estado español desde sus inicios hace cinco lustros en los diversos niveles administrativos, y finalizamos el artículo con unas reflexiones críticas sobre los avances y retos extraídos del análisis realizado.

II. La influencia internacional en la institucionalización de la igualdad: la transversalidad y los PEG

En el Estado español, tras los avances impulsados por la II República (1931-1939),

[4] Coll-Planas, Gerard y Solà-Morales, Roser, Guía para incorporar la interseccionalidad en las políticas locales, Catalunya: Ajuntament de Terrasa, 2019, p. 56.

[5] Jubeto Ruiz, Yolanda, "El análisis presupuestario con enfoque de género: un instrumento feminista clave para avanzar en la equidad socioeconómica", *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*. Nº 19, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 2017, pp. 300-320.

que fueron borrados por el régimen dictatorial que la prosiguió (1939-1975), en la década de los años 80 se retoman las políticas democratizadoras, en el contexto de la comúnmente denominada transición política del '78. En este marco y desde principios de los mismos años ochenta, las normativas, estructuras y estrategias de igualdad iniciaron su proceso de institucionalización.

En la incorporación de la igualdad de género a la agenda política, tuvo un papel crucial la influencia supraestatal, que confluyó con otros factores copotenciadores como las demandas generalizadas a favor del cambio socio-político en el territorio español, concretamente las importantes movilizaciones e incidencia política del movimiento feminista[6]. La influencia supraestatal provino del abordaje y desarrollo normativo y político realizado tanto por parte de Naciones Unidas, como de la Unión Europea. Ambas instituciones fueron consideradas referentes democratizadores y garantías para superar las fuerzas dictatoriales todavía muy presentes en las estructuras del Estado[7].

Naciones Unidas asumió, a partir del año 1975, un posicionamiento en materia de igualdad de género que resultó un revulsivo para una parte importante de los gobiernos del mundo. Este organismo internacional declaró el mencionado como el "año de la mujer" y en su transcurso, celebró la I Conferencia Mundial de la Mujer en México. Esta Conferencia supuso la inauguración del proclamado decenio de las Naciones Unidas para las Mujeres (1976-1985) así como el inicio de la celebración de cuatro Conferencias Internacionales de Naciones Unidas sobre las Mujeres[8]. Tras estas conferencias, se instauraron una serie de exámenes quinquenales para conocer los avances o retrocesos en relación a los acuerdos recogidos en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing[9], adoptados en la Cuarta Conferencia (Beijing, 1995). Esta última Conferencia resultó un importante hito pues en sus acuerdos se reconoció, por parte de la mayoría de los estados participantes, la estrategia dual como la más adecuada para avanzar en términos de igualdad entre mujeres y hombres. Esta estrategia apuesta por la articulación de las políticas específicas de igualdad (incluidas las acciones positivas) y el *gender mainstreaming*, o «transversalidad de género» (tal como se ha traducido en castellano). La asunción de esta última supuso un punto de inflexión en el desarrollo de las políticas de igualdad, al comprender que la igualdad es una cuestión estructural y sistémica, que afecta a todas las dimensiones de nuestras vidas, superando por tanto la concepción sectorial que la vinculaba exclusivamente con políticas específicas destinadas a las mujeres. En la Plataforma de Acción de Beijing se recoge la necesidad de que los gobiernos incorporen la transversalidad de género en todos los niveles y fases de las políticas, programas y proyectos; lo que paralelamente supone una reorganización y mejora de los procesos políticos y de la cultura organizacional de las administraciones. Así, todas las políticas sectoriales y áreas competenciales pasan a ser vectores en favor del impulso de la igualdad.

[6] Nielfa Cristobal, Gloria, "Historia del feminismo en la Transición española: de las Jornadas de 1975 a la creación del Instituto de la Mujer", *Cuestiones de Género: de la igualdad y la diferencia* Nº 20, León, Seminario Interdisciplinar de Estudios de las Mujeres de la Universidad de León, 2025, pp. 143–164.

[7] Cuadra Lasarte, Sabino, *Sanfermines de 1978. Los victimarios*, Tafalla: Txalaparta, 2025, p.162.

[8] 1975 en Ciudad de México, 1980 en Copenhague, 1985 en Nairobi y 1995 en Beijing.

[9] Desde Beijing +5 hasta la reciente Beijing +30 celebrada este mismo año.

En la señalada Plataforma encontramos varias referencias al ámbito presupuestario, apelando a una mayor transparencia y equidad. Entre otras, se recoge la necesidad "de que en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas se integre una perspectiva de género, al mismo tiempo que una financiación adecuada de los programas encaminados a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre"[10]. La inclusión de la perspectiva de género en el presupuesto tenía como objetivo ayudar a las administraciones públicas a ser conscientes de los impactos diferenciados que frecuentemente tienen los presupuestos sobre mujeres y hombres; así como a incorporar medidas tendentes a superar la discriminación sufrida históricamente por las mujeres, y/o a consolidar este enfoque como un instrumento de potenciación de nuevas relaciones entre los géneros, más democráticas e igualitarias.

De este modo, se establece una clara vinculación entre la transversalidad y los PEG, y desde ese momento, éstos se van a ir integrando paulatinamente en las políticas de igualdad de género. La necesidad de dicha articulación sigue vigente y por ello también queda reflejada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, concretamente en el Objetivo 5 dedicado a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. En el marco de este ODS se reconoce la igualdad como objetivo transversal que debe de incorporarse como componente clave tanto en las políticas como en los presupuestos de las instituciones públicas.

Por lo tanto, la estrategia de la transversalidad impulsada desde el ámbito internacional, ha tenido gran relevancia a la hora de establecer el marco de actuación en el que se sitúan los presupuestos con enfoque de género, y en el Estado español ha sido una referencia en todas las iniciativas puestas en marcha hasta la actualidad por las diversas administraciones públicas.

Junto con la influencia de Naciones Unidas en la incorporación de la igualdad en la agenda política del Estado español, señalábamos también la relevancia de la Unión Europea (UE), al mismo tiempo influida por el posicionamiento de Naciones Unidas y del Consejo de Europa. En 1997, el Grupo de personas expertas del Consejo de Europa, definió la transversalidad de género como "*la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas*", y posteriormente analizó cómo se estaba entendiendo el concepto y su práctica[11].

La UE, asimismo, reconoce, en diferentes tratados e instrumentos, la igualdad entre mujeres y hombres como un valor y objetivo fundamental. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (el 1 de mayo de 1999), la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades entre unas y otros son un objetivo que debe integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión y de sus Estados miembros. Son muchas las declaraciones políticas y las recomendaciones que vinculan la transversalidad con los PEG y que apuestan por el impulso de estos últimos en la UE. Entre ellas destacamos que, en la

[10] Capítulo IV, Disposiciones financieras, nº. 345, p.139.

[11] Council of Europe, "Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices", *Final report of activities of the Group of Specialists on Mainstreaming* (EG-S-MS), Strasbourg, Equality Division, Directorate General of Human Rights, 2004, p. 52. Disponible en: https://rm.coe.int/1680596135 [Fecha de consulta: 6/06/2025]

Conferencia junto a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Consejo Nórdico, entre otras entidades, celebrada en Bruselas en el año 2001[12], se marcó el año 2015 como plazo, para que todos sus Estados miembros incorporasen en su documentación presupuestaria los análisis de impacto previo de género de sus presupuestos. Igualmente, el Comité Asesor sobre la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres de la Comisión Europea señalaba en 2008 en su "Opinión sobre el futuro del presupuesto de la UE", que los presupuestos de género son y deberán ser vistos como una parte integral de la agenda de buen gobierno que pretende hacer un uso más enfocado, eficaz y eficiente de los recursos públicos, en consonancia con los compromisos políticos adoptados en relación con la igualdad entre mujeres y hombres.

Por su parte, el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) incide en su definición de la transversalidad como una estrategia que persigue promover la igualdad entre mujeres y hombres y combatir la discriminación, y que implica integrar la perspectiva de género, entre otros, en los programas de gasto. En coherencia, en su Plataforma para la transversalidad de género incluye los PEG entre las herramientas para avanzar en la implementación de la transversalidad de género[13].

Tanto el EIGE como el Parlamento Europeo han sido los dos promotores principales de esta estrategia a nivel de la UE. No obstante, el proceso de incorporación de la transversalidad de género, tanto en las políticas específicas gestionadas por la UE como en el caso de los presupuestos públicos -tanto comunitarios como estatales- se avanza muy lentamente, tal como lo recoge el Dossier presentado por el Servicio de Investigación del Parlamento Europeo al comienzo de esta legislatura[14].

III. Avances en materia de igualdad: desarrollo de estructuras, marco normativo y estrategias

El marco supraestatal descrito hasta aquí, favoreció, como señalábamos al inicio, la instauración del feminismo institucional en el Estado español. Tras la aprobación de la Constitución de 1978, que incorpora la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico y apela a la igualdad por razón de sexo, se empiezan a gestar procesos que reflejan la instalación del feminismo en los aparatos gubernamentales[15] de los diferentes niveles político administrativos.

III.A. El modelo de organización político administrativo

Acercarnos a la institucionalización de la igualdad en los diferentes niveles político

[12] La documentación y presentaciones que tuvieron lugar en la Conferencia los compiló UNIFEM: *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, New York, UNIFEM, 2002, p. 100. Disponible en: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/GenderBudgetInitiativeseng.pdf [Fecha de consulta: 9/06/2025]

[13] Disponible en https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/tools-methods/gender-budgeting. [Fecha de consulta: 10/06/2025]

[14] Sapala, Magdalena y Shreeves, Rosamund, "Gender-responsive budgeting: State of play and opportunities for the European Parliament's 10th term" *Briefing*, European Parliament, 2025, p.12. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)767228 [Fecha de consulta: 16/06/2025]

[15] Lovenduski, Joni, "Gender Politics: a Breakthrough for Women?" en *Parliamentary Affairs*, vol. 50, núm. 4, Oxford University Press, 1997, pp. 708–19. Valiente Fernández, Celia, "El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994", *Revista internacional de sociología* Nº 13, Madrid, CSIC, 1996, pp. 163-204.

administrativos del Estado español requiere incorporar una breve descripción del modelo de organización territorial que se instauró con la aprobación de la Constitución española de 1978, en el marco de la denominada transición democrática. La organización territorial surgida de esos pactos es compleja, pues se trata de un sistema descentralizado que, apelando al reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, supuso el establecimiento, a través de diferentes procedimientos y formas de acceso, del actual Estado de las autonomías. Este está conformado por diecisiete Comunidades Autónomas (CCAA) y dos ciudades autónomas (situadas en el norte de África), y la estructura territorial del Estado se completa con las provincias u homólogos y los municipios. Así, el nivel local, incorpora tanto las provincias u homólogos como los municipios, que son parte de las primeras. El número de provincias u homólogos (ínsulas, territorios forales, etc.) que conforman cada CCAA varía en cada caso, igual que sucede con los municipios que conforman cada provincia. En total, el Estado español cuenta con 50 provincias, cada una de ellas con su capital.

En cada uno de estos tres niveles, estatal, autonómico y local, se establecen, para cada territorio, los correspondientes gobiernos y administraciones públicas que detentan las competencias que les son propias. Estas competencias han ido ampliándose con el paso del tiempo y a ritmos desiguales, conformando un mosaico en permanente construcción y disputa. Además de la organización territorial y administrativa interna, el Estado español, a su vez, está integrado en la Unión Europea (UE), lo que supone un nivel de influencia supraestatal, cuyas normas y directrices afectan directamente a las políticas públicas estatales en determinadas áreas.

Diferentes niveles de gobierno comparten, tal y como sucede con otras materias, la competencia en el área de igualdad. El nivel estatal impulsa iniciativas legislativas propias y también traspone la legislación comunitaria de la UE en la materia. Estas normas estatales son desarrolladas y gestionadas principalmente por los gobiernos de las CCAA y por las autoridades locales, tanto con financiación propia como con recursos transferidos desde la administración central. La construcción de esta estructura de territorial ha propiciado una posible diversidad en los marcos interpretativos sobre la igualdad en los diferentes niveles administrativos, lo que ha posibilitado una disociación entre la concepción inicial de la política de igualdad y su ejecución final en un nivel inferior, lo cual tendrá una clara influencia en los resultados obtenidos[16].

III.B. La instauración de la igualdad en los tres niveles político administrativos.

En las últimas cuatro décadas se han generado avances importantes en términos de estructuras, normativas y estrategias para fomentar la igualdad en los diferentes niveles político administrativos, a pesar de que su desarrollo no ha sido lineal ni homogéneo. Su implantación a nivel estatal ha sido, en términos generales, una referencia para el avance en los niveles autonómico y local[17].

En relación a las estructuras, la creación del Instituto de la Mujer el año 1983 fue un

[16] Bustelo, María y Lombardo, Emanuela, "¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de "marcos interpretativos" en España y en Europa", en Bustelo, María y Lombardo, Emanuela (eds), *Políticas de igualdad en España y en Europa*, Madrid, Cátedra-Universitat de València, 2ª Reimp., 2009, pp. 11-35. Bustelo Ruesta, María y Lombardo, Emanuela, "Los "marcos interpretativos" de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política". Madrid, *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 14, CSIC, 2006, pp. 117-140.

[17] Bustelo Ruesta, María, *La evaluación de las políticas de género en España*, Madrid: La Catarata, 2004, p. 144.

referente para las comunidades autónomas que, en pocos años y progresivamente, empezaron a seguir el ejemplo. Después del establecimiento de algunos departamentos menores, en las CCAA del País Vasco y Andalucía, en 1988, apostaron por crear un organismo propio de igualdad. Posteriormente, le siguieron Cataluña, Galicia y la Comunitat Valenciana, entre otras, y este tipo de entidades acabaron por generalizarse en las CCAA del Estado[18].

Por su parte, las estrategias de intervención para fomentar la igualdad se plasman tanto en los planes como en las leyes de igualdad. Los primeros planes de igualdad de oportunidades a nivel estatal tomarán forma en la primera mitad de la década de los 90, pero avanzarán lentamente, con pocos recursos y en los márgenes de una administración androcéntrica y una sociedad patriarcal[19]. No obstante, se van dando pasos e influidas por los acuerdos internacionales, antes del final del S XX, empezará a incorporarse el concepto de la transversalidad y la necesidad de transformación estructural en la narrativa de estos textos. "*Uno de los planes pioneros en mostrar la voluntad de cambiar el enfoque de sus actuaciones fue el II Plan de Acción positiva para las mujeres aprobado por el gobierno del País Vasco en 1995. En él se incluía una versión todavía rudimentaria del mainstreaming, según la cual se afirmaba la necesidad de incluir el principio de igualdad de oportunidades en todas las actuaciones. Este texto no fue más que el primero de una larga lista, ya que todas las Comunidades Autónomas fueron incluyendo progresivamente este tipo de referencias, convirtiéndola en una estrategia clave de actuación en unos pocos años*"[20].

El análisis de los presupuestos públicos desde la perspectiva de género se irá integrando de forma paulatina en estos planes, principalmente en el apartado vinculado a la transversalidad y, posteriormente, en algunos casos, en el denominado como Buen Gobierno. Su incorporación se presenta como una estrategia para avanzar en materia de transversalidad a la par que mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y el buen hacer de la administración a favor de la igualdad y la justicia social. No obstante, su aplicación práctica, en algunas administraciones, será postergada en el tiempo, a pesar de contar con su inclusión en los planes de igualdad, ya que sus menciones serán muy genéricas en algunos casos.

Asimismo, son diversas las leyes vinculadas con la igualdad que se aprueban a nivel estatal, especialmente a partir del año 2000, y que inciden en diferentes ámbitos como son el civil, el penal y el laboral. Entre el elenco de leyes aprobadas, destacamos, por su relación a la temática abordada en este artículo, la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas elaboradas por el Gobierno. Esta ley establece el mandato de que el ministerio competente incorpore a todo proyecto

[18] Bustelo Ruesta, María y Ortbals, Candice, "The Evolution of Spanish State Feminism: a Fragmented Landscape", *Changing State Feminism*, Joyce Outshroorn y Johanna Katola, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, en Alonso, Alba, "Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional", *Administración & Desarrollo* Nº38 (52), Bogotá DC, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 2010, pp. 57-69.

[19] Subirats Martori, Marina, "La eficacia de los planes de igualdad en la inserción laboral de las mujeres", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Nº 6, Servicio de publicaciones, Madrid, Universidad Complutense, 1995, pp.13-24.

[20] Alonso, Alba, "Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional", *Administración & Desarrollo* Nº38 (52), Bogotá DC, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 2010, pp 57-69.

normativo, y por medio de un informe de impacto de género, una evaluación de género ex ante y, fruto de esta, que se recoja la previsión de la incidencia del texto sobre las desigualdades estructurales persistentes en el ámbito de la norma. El objetivo no es otro que incorporar mejoras en los proyectos normativos, de tal modo que, finalmente, toda norma revierta positivamente en la igualdad entre mujeres y hombres. Es importante destacar esta ley porque fue el instrumento a partir del cual organizaciones feministas, a través de la Plataforma de Impacto de Género Ya!, exigieron el análisis previo del impacto de género de los presupuestos generales del Estado. Tras una larga campaña de denuncia y presión social, que incluyó el inicio de un proceso legal contra el gobierno (se presentó un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en 2007), la Plataforma logró que a partir de 2009 la Administración central del Estado comenzase a elaborar sus informes de impacto de género de sus presupuestos. Por su parte, desde 2008, la Plataforma feminista sintetiza en un manifiesto su análisis propio de estos mismos presupuestos estatales, en el que incorpora las principales demandas del movimiento feminista[21].

La aprobación de las leyes de igualdad en los diferentes niveles de gobierno, también es relevante para el desarrollo de las iniciativas PEG. De acuerdo a lo establecido en la IV Conferencia Internacional de la Mujer y en las directivas europeas en materia de igualdad, estas leyes incluyen la necesidad de incorporar la transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos, a pesar de que no todas lo hacen con el mismo detalle ni claridad. A partir del año 2002 empiezan a aprobarse estas normas en diferentes comunidades autónomas, siendo la pionera la Comunidad Foral de Navarra con la Ley 33/2002 de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En el nivel estatal, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres incorpora la transversalidad de la igualdad como principio fundamental del texto y le dedica específicamente el artículo 15. En dicho artículo se incluye el mandato de que el principio de igualdad de trato y oportunidades informe con carácter transversal, entre otros, a los procesos de presupuestación de políticas públicas. Además, dedica su artículo 19 a los informes de impacto de género que deben acompañar a los "*proyectos de disposiciones de carácter general y a los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros*". No obstante, la norma estatal se aprueba cuando ya estaban en vigor hasta siete leyes autonómicas, perdiendo, por lo tanto, el carácter pionero que había caracterizado previamente las iniciativas del gobierno central[22]. Posteriormente a la aprobación de la estatal, las comunidades autónomas restantes (a excepción de la Comunidad Autónoma de Madrid), aprueban leyes de igualdad propias, que en estos casos van a contar con el referente estatal.

Estas leyes incorporan como herramienta para el avance de la transversalidad el mandato de elaborar informes de impacto de género, que se aplicará también a los proyectos de ley de los presupuestos autonómicos. Esto facilita el impulso de iniciativas PEG en los territorios, especialmente en aquellos cuyas leyes de

[21] Disponible en https://impactodegeneroya.org/presupuestos/ [Fecha de la consulta: 16/06/2025]

[22] Alonso, Alba, "Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional", *Administración & Desarrollo* Nº38 (52), Bogotá DC, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 2010, pp 57-69.

igualdad previas a la estatal no incluían una referencia explícita a los PEG. En términos generales, podemos afirmar que las leyes de igualdad autonómicas aprobadas tras la Ley Orgánica de 2007, sí que incorporan un artículo específico dedicado a los PEG, que se inscribe en el marco de elaboración del informe de impacto de género del anteproyecto de presupuestos autonómicos[23].

En relación a las normas de igualdad aprobadas en los diferentes niveles político administrativos, es importante señalar que, en la práctica y de manera implícita, se consideran normativas blandas, y por lo tanto, en los casos en los que algunos de sus preceptos no se han cumplido no se aplican sanciones ni se ponen en marcha medidas que obliguen a incorporar las medidas aprobadas previamente.

IV. Presupuestos con enfoque de género: 25 años de experiencias en el Estado español[24]

El análisis conjunto de las políticas públicas de igualdad y la política presupuestaria está presente en los tres niveles político administrativos del Estado español. Las experiencias pioneras fueron autonómicas, la del Gobierno Vasco y la Junta de Andalucía, y tras el impulso que supusieron, los PEG se extendieron a otras CCAA, al nivel estatal y al local. A pesar de tener, en la mayoría de los casos, una misma denominación (informes de impacto de género del presupuesto -IIGP) y raíces comunes, estas experiencias se caracterizan por la diversidad en las metodologías aplicadas.

IV.A. Las iniciativas pioneras: Emakunde (Gobierno Vasco) y la Junta de Andalucía.

El impulso llegó a principios del siglo XXI con una iniciativa del Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde), organismo autónomo del Gobierno Vasco adscrito en ese momento a Presidencia. Habían transcurrido 3 lustros desde que a mediados de la década de los ochenta había comenzado la experiencia pionera australiana que proponía analizar, con un enfoque innovador, las políticas públicas de forma transversal, con objeto de visualizar el aporte que realizan a favor de la igualdad de género, teniendo en cuenta los recursos presupuestarios adjudicados a las mismas.

En el caso vasco, ante el gran desconocimiento existente en la materia a nivel de todo el territorio estatal, se consideró necesario formar al personal político y técnico, puesto que la asistencia técnica contratada[25] consideraba crucial que existiera un compromiso político y un conocimiento técnico por parte del personal de la administración para poder avanzar en el desarrollo de este instrumento.

Aunque la iniciativa vasca inicial tuvo un breve recorrido, ya que este primer impulso terminó en 2002 por la incomprensión del área de Hacienda, aportó un Manual sobre presupuestos sensibles al género y una base de datos pública con múltiples

[23] Gil Junquero, Mònica, *Los presupuestos con perspectiva de género en el Estado español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 341.

[24] El Forum FemPressupostos es un espacio de información e intercambio alrededor de las iniciativas PEG del Estado español. En su base de datos se pueden encontrar y consultar los análisis de los presupuestos que han venido realizando las diferentes administraciones desde la incorporación de esta estrategia a su quehacer institucional. Está disponible en el link: https://fempressupostos.org/es/

[25] Se contó con el asesoramiento de las expertas escocesas, Rona Fitzgerald y Ailsa McKay. Y se invitó a participar en esa formación a Rhonda Sharp, asesora del Gobierno australiano en la puesta en marcha de esta propuesta, junto con otras expertas europeas, como Diane Elson, con gran experiencia en la materia. Asimismo, en el proceso participó la consultora vasca, Infopolis 2000, para coordinar e impulsar el mismo.

documentos que permitieron acercar esta estrategia a las personas interesadas en la misma. Emakunde, asimismo, siguió trabajando con municipios vascos en el proceso de capacitación con el objetivo de que comenzaran a realizar estos análisis y que plantearan propuestas de mejora de las políticas públicas en su nivel competencial. La experiencia autonómica se volvió a activar en 2009, inicialmente, con la tímida implicación del departamento de Hacienda. Actualmente el gobierno vasco sigue dando pasos en su apuesta por la integración de esta perspectiva, por medio de la aprobación en junio de 2025 de una Estrategia específica impulsada por el área de Hacienda que será desarrollada a lo largo de esta legislatura.

Tras la vasca, otras administraciones autonómicas comenzaron a analizar el presupuesto desde la perspectiva de género, entre las que destaca la Junta de Andalucía. Esta, a partir de 2003 inició un trabajo sistemático de formación e investigación, en el que la propuesta de las Autoridades Municipales Suecas[26], denominada inicialmente 3R (Realidad, Representación y Recursos) les sirvió como base para elaborar su propia metodología. Así, adaptada a sus propias características, fue utilizada como eje principal de la estructura de su Informe de Impacto de Género del presupuesto, que comenzaron a hacer público a partir del ejercicio presupuestario de 2006. Asimismo, un elemento clave en su trabajo metodológico consistió en realizar su propia clasificación del gasto (Programa G+[27]), en función de su impacto potencial sobre la igualdad. La clasificación se articula en torno a dos dimensiones, la pertinencia o sensibilidad de los programas presupuestarios, y la relevancia o nivel de importancia de los mismos para la transformación social. La primera de ellas observa si los programas afectan a las personas o son meramente administrativos. La relevancia pone el énfasis en que, si bien todas las políticas públicas pueden afectar de forma diferente a mujeres y hombres, la afectación puede variar en los diferentes ámbitos de acción política, es decir, en los diferentes programas presupuestarios, ya que algunos de ellos tienen mayor incidencia para hacer frente a las desigualdades existentes (palancas de cambio) que otros. Esta iniciativa y su metodología de clasificación del gasto, así como los pasos propuestos en el análisis han irradiado a múltiples administraciones españolas a lo largo de estas dos décadas, incluida la Administración General del Estado. No obstante, en 2025 se ha producido un cambio normativo por parte de la Junta de Andalucía que debilita el proceso y elimina algunos de los instrumentos utilizados hasta la actualidad, mostrando la fragilidad de estos procesos.

IV.B. La progresiva incorporación de los PEG en otras administraciones

La Administración General del Estado, como hemos mencionado, comenzó su andadura en la elaboración de los IIGP para el presupuesto de 2009, y desde 2011 el Ministerio de Hacienda lo incluye en la

[26] JämStöd, "Gender Mainstreaming Manual. A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee", *Swedish Government Official Reports*, Estocolmo, Gobierno de Suecia, 2007, p. 70. Alpvist, Catharina, "Gender mainstreaming in Sweden. Implementation of gender mainstreaming. Exchange of good practices on gender equality", *Discussion Paper - Sweden*. Bélgica, 17-18 Mayo 2011, p. 16.

[27] Junta de Andalucía, *Proyecto G+, una metodología para avanzar en igualdad de género desde los presupuestos públicos*, Servicio de Estudios y Publicaciones, Dirección General de Presupuestos, Consejería de Economía y Hacienda. 2009, p. 50. https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/cehap_proyecto_gm_v_2009.pdf [fecha de consulta: 25/06/2025].

documentación presupuestaria. Inicialmente, era notorio el desconocimiento de esta materia por parte de algunos ministerios públicos, y sus informes así lo constataban[28], pero estas debilidades iniciales sirvieron para realizar un trabajo de formación, y de búsqueda de metodologías que les sirvieran para conocer mejor el impacto de sus políticas sectoriales en materia de igualdad. A partir de 2021 "*se produjo un cambio significativo al introducir una nueva metodología para el análisis del proyecto de ley desde el punto de vista de la pertinencia de género del mismo. Asimismo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado de ese año introdujo una modificación en la Ley General Presupuestaria, para incluir entre la documentación obligatoria que acompaña al proyecto de ley, el informe de impacto de género. De esta manera se convierte en mandato legal, una obligación que hasta ahora se había autoimpuesto el Ejecutivo*"[29]. La estructura del informe se basa también en la metodología de las 3R, y muestra aprendizajes y avances, aunque todavía es bastante mejorable, tal como destaca la Plataforma de Impacto de Género Ya! que con sus propios estudios es un acicate para que la administración muestre mayor sensibilidad y apueste por la igualdad efectiva, puesto que el gobierno actual defiende las políticas feministas en su discurso y especialmente en algunas áreas de actuación[30].

En cuanto a las Comunidades Autónomas, después del inicio del trabajo en el Gobierno Vasco y la Junta de Andalucía, el resto se han ido uniendo lentamente a este proceso. En la actualidad, dieciséis de las diecisiete CCAA, es decir, todas excepto una de ellas, la Región de Murcia, ha incorporado a sus prácticas institucionales el análisis presupuestario desde la perspectiva de género en algún ejercicio. Una investigación realizada en 2024[31] nos ha mostrado, no obstante, que si bien las iniciativas PEG a nivel de los gobiernos autonómicos están ampliamente instaladas, existe una importante diversidad en cuanto a la información que se incluye en los respectivos informes, la profundidad de los análisis, las áreas que abarcan y las propuestas de mejora incorporadas, frecuentemente escasas, e incluso inexistentes. Entre los aspectos comunes que comparten, encontramos que la mayoría de ellas se centran en el análisis del gasto y se limitan a incluir un informe previo de impacto de género (IIGP) en la documentación presupuestaria, sin apenas incidir en el resto de fases del ciclo presupuestario, tal vez porque no se exige

[28] Jubeto, Yolanda y Larrañaga, Mertxe, "Análisis Crítico de una Legislatura de Informes de Impacto de Género en los Presupuestos Generales del Estado (2009-2012)", en *Congreso Internacional para el impulso de políticas de igualdad de mujeres y hombres*, 2012, Tomo III, Vitoria-Gasteiz, Emakunde, 2015, pp. 189-200.

[29] Gobierno de España, "Informe de Impacto de Género PL PGE 2022", secretaria de Estado de presupuestos y gastos. Ministerio de Hacienda, presentación. https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformesImpacto/IIG2022/Paginas/Inicio.aspx [fecha de consulta: 26/06/2025]

[30] No obstante, el contar con presupuestos prorrogados a lo largo de esta legislatura, no está contribuyendo a un análisis sistemático de las políticas públicas desde la perspectiva de género en todos los ámbitos, aunque algunos están mostrando ser sensibles a las políticas de igualdad.

[31] Gil Junquero, Monica y Jubeto Ruiz, Yolanda, "Dos décadas de Presupuestos con Enfoque de Género en las Administraciones Autonómicas. Una Reflexión Crítica". en Montabes Pereira, Juan (coord.), *Estudios de género en ciencia política. Actas de la I Sesión del Grupo Permanente de Género y Política de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2025, pp. 357-387.

en el marco normativo de igualdad y/o hacienda.

En relación a su trayectoria temporal, observamos grandes diferencias, por lo que podemos distinguir, sin incluir las experiencias pioneras antes mencionadas, dos grandes grupos de iniciativas en función del año en el que publicaron su primer análisis del presupuesto, así como su duración temporal. El primer grupo de iniciativas lo conforman aquellas que publicaron su primer análisis presupuestario en el periodo comprendido entre los años 2014 y 2019, periodo que coincide con la legislatura 2015-2019 en la que llegaron al poder diferentes gobiernos de los que se denominaron como gobiernos del cambio. En esta casuística se encuentran los gobiernos de ocho CCAA, cuyas iniciativas tienen una vida de entre 11 y 6 años. El segundo grupo está conformado por seis experiencias que tienen una trayectoria muy corta, entre 1 y 5 años, hasta la actualidad. Incluso una de ellas, comenzó a publicar su informe en 2024. Resulta reseñable que todas las iniciativas desarrolladas en el ámbito autonómico, excepto una (la de la CA de Madrid que dejó de publicar el informe en 2023), presentan continuidad en el tiempo. Hoy en día, por lo tanto, los gobiernos autonómicos de 15 de las 17 Comunidades Autónomas realizan algún tipo de informe previo de impacto de género de su presupuesto, aunque con diverso nivel de profundización y de marco interpretativo sobre el alcance de la igualdad.

En cuanto al nivel local, observamos que de las 50 capitales de provincia que se extienden en el territorio español, 13 han iniciado el proceso de PEG[32]. Además, hay dos territorios forales que, a través de sus administraciones, actualmente están desarrollando estas iniciativas (Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Bizkaia). A nivel local, el ayuntamiento de Bilbao (en Bizkaia) fue el pionero, pues inició su experiencia piloto el año 2006, publicando el primer informe de impacto de género para el presupuesto de 2007. Así mismo, observamos que el grueso de las iniciativas PEG de los ayuntamientos de capitales de provincia, como sucedía en el caso autonómico, también es posterior a 2014. En este caso, destacan las experiencias de las capitales de provincia más grandes del Estado (Madrid y Barcelona), mientras el resto se está incorporando a esta estrategia de forma lenta y discontinua. No podemos obviar que los recursos con los que cuentan los municipios medianos y pequeños son muy reducidos en comparación con los grandes, por lo que su capacidad de inversión en igualdad es asimismo bastante limitada y sujeta a transferencias de otras administraciones, las cuales suelen ser cortoplacistas y no les permiten llevar a cabo ejercicios a largo plazo de forma autónoma. En este sentido, el papel de las mancomunidades y diputaciones, como entidades que coordinan algunas áreas de actuación desarrolladas por los municipios y que cuentan con mayores recursos, puede ser muy relevante en el impulso de estas iniciativas.

IV.C. Incidencia en el marco normativo y metodologías de análisis

Entre las características de las iniciativas PEG, nos centramos en dos que consideramos muy significativas: la incidencia en el marco normativo, que está presente especialmente en el ámbito autonómico, y las metodologías de análisis que diseñan y utilizan. Respecto a los marcos normativos, resaltamos la relevancia de que las experiencias PEG cuenten con mandatos concretos que aboguen por la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario. Estos

[32] Gil Junquero, Mónica y Jubeto, Ruiz, Yolanda, *Economía feminista, políticas públicas y acción comunitaria. Brújula y herramientas para la transformación local*, Quaderns Feministes, 1. Ed. Valencia, Tirant lo blanch, 2022, p. 376.

refuerzan el carácter estructural de las experiencias, tratan de apuntalar su permanencia en la dinámica institucional, al tiempo que restan espacio a la discrecionalidad política y técnica de las personas involucradas en cada proceso. El establecimiento de estos marcos se materializa a través de diferentes procedimientos: aprobación de nuevas normas (leyes, decretos, órdenes...) o bien, modificando las ya existentes. Los mandatos pueden hacer referencia a cualquier fase del ciclo presupuestario y pueden establecerse en las normas propias del ámbito de la Igualdad o en las normas específicas del área de Hacienda. De cualquier modo, a pesar de que el desarrollo de un marco normativo favorable se considera un avance, es cierto que, por sí mismo, no es suficiente.

Tras el análisis de las experiencias autonómicas, observamos que prácticamente la totalidad hacen hincapié en la normativa. Identificamos tres estrategias habituales para establecer un marco normativo favorable: incidir en las leyes de Igualdad, modificar las leyes de Hacienda, incluyendo las normas anuales de elaboración de los presupuestos, y a través de la aprobación de decretos para la conformación de estructuras de coordinación de las iniciativas PEG. En el caso de las leyes de Igualdad, estas suelen incorporar el mandato de elaborar un Informe de Impacto de Género del Presupuesto (IIGP), pero al tratarse de legislación del área de Igualdad, no siempre tiene el mismo impacto ni resultado, pues, como hemos señalado previamente, es frecuente que la legislación en materia de Igualdad se considere normativa blanda. En cuanto a la normativa propia del área de Hacienda, se incide con mayor frecuencia en aquellas normas con menor rango jerárquico. Así, es habitual la inclusión del mandato de analizar el presupuesto desde la perspectiva de género en las órdenes anuales de elaboración de los presupuestos. Y respecto a las estructuras de coordinación de las iniciativas, el hecho de que exista un decreto que las regule, si bien puede favorecer su creación y funcionamiento, no asegura que en la práctica sean operativas e impulsen de forma firme estos procesos.

Respecto a las metodologías de análisis seguidas para dar forma a los IIGP autonómicos y locales, observamos que, a pesar de compartir una misma denominación, presentan una interesante diversidad. Dicha metodología está integrada por un mosaico de elementos que incorporan, en cada caso, diferentes opciones. Como punto de partida, observamos que prácticamente todos los análisis del gasto asumen como unidad de análisis el programa presupuestario, pues este incluye información descriptiva, como mínimo, de los objetivos y las líneas de trabajo, y esta información es de especial interés para su revisión desde la perspectiva de género. En el proceso de análisis, una parte importante de las iniciativas realiza, en primer lugar, un trabajo de clasificación del gasto a través de la clasificación de los programas presupuestarios. Los criterios para realizar dicha clasificación suelen ser los de pertinencia[33] y relevancia de género[34]. La definición de ambas dimensiones varía de una experiencia a otra, y esta clasificación, en algunos casos es un medio para determinar qué programas serán analizados desde la perspectiva de género y cuáles no, así como para definir una estrategia de incorporación progresiva de los programas al análisis de género.

En segundo lugar, en el análisis propiamente dicho de los programas presupuestarios se suelen utilizar, de nuevo,

[33] Que se fija en si los programas inciden (o no) directa o indirectamente en las personas.

[34] Hace referencia la capacidad potencial de los programas para reducir las desigualdades en las áreas de incidencia de cada programa.

fórmulas diseñadas específicamente en y para cada experiencia. En algunos casos, se utiliza como base del análisis un sistema de fichas, que permiten ordenar y sistematizar la información recogida por bloques temáticos. Si bien las instrucciones sobre cómo se deben analizar los programas provienen de las estructuras creadas a tal efecto o del organismo que lidera la experiencia, van a ser, en la mayoría de los casos, los centros gestores quienes realicen el análisis de los correspondientes programas presupuestarios. En algunos casos, una vez analizados los programas presupuestarios elegidos, se elabora un informe síntesis de cada sección presupuestaria, y es esta información agregada la que se incluye en el IIGP. Además, observamos que en determinadas experiencias, el estudio de los programas se articula con el análisis de los capítulos de gasto presupuestarios, especialmente el capítulo 1 destinado a los gastos en personal. Profundizar en el conocimiento de este capítulo puede permitir avanzar en el estudio de la segregación horizontal y vertical dentro de la administración, así como en el de la brecha salarial. Además, cuando existen planes de igualdad internos destinados al personal, estos ejercicios nos permiten ver hasta qué punto se están dedicando recursos para su materialización práctica.

El tercer elemento que destacamos es el del alcance del análisis. En ninguno de los casos estudiados, el análisis presupuestario se ciñe exclusivamente al gasto destinado al área con competencias en materia de Igualdad. El punto de partida es la asunción de la transversalidad y, por tanto, se incluyen en el análisis gastos presupuestarios de diferentes áreas competenciales. Sí que se observan diferencias entre aquellas iniciativas que incorporan al análisis una gran parte o la mayoría de los programas presupuestarios, y otros casos en los que se realiza una selección para iniciar el análisis a modo de prueba piloto que, con el paso del tiempo, puede ir ampliándose.

Por último, también es reseñable que entre los objetivos de estas iniciativas se suele mencionar la importancia de cuantificar el gasto destinado a la igualdad por parte de las administraciones públicas. Sin embargo, el tema de la cuantificación presenta dificultades ya que al incorporar una perspectiva de transversalidad de género, e ir más allá del gasto específico, estos procesos son complejos y todavía no se han encontrado fórmulas comunes de cuantificación, por lo que en la actualidad existen diversos métodos en proceso de construcción.

V. Reflexiones finales

Vincular las políticas de igualdad con la política presupuestaria desde una mirada transversal, es decir, incluyendo todas áreas de política pública, y a partir de un análisis interseccional de la realidad, siendo conscientes de las diferencias existentes entre los diversos colectivos de mujeres y hombres que componen la sociedad, sigue siendo un reto para muchas administraciones públicas. Aunque a nivel internacional han pasado más de cuatro décadas desde que se comenzó a incorporar la perspectiva de género en la política pública y se propuso medir, de forma tanto cualitativa como cuantitativa, el esfuerzo que realizaba la administración en el avance hacia la igualdad, ésta se ha encontrado en el camino con múltiples obstáculos y algunas oportunidades. Los obstáculos están vinculados en primer lugar con la cultura patriarcal en la que vivimos, ya que se normalizan múltiples desigualdades sociales así como los estereotipos que afectan a la división sexual de los trabajos y del poder, entre otros ámbitos de nuestras vidas. Asimismo, los presupuestos públicos inicialmente no están diseñados para medir los avances hacia la equidad social, y aunque la presupuestación por resultados

incorpora objetivos e indicadores, estos no parten de que un componente crucial de los mismos debe ser avanzar hacia una sociedad más equitativa socialmente, y por lo tanto más feminista. En tercer lugar, estas iniciativas de presupuestación con enfoque de género requieren que la metodología utilizada sea adaptada a cada territorio en el que se aplica, y esto exige inicialmente una inversión añadida en el diseño y puesta en marcha de instrumentos (de recogida de información relevante, análisis y evaluación de los pasos dados y de los que se planifica dar en el futuro cercano, de aplicativos informáticos adaptados,...) que faciliten el trabajo pero que permitan reflexionar y analizar la información recogida para poder elaborar propuestas de mejora de las políticas.

Y ahí comenzamos a percibir las potencialidades de este instrumento. En primer lugar, es una herramienta para hacer una mejor política, al impulsar la transparencia de la misma (la rendición de cuentas mejora cuando las cuentas son claras, los objetivos son medibles y las actividades realizadas son trazables) y que tenga entre sus objetivos la equidad social. También permite visibilizar la coherencia y complementariedad de los diversos instrumentos que desarrolla una administración para hacer realidad su compromiso con la igualdad, ya que tanto las estructuras vinculadas con la igualdad, como los planes de igualdad, así como las leyes y otras normativas de igualdad que inciden en las formas en las que actúa la administración (contratación pública, subvenciones y transferencias) son utilizadas a la hora de analizar el presupuesto.

Además, persigue la mirada integral de todo el ciclo presupuestario, por lo que no solo se debe quedar en los informes de impacto previo de género del presupuesto, sino que este es el primer paso para hacer seguimiento durante la ejecución y la evaluación de las actividades realizadas para materializar las políticas públicas. Por ello, el proceso es a largo plazo, y la experiencia internacional y cercana nos permite afirmar que esta estrategia y el conjunto de instrumentos que utiliza no son un fin en sí mismo, sino un medio para transformar la sociedad insertando los valores feministas en los cambios políticos. Somos conscientes de que este objetivo es muy ambicioso, ya que no existe una única forma de ver el horizonte de igualdad, ni las propuestas feministas, puesto que en función de los diversos marcos interpretativos de la igualdad que defienda una administración, esta tendrá un horizonte de transformación mayor o menor. O incluso no tendrá ninguna voluntad de cambio, tal como algunas experiencias dejan en evidencia.

El análisis de las experiencias desarrolladas a lo largo de este siglo en los diversos niveles administrativos del Estado español tiene muchos puntos en común con otras experiencias internacionales. En primer lugar, se observa que la normativa internacional ha incidido positivamente en la inserción de los PEG, y ha habido una expansión de la transversalidad de género en los diversos niveles administrativos, tanto a nivel normativo, de discurso, estructuras y de instrumentos. Sin embargo, en muchos casos se quedan a nivel superficial, ya que estos procesos no se han dotado de suficientes recursos para establecer con pasos firmes estos instrumentos de cambio de la política presupuestaria. Y eso atañe también a las políticas de igualdad, las cuales suelen estar dotadas de poco personal, en muchas administraciones públicas, y de pocos recursos para insertar nuevas lógicas presupuestarias. Asimismo, el carácter blando de las normas vinculadas con la igualdad, consideradas en la práctica periféricas a lo “realmente importante”

influye en el débil carácter otorgado a las estructuras y los instrumentos puestos en práctica.

No obstante, el dar pasos es más positivo que abandonar estas estrategias, ya que recoger lo que se hace o se "siente" que se hace a favor de la igualdad, da muchas claves para poder diseñar estrategias de superación de las debilidades detectadas. Avanzar lentamente es mucho más positivo que retroceder, ya que abandonar estas estrategias puede suponer caer en la falacia de que la igualdad ya está conseguida, cuando la cruda realidad nos muestra lo contrario.

Finalmente, es evidente que queda mucho por hacer y que las administraciones de nivel superior deberían impulsar y facilitar que los municipios, especialmente los medianos y pequeños se puedan embarcar en este viaje hacia el conocimiento de la realidad de una forma más profunda y de las herramientas que contamos para transformarla. Solamente con el trabajo coordinado de todos los niveles administrativos podremos avanzar firmemente en esta estrategia, y la política económica podrá colaborar de forma consciente en la transformación socio-económica de nuestras sociedades para que sean más justas y feministas.

REVISIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN CLAVE DE DERECHOS HUMANOS: PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA TRIBUTARIA TRANSPARENTE Y PROGRESIVA[1]

Julieta Izcurdia

I. Introducción

El gasto tributario es definido por la legislación argentina como *"recursos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo específico que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene como objetivo beneficiar a determinadas actividades, zonas, sujetos y consumos; tales como: exenciones, deducciones, reducción de alícuotas impositivas, diferimientos y amortizaciones aceleradas"* (artículo 2 del Decreto Nº 1731/04, reglamentario de la Ley Nº 25.917, que crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal).

Podemos afirmar que el sistema tributario tiene funciones similares a las del gasto público, pero que se dan por medio de la renuncia del Estado a la recaudación que correspondería obtener sin esos tratamientos preferenciales. Así lo reconoce la propia Administración Pública al definir al gasto tributario como *"una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las obligaciones tributarias en relación a un impuesto de referencia, en lugar de un gasto directo"*.[2]

Otro de los términos empleados para referirse al gasto tributario es el de renuncia recaudatoria[3], debido a que conceder este tipo de beneficios puede ser económicamente equivalente a otorgar un apoyo por medio de una partida del gasto público directo y, en la práctica operan como instrumentos de política pública que afectan la distribución del ingreso, condicionan la disponibilidad presupuestaria y modelan la estructura económica del país. Por eso, el estudio del gasto tributario constituye un aspecto central para comprender la estructura fiscal argentina y su capacidad para garantizar los derechos humanos de manera efectiva.[4]

En Argentina, si bien no se sabe efectivamente la pérdida de recursos que causa el gasto tributario, está estimada en un 2,5% del PIB de 2023, equivale al 16% de la capacidad de recaudación impositiva y al 13% del gasto nacional.[5] Su magnitud, combinada con la falta de evaluación

[1] Este artículo desarrolla y sintetiza resultados de un trabajo académico previo de la autora: Izcurdia, Julieta. "Gastos tributarios con enfoque de derechos en Argentina". Universidad Nacional de Lanús. Maestría en Derechos Humanos. Buenos Aires. 2025.

[2] Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Ministerio de Economía de la Nación. "Estimación de los Gastos Tributarios para los años 2018 a 2020". 2019. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos_tributarios_2018-2020_informe_completo.pdf

[3] Campos Vázquez, Raymundo Miguel.. "Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/148). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2022. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b4bd240f-f9e4-4c91-8f3a-3329c4fc0b31/content

[4] Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Las exenciones a la luz del principio de igualdad. Informe sobre gastos tributarios en Argentina. Buenos Aires. 2018. acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Las-exenciones-a-la-luz-del-principio-de-igualdad-online.pdf

[5] ACIJ. "Gastos tributarios transparentes y equitativos. Una propuesta de reforma para la implementación de los beneficios impositivos en Argentina". 2023. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/04/ACIJ-Informe-Gastos-Tributarios-Abril-2024.pdf

sistemática, y el marco de opacidad en el que se aprueban e implementan, generan un escenario donde los beneficios impositivos tienden a consolidarse con el tiempo, aun cuando sus objetivos originales se hayan desdibujado o hayan perdido pertinencia económica y social. La falta de control reduce la transparencia y favorece la captura regulatoria por parte de sectores con mayor capacidad de incidencia. Al mismo tiempo, esta situación genera un sistema proclive a la evasión y tienen un impacto negativo en la igualdad al beneficiar mayoritariamente a sectores con altas rentas y forzar la compensación de los gastos tributarios con impuestos regresivos.[6]

La incorporación de un enfoque de derechos humanos al análisis del gasto tributario permite integrar en un mismo marco conceptual las dimensiones económica, jurídica, institucional y distributiva. Ello habilita evaluar la racionalidad de los beneficios fiscales a partir de criterios jurídicos claros, como los principios de igualdad y no discriminación, legalidad, proporcionalidad, progresividad y no regresividad, transparencia y rendición de cuentas.

Este artículo examina el gasto tributario argentino a la luz de los principios de derechos humanos y concluye con una serie de propuestas concretas tendientes a mejorar la transparencia, la equidad y la eficiencia del sistema tributario. Así, el artículo busca contribuir a un debate indispensable en contextos de restricción presupuestaria: ¿cómo debe organizarse el sistema fiscal para garantizar de manera efectiva los derechos humanos en un país atravesado por profundas desigualdades estructurales y políticas de austeridad recurrentes?

II. Marco conceptual: gastos tributarios y derechos humanos

La relación entre gasto tributario y derechos humanos constituye una dimensión cada vez más relevante del debate fiscal actual. Existe una variedad de estándares normativos de derechos humanos directamente relacionados con la política fiscal que se han desarrollado a partir de disposiciones como el artículo 26 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, los artículos 1 y 3 del Protocolo adicional a dicha Convención en materia de derechos económicos, sociales y culturales (conocido como Protocolo de San Salvador) y, especialmente, del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sobre esta base, numerosos mecanismos de derechos humanos han detallado cómo ciertas obligaciones se aplican a lo largo de todo el ciclo de la política fiscal, dando pautas que limitan la discrecionalidad estatal en la materia. Este ejercicio normativo y conceptual demuestra que la política fiscal está inseparablemente conectada con los derechos humanos.

La síntesis de los esfuerzos por mostrar cómo los derechos humanos impactan en la política fiscal, y viceversa, puede verse reflejada en los Principios de Derechos Humanos aplicables a la Política Fiscal[7], en

[6] Martín, Fernando R. “La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias.” Santiago de Chile, 2009. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5501/1/S0900326_es.pdf y Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Oxfam Internacional. “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50). Santiago. 2019. Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe

[7] ACIJ, CELS, Dejusticia, FUNDAR, INESC, RJFALC, CESR. “Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.”,2021.https://derechosypoliticafiscal.org/ima

tanto sistematizan los estándares provenientes tanto del sistema universal como del regional de protección y promoción de los derechos humanos, y de muchas constituciones de América Latina y el Caribe. Como se verá, existe evidencia que demuestra que los instrumentos tributarios no son neutrales desde el punto de vista jurídico ni distributivo porque estructuran la capacidad del Estado para recaudar, asignar y redistribuir recursos. Es por ello que resulta crucial analizarlos desde un enfoque de derechos humanos.

II.A. Concepto y tipos de gastos tributarios

El concepto de gasto tributario surgió en la década de los sesenta, en Estados Unidos y Alemania[8] y fueron dos organizaciones internacionales las que contribuyeron a expandir el concepto en el mundo (International Fiscal Association e International Institute of Public Finance), a través de sus reuniones anuales de 1976 y 1977. Al final de los años ochenta, la medición de los gastos tributarios era una práctica generalizada en los países de la OCDE.[9]

En América Latina uno de los primeros países en publicar sus reportes de gastos tributarios fue Brasil, en 1989. Recién entrado el siglo XXI se generalizó y profundizó la práctica en la región. El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) atribuye este fenómeno a la publicación del primer *Manual de Transparencia Fiscal* del Fondo Monetario Internacional y a la publicación de estudios comparados sobre la medición de gastos tributarios en los países de la OCDE en los años 1984 y 1996.[10] Argentina los empezó a medir en el año 1999[11] y se publican en conjunto con el proyecto de ley de presupuesto de la Administración Nacional, que se presenta anualmente al Congreso de la Nación.

En Argentina los gastos tributarios se clasifican según aquellos que se derivan de normas impositivas y los originados en regímenes de promoción económica. Los primeros representan aproximadamente el 77% del total (1,87% del PIB en 2023), mientras que los segundos constituyen el 23% restante (0,68% del PIB en 2023). Dentro de los derivados de normas impositivas, los correspondientes al Impuesto al Valor Agregado (IVA) representan el 54,75% del total, con un monto equivalente a 1,36% del PIB. El 86,58% de ellos tiene origen en las exenciones y alícuotas reducidas establecidas en la ley del tributo y el resto en los beneficios otorgados por diversos regímenes de promoción económica. Los correspondientes al Impuesto a las Ganancias equivalen a 0,51% del PIB y los relativos al Impuesto sobre los Combustibles se originan principalmente en las diferencias entre las sumas fijas aplicadas sobre las ventas de naftas y de

ges/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

[8] En el primer caso se atribuye al entonces secretario adjunto del Tesoro, Stanley Surrey, la incorporación de un capítulo sobre gastos tributarios en el Presupuesto de los Estados Unidos en el año 1968. En el segundo caso, se señala al Reporte de Subsidios Tributarios y Preferencias (1er Subventionsbericht) del año 1967 como la primera ocasión en que se midieron en Alemania.

[9] Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). "Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios: Una experiencia Iberoamericana." Panamá, 2011. Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios: Una Experiencia Iberoamericana

[10] Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). "Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios: Una experiencia Iberoamericana." Panamá, 2011. Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios: Una Experiencia Iberoamericana

[11] Martorano, Bruno. "Política tributaria y desigualdad en América Latina". International Budget Partnership. 2018.Política tributaria y desigualdad en América Latina | International Budget Partnership

gasoil, y en la exención que rige para los combustibles utilizados en el sur del país. Con relación a las Contribuciones a la Seguridad Social, el gasto tributario más destacable corresponde a la reducción de las Contribuciones Patronales por zona geográfica, beneficio que al tener la forma de un crédito fiscal en el IVA afecta la recaudación de este impuesto.

Dentro de los regímenes de promoción económica, los más significativos son el de Tierra del Fuego (0,35% del PIB), el de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa (0,15% del PIB), el de promoción de la actividad minera y el de la economía del conocimiento (0,04% del PIB cada uno los dos últimos). El Régimen de Tierra del Fuego significa la mitad de estos beneficios y tiene un costo equivalente al de la prestación Alimentar[12], una de las políticas públicas más relevantes para la garantía de derechos básicos de niñas y niños en situación de vulnerabilidad en Argentina. Luego siguen los regímenes para el Fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa (representa el 19% de los beneficios regulados a través de regímenes de promoción), el de promoción de la Economía del Conocimiento (5%) y el de promoción de la Actividad Minera (3%).

II.B. Principios de derechos humanos aplicables al gasto tributario

Como hemos dicho, los gastos tributarios representan un uso indirecto de recursos públicos. En lugar de transferir fondos mediante una partida presupuestaria explícita, el Estado deja de recaudar montos que, en ausencia del beneficio, formarían parte de sus ingresos. Desde el punto de vista sustantivo, esto implica que cumplen funciones equivalentes al gasto público directo. Sin embargo, el tratamiento de los gastos tributarios es mucho más opaco que el de los gastos directos. Al no tener, usualmente, fecha de vencimiento preestablecida, los gastos tributarios no suelen sujetarse a los mismos mecanismos de control y evaluación que los gastos directos y ello les resta transparencia y dificulta la evaluación de su efectividad.

Mientras que un programa de gastos directos, como el presupuesto destinado a una política educativa, sanitaria o de protección social, cuenta con metas físicas e indicadores de resultados, es revisado anualmente por los organismos que los administran, es analizado por el Congreso en la fase de aprobación de la ley de presupuesto y es pasible de ser auditado, los gastos tributarios permanecen a lo largo del tiempo sin que su impacto sea monitoreado expresamente. Adicionalmente, mientras que el gasto público directo cuenta con normas de rango constitucional y legal[13] que establecen los procedimientos para su creación, ejecución y control, los gastos tributarios carecen de una pauta legal que establezca procedimientos para su sanción, implementación y, menos aún, control posterior.

La falta de normas claras y de debates informados y robustos permite que las élites políticas y económicas tengan mayor influencia en la toma de decisiones de los gobiernos, maximizando así sus privilegios fiscales por encima de los derechos y beneficios de las mayorías[14]. A la vez, pueden dar lugar a un oportunismo fiscal

[12] Ver Prestación Alimentar | Argentina.gob.ar

[13] Artículos 4, 39, 75 incisos 8 y 9, 99 inciso 10, 100 incisos 7 y 10, 114 inc. 3 de la Constitución Nacional. Ley 24.156 de administración financiera y su decreto reglamentario 1.344/2007.

[14] Cañete Alonso, Rosa. "Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)." 2018. Oxfam - CLACSO. DEMOCRACIAS CAPTURADAS:

por parte de los gobiernos y, en la práctica, algunos sectores de la actividad económica son conscientes de este hecho y se muestran preferentes a recibir beneficios a través de incentivos fiscales antes que recibir las transferencias directas a por medio de subsidios presupuestarios[15].

Estas características justifican la necesidad de analizar los gastos tributarios a través de un marco de derechos humanos. Los órganos de tratados han consolidado análisis robustos sobre la relevancia del derecho internacional de los derechos humanos para delinear cuestiones procedimentales y sustantivas de las diferentes dimensiones de la política fiscal, así como también de las políticas de reforma económica. Lo han hecho a través de sus práctica interpretativa[16] y también sistematizando un conjunto de principios, como los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (Lumina, 2012)[17], los relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos[18], entre los que se destacan:

1) Máximo de los recursos disponibles

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales requiere a los Estados parte *"adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan para dar efectividad a los DESC"* (artículo 2.1.). Este concepto abarca una diversidad de recursos que incluye tanto los existentes, financieros y económicos (presupuestarios, tributarios, préstamos, asistencia, etc.) como los que un Estado puede obtener con esfuerzos razonables, y esto incluye la utilización de aquellos "socialmente disponibles", susceptibles de ser captados de forma legítima a través de reformas tributarias[19]. Es decir que los Estados no sólo deben gestionar de forma eficiente los recursos de los que ya disponen, sino que deben movilizar todos los recursos, incluida la riqueza socialmente disponible, tanto interna como internacionalmente, mediante la cooperación internacional.[20]

Este principio puede considerarse incumplido en los casos en que la presión tributaria sea muy baja, existan exenciones irrazonables o excesivas, o niveles de evasión y elusión fiscales muy elevados. En este sentido, en el año 2018 el Comité de

[15] Peláez Longinotti, Fernando. "Panorama de los Gastos Tributarios en América", Documentos de Trabajo. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. 2023. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2023/DT-01-23-pelaez.pdf

[16] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general núm. 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las* actividades empresariales. 2017. Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales | OHCHR

[17] Lumina, Cephas. Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos. Informe del Experto Independiente sobre la deuda externa y los derechos humanos, 2012. A/HRC/20/23/Corr.1

[18] Bohoslavsky, Juan Pablo. Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, Informe del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos, 2018. Informe al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/40/57.

[19] Corti, Horacio. La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles. Revista Institucional de la Defensa Pública. 2018. www.fder.edu.uy/sites/default/files/2019-05/La%20politica%20fiscal%20ent%20el%20DIDH%20-%20Revista%20MPD.pdf

[20] Bohoslavsky Juan Pablo. "Desigualdad económica, crisis de deuda y derechos humanos." Revista Maíz. 2016. Desigualdad económica, crisis de deuda y derechos humanos

Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas criticó la reducción de la carga impositiva para grupos sociales de altos ingresos e instó a la Argentina a fortalecer la capacidad redistributiva de su sistema fiscal a través de la revisión de las exenciones fiscales otorgadas a los sectores de altos ingresos y a identificar aquellas que deberían ser eliminadas.[21]

2) Igualdad y no discriminación

En términos impositivos, el principio de igualdad implica que: a) el sistema tributario no debe favorecer u hostilizar arbitrariamente a un grupo de personas –igualdad como no discriminación–; b) a semejante capacidad contributiva el impuesto debe ser semejante –igualdad horizontal–; c) quienes se encuentran en una situación semejante de capacidad contributiva en términos generales deben tributar de forma semejante –generalidad–; d) a mayor capacidad contributiva el tributo debe ser mayor, ya sea de forma proporcional o progresiva –proporcionalidad y progresividad, en cuanto facetas de la igualdad vertical–.[22]

Para cumplir con el principio de igualdad, los sistemas tributarios deben ser acordes a la capacidad contributiva y evitar distinciones de tratamiento que resulten irrazonables, que impliquen una injusta persecución o un indebido privilegio. El ex Experto Independiente para las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos ha indicado que para promover una mayor igualdad, es necesario gravar a un nivel considerablemente más elevado la renta y el patrimonio, combatir la evasión y la elusión de impuestos, y eliminar los excesivos e injustificados privilegios fiscales de que gozan las personas con ingresos altos[23].

El principio de no discriminación protege contra criterios de distinción en particular (raza, origen nacional, religión, sexo, etc.), declarándolos irrazonables e injustificables prima facie. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación –profundizando en la aplicación del estándar de razonabilidad en materia impositiva– consideró que las diferenciaciones normativas para supuestos distintos sólo son permitidas si no son arbitrarias ni obedecen a propósitos de injusta persecución o indebido beneficio, sino a una causa objetiva para discriminar (Fallos:313:928). Es decir que la aplicación de este estándar exige que las distinciones de tratamiento consagradas a través de reformas fiscales cumplan con una serie de requisitos como: a) que persigan un fin legítimo y estén justificadas; b) que haya racionalidad en los medios empleados para hacer la distinción; c) que haya proporcionalidad entre los fines perseguidos y los medios empleados. En definitiva, que no sean arbitrarios ni entrañen privilegios indebidos[24].

[21] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina. 2018. docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW0fp9m5PoYHYLH3qkguQ

[22] Corti, Horacio. La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles. Revista Institucional de la Defensa Pública. 2018. www.fder.edu.uy/sites/default/files/2019-05/La%20politica%20fiscal%20ent%20el%20DIDH%20-%20Revista%20MPD.pdf

[23] Bohoslavsky Juan Pablo. “Desigualdad económica, crisis de deuda y derechos humanos.” Revista Maíz. 2016. Desigualdad económica, crisis de deuda y derechos humanos

[24] ACIJ. “Las exenciones a la luz del principio de igualdad. Informe sobre gastos tributarios en Argentina.” Buenos Aires. 2018. acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Las-exenciones-a-la-luz-del-principio-de-igualdad-online.pdf

3) Progresividad y prohibición de regresividad

Este principio implica que los Estados tienen un deber continuo de actuar hacia la garantía de los DESCA y de no retroceder en los niveles de acceso alcanzados. Es fundamental en momentos de crisis ya que si un gobierno decidiera disminuir la protección de un determinado derecho al adoptar medidas regresivas, deberá explicar si analizó alternativas que no impacten negativamente en el goce de los derechos. Así, una medida regresiva sólo será justificada si se prueba que hay un pleno aprovechamiento de los recursos socialmente disponibles, que se estudiaron todas las alternativas posibles, que se garantizó la participación de las personas y grupos afectados, y que se respeta la igualdad y la no discriminación[25].

En ese análisis de alternativas, *"antes de adoptar políticas de austeridad, deberían considerarse tributos extraordinarios a las grandes fortunas y otras medidas tributarias progresivas"*[26]. Adicionalmente, los Estados deben realizar evaluaciones completas sobre los posibles efectos de las políticas de austeridad fiscal en diferentes contextos nacionales y subnacionales antes de contraer compromisos al respecto. Esas evaluaciones deben tener perspectiva de género, étnico-racial y etaria y estimar impactos diferenciales sobre grupos específicos.[27]

4) Otros principios relevantes

Toda decisión que implique renunciar a ingresos debe estar suficientemente justificada, sujeta a controles democráticos y acompañada de información pública clara, completa y accesible. El principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública se encuentran arraigados en el derecho constitucional a difundir, buscar y recibir libremente información. El principio de participación en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos exige que todas las partes interesadas tengan una oportunidad efectiva y significativa de participar en la elaboración y discusión de las políticas fiscales. Por su parte, el principio de rendición de cuentas obliga a garantizar que quienes toman las decisiones respondan y rindan cuentas de sus acciones y omisiones en relación con las políticas y estrategias en materia fiscal.[28]

Estos principios exigen a los Estados justificar adecuadamente las políticas fiscales adoptadas frente a la población en general y, en particular, a quienes más probablemente resultarán afectados por esas decisiones.[29] Para eso, el debate debe ser informado por procesos de diálogo social inclusivo, amplio, transparente y deliberativo, con base en evidencia sólida y fiable de diferentes fuentes. Además, los Estados deben tomar medidas que les permitan acreditar estar libres de la influencia indebida de empresas o grupos de interés.[30]

[25] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Irlanda, 8 de julio de 2015, ONU, CRC/C/GC/19 y Comité de los Derechos del Niño. Observación General Nº 19 sobre presupuestos públicos para la realización de los derechos de los niños. 2016. ONU, CRC/C/GC/19.

[26] ACIJ, CELS, Dejusticia, FUNDAR, INESC, RJFALC, CESR. "Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.", 2021. Directriz 1, Principio 11. Página 49.

[27] Bohoslavsky, Juan Pablo. Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, Informe del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos, 2018. Informe al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/40/57.

[28] Lumina, Cephas. Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos. Informe del Experto Independiente sobre la deuda externa y los derechos humanos, 2012. A/HRC/20/23/Corr.1

[29] Sepúlveda Carmona, Magdalena. "Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos", 2014. ONU, A/ HRC/26/28.

[30] Bohoslavsky, Juan Pablo. Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las

III. Diagnóstico del gasto tributario argentino

III. A. Ejemplos que evidencian déficits institucionales y fiscales

En el año 2022, junto con la presentación del proyecto de presupuesto para el año 2023, el Ministerio de Economía de la Nación envió al Congreso una separata[31] en la que propuso la revisión de algunos gastos tributarios con el objetivo de robustecer los recursos del sector público y contar con mayor financiamiento para el desarrollo de las políticas públicas prioritarias. Allí se indica que, usualmente, quienes reciben estos incentivos promocionales son grupos empresarios y grandes firmas y que el peso relativo de estos beneficios es un hecho que ha llamado la atención de las autoridades del Fondo Monetario Internacional.

En 2023 el Ministerio de Economía volvió a sugerir al Congreso que revise beneficios impositivos con *"impacto negativo significativo en la sostenibilidad de las cuentas públicas"*[32]. También se detalla un listado de gastos tributarios que ascienden al 2,34% del PIB, además de otros beneficios fiscales que, aunque no se contabilizan como gastos tributarios, representan un 2,38% del PIB. La novedad que trae el documento presentado en 2023 es que en las estimaciones incorpora beneficios que antes no se detallaron, cómo la alícuota reducida en el impuesto a las ganancias para los American Depositary Receipt (ADR) –un instrumento financiero que permite que certificados de depósito de acciones se negocien en la bolsa norteamericana–, exenciones a las plataformas digitales sin establecimiento en el país, y las exenciones de IVA e impuesto a los bienes personales a los inmuebles rurales, entre otros.

En ambos documentos se incluyen justificaciones relevantes sobre los beneficios que sugieren revisar. Por ejemplo, se indica que la exención de ganancias de magistrados de los Poderes Judiciales nacional y provinciales no contempla una política pública asociada al beneficio e influye negativamente en la equidad, igualdad y progresividad del impuesto con relación al resto de los contribuyentes asalariados.

Sobre los beneficios que se aplican a las ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas en 2022 el Poder Ejecutivo Nacional consideró necesario impulsar la optimización del universo beneficiado y la mejora de la trazabilidad debido a que parte del universo beneficiado comprende a instituciones bancarias y empresas aseguradoras. En 2023 el Ministerio de Economía avanzó en el diagnóstico, indicando que la política pública que dio origen a este beneficio podría no ser compatible con la actividad que estas asociaciones actualmente desarrollan ni con los ingresos que en este momento perciben, al mismo tiempo que podría generar inequidad con relación a otras empresas que, bajo otra forma societaria, tienen una carga tributaria mayor.

Con respecto a las alícuotas reducidas del IVA, en 2022 indicó que aquellas que se

reformas económicas en los derechos humanos, Informe del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos, 2018. Informe al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/40/57.

[31] Ministerio de Economía de la Nación. Mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Ejercicio 2023, página 169.
https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2023/mensaje/mensaje2023.pdf

[32] Ministerio de Economía de la Nación. Mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Ejercicio 2024, página 168.
https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2024/mensaje/mensaje2024.pdf

aplican a las obras de arte, medicina prepaga como a los productos de panadería y construcción de viviendas aumentan la regresividad del impuesto y sugirió evaluar el impacto y resultado de la medida otorgada a cada sector involucrado considerando la incidencia del impuesto en cada etapa de la cadena comercial. En 2023 agregó que resulta imprescindible revisar las políticas públicas asociadas, dado que las alícuotas diferenciales en general distorsionan negativamente el impacto en la cadena comercial y no implican, en muchos casos, una reducción en precios al consumidor final.

Sobre los regímenes de reducción de contribuciones a la seguridad social indicó que la política pública asociada, que es la generación de empleo, debería tener un límite temporal y/o una reducción gradual y se debería efectuar la medición de impacto correspondiente. Con respecto a las exenciones de bienes personales sobre depósitos en entidades financieras consideró que su análisis, a fin de su reducción o eliminación, podría incluir otros beneficios contenidos en la ley del gravamen, tales como la dispensa que recae sobre los inmuebles rurales ubicados tanto en el país como en el exterior, los cuales no se contabilizan como gastos tributarios.

El Ministerio de Economía también brindó algunas justificaciones correspondientes a otros beneficios fiscales. Tal es el caso de la exención de inmuebles rurales en el Impuesto sobre los Bienes Personales, sobre el que consideró necesario someter a evaluación legislativa la razonabilidad de mantener la vigencia de esta exención a la luz de la capacidad contributiva, su rentabilidad y acceso a otros beneficios bajo la forma de subsidios, promociones, etc. Con respecto a sus beneficiarios informó que sólo con relación a inmuebles rurales localizados en el exterior, la titularidad se concentra en 450 personas residentes en el país. También sugirió focalizar la atención en la dispensa del IVA que recae sobre los honorarios de los directores de sociedades (sin distinción sobre el tipo de sociedades) y evaluar la posibilidad de su derogación legislativa en atención a indicadores objetivos respecto del beneficio y de la capacidad contributiva de sus receptores.

Con respecto al régimen de promoción económica de Tierra del Fuego propuso la evaluación de la política pública que lo fundamenta, la identificación y cuantificación de sus impactos económicos positivos y el diseño de un curso de acción orientado a la reducción gradual del beneficio, que incluya la revisión de sectores industriales alcanzados y de sus criterios de implementación. Este régimen fue regulado por la Ley N.º 19.640 del año 1972 y existe evidencia que demuestra que el objetivo principal de la ley se encuentra cumplido.[33] También se ha comprobado que no promueve las exportaciones, no ha logrado generar autonomía económica en la zona, que un reducido número de grupos económicos concentra la actividad y dos grupos concentran más del 50% de las ventas, mientras que cinco concentran cerca del 80%[34].

Al igual que pasa con el régimen de Tierra del Fuego, el régimen de promoción de la economía del conocimiento (regulado por Ley N.º 27.570, que modifica la Ley N.º 27.506) se ha comprobado que hasta 2019 sólo cuatro empresas (Mercado Libre, Globant, Accenture y Red Link) fueron las principales beneficiarias, con la concentración del 45,9% de los beneficios. El 54,1% de los beneficios restantes lo recibieron menos de 500 empresas,

[33] Bril Marcarenhas, Tomás, Gatto, Francisco, Aggio, Carlos, Pezzarini, Lucía, Cunial, Santiago y Sancisi, Ángeles. Tierra del Fuego: análisis de la viabilidad de la transformación productiva. Buenos Aires: Fundar. 2023.
Tierra del Fuego: análisis de la viabilidad de la transformación productiva | Fundar

[34] *Ibídem.*

quedando afuera unas 10.500 que no reciben ningún beneficio.[35] Algunos análisis sobre los impactos de este régimen demuestran que si bien buscaba un aumento en las exportaciones, no están claros sus efectos en ese sentido. De hecho, Argentina no parece haber logrado "escalar" significativamente en su patrón de inserción internacional en este mercado, y los "derrames" del sector hacia el resto de la economía son limitados en cuanto a su alcance.[36] Incluso hay autores que plantean que el régimen promueve una nueva forma de extractivismo, en tanto los incentivos que ofrece no conducen a formar profesionales capaces de desarrollar tecnología innovadora, sino que facilitan la prestación de servicios de profesionales de la informática de una complejidad media a empresas en el exterior[37].

Otro régimen sobre el que existen amplias críticas es el de promoción de la actividad minera. Las condiciones de opacidad en las que se aplica implican déficits de eficiencia –derivados de no contar con probada efectividad ni racionalidad para la toma de decisiones– y de equidad –en tanto la exención no justificada de las obligaciones tributarias resulta injusta para los demás contribuyentes y contraría el principio general de igualdad que debe regir en las cargas públicas de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Nacional–[38]. El análisis de las discusiones legislativas de este régimen permite comprobar al menos tres cuestiones preocupantes: a) las condiciones que lo motivaron son muy débiles y opacas. No se presentaron evidencias que justificaran su necesidad y todos los argumentos giraron en torno a los intereses de las empresas mineras; b) la participación se limitó a los sectores beneficiados o representantes de ellos. En ninguno de los debates públicos se involucró a comunidades o habitantes de las zonas en las que se encontraban instalados proyectos mineros; c) no se incorporaron razones expresas que los justifiquen ni metas concretas, mucho menos una línea de base para evaluar sus impactos luego de la implementación. En este sentido, la Dirección Nacional de Inversiones Mineras informó en 2020 que la elaboración del plan anual de fiscalización no contaba con una línea de base.[39]

El caso de la minería es sólo un ejemplo de la falta de participación genuina y de motivaciones claras a la hora de aprobar beneficios impositivos: un análisis sobre la reforma tributaria de 2017[40], que incorporó

[35] Observatorio del Trabajo Informático. Informe anual 2022. Una radiografía del sector de SSI desde la mirada de los trabajadores. Buenos Aires. 2022. https://oti.ar/oti_informe_anual_2022.pdf

[36] López, Andrés. "El largo y sinuoso camino hacia la 'Economía del Conocimiento' (y algunas opiniones impopulares sobre la Ley de Software)", publicado en Alquimias económicas. 2019. El largo y sinuoso camino hacia la "Economía del Conocimiento" (y algunas opiniones impopulares sobre la Ley de Software)

[37] Baum, Gabriel, Robert, Verónica y Moncaut, Nicolás. "Argentina y la fábrica de tecnología global", publicado en *Revista* Anfibia. 2020. Argentina y la fábrica de tecnología global - Revista Anfibia

[38] Izcurdia, Julieta y Vivanco, Malena. "¿Quiénes ganan y quiénes pierden con los beneficios mineros?", en Nápoli, Andrés y Marchegiani, Pía. (Comps.), *Informe ambiental 2022: Abordar una transición socioecológica integral: el desafío de* nuestro tiempo. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2022. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/IAF_2022_Completo_compressed.pdf

[39] Ryan, Carmen. "Los argumentos, las tramas legislativas y los sectores involucrados en el debate de los beneficios fiscales a la minería. ¿Qué declaran y qué promueven los gastos tributarios en Argentina?" ACIJ. 2021. Los argumentos, las tramas legislativas y los sectores involucrados en el debate de los beneficios fiscales a la minería.

[40] Micozzi, Mariana. "El impuesto al dióxido de carbono en Argentina: análisis de un instrumento político", en Di Pangracio, Ana *et al.*, *Informe*

el impuesto al dióxido de carbono al sistema tributario nacional, indica que algunos de los motivos por los cuales no se aprobó el proyecto en la versión original –que preveía aplicar un gravamen sobre todos los combustibles fósiles con potencial emisión de Gases de Efecto Invernadero– fue la gran presión ejercida por los productores de gas para que este combustible quedara exento del impuesto y el interés del gobierno nacional en preservar su relación con provincias productoras.

III.B. Secreto fiscal: principal obstáculo para el acceso a la información

La ausencia de criterios uniformes para definir el régimen de referencia de cada tributo, sumada a las variaciones metodológicas en los informes oficiales, ha generado inconsistencias que dificultan el control democrático, la transparencia y la rendición de cuentas de los gastos tributarios. A esto se suma la aplicación restrictiva del instituto del secreto fiscal, el instrumento más utilizado por los Estados para rechazar el acceso a la información pública fiscal.[41] En el caso argentino se encuentra regulado en el artículo 101 de la Ley de Procedimiento Tributario, N.º 11.683.

Puede decirse que el secreto fiscal es una herramienta que permite asegurar la confidencialidad y la protección de datos en tanto busca, por un lado, proteger el derecho a la intimidad económica de los contribuyentes, lo que se traduce en un deber de confidencialidad de la información obtenida por la administración tributaria. Por otro lado, implica la obligación de la administración tributaria de respetar el derecho a la protección de los datos personales suministrados por el contribuyente, así como el derecho de las personas de controlar el uso de sus datos personales mediante el ejercicio de derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

En Argentina, la agencia recaudatoria nacional hace una aplicación sumamente restrictiva de la figura del secreto fiscal, que limita el acceso público a datos clave sobre la gestión de recursos públicos, como los beneficiarios de los gastos tributarios. Esta interpretación hace que prime el derecho a la intimidad y la tranquilidad del contribuyente (un interés netamente privado) por sobre el interés público en el control de la gestión estatal. Sin embargo, se ha demostrado que el secreto fiscal no incentiva el cumplimiento de las obligaciones tributarias.[42]

Si bien el secreto fiscal puede legitimarse por razones de interés público y de

*ambienta*l 2019. Buenos Aires, 2019. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. https://farn.org.ar/iafonline2019/articulos/el-impuesto-al-dioxido-de-carbono-en-argentina-analisis-de-un-instrumento-politico/

[41] Santos Flores, Israel. "Secreto fiscal, producción y acceso a la información pública en materia tributaria", *Serie Documentos Comple*mentarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 8. 2020 Secreto fiscal, producción y acceso a la información pública en materia tributaria

[42] De hecho, en 1964 el gobierno del presidente Illia lo derogó y durante siete años no existió la obligación de guardar reserva de la información económica y patrimonial de los contribuyentes. En ese entonces, la derogación se fundó en una "medida de moralidad" con el fin de aumentar la recaudación impositiva. Ver O'Donnell, Agustina. "Acceso a la Información Pública y Secreto Fiscal. ¿Es posible un secreto fiscal más democrático?". 2022. México, Buenos Aires: UNAM, EDIAR.

seguridad nacional[43], su regulación y uso puede entrar en conflicto con el derecho de acceso a la información pública, lo que hace necesaria la búsqueda de estándares que permitan conciliar ambos. Su aplicación no debería eximir a las administraciones tributarias de entregar cualquier información que se encuentre en su poder, mucho menos cuando se trate de información relativa a actos del propio Estado que se vinculan con la gestión de los recursos públicos.[44]

En muchos países de América Latina y el Caribe, incluida la Argentina, la regulación del secreto fiscal no está armonizada con la normativa que rige el acceso a la información pública.[45] Este artículo concluye con una propuesta de reforma normativa que armoniza la garantía del secreto fiscal con el derecho humano de acceso a la información pública.

III.C. Incompatibilidad del gasto tributario con los principios de derechos humanos

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) comprobó que los gastos tributarios han sido considerados la onceava razón entre doce mencionadas por empresas para definir sus inversiones y que, en la mayoría de los casos, la inversión hubiera tenido lugar igualmente sin ellos[46]. A pesar de tratarse sólo de uno de los factores que pueden afectar la inversión, el empleo y el crecimiento económico, se sostienen sin revisión a lo largo de los años. La combinación de opacidad, persistencia de beneficios regresivos, falta de evaluación y concentración de recursos favorece escenarios institucionales en los que la rendición de cuentas es limitada y la asignación de recursos no se vincula necesariamente con la garantía de derechos fundamentales.[47]

El análisis de la documentación pública disponible en Argentina permite afirmar que esta es insuficiente para asegurar el derecho de acceso a la información pública en materia de gastos tributarios. Los datos que se publican no poseen desagregaciones que permitan un análisis con perspectiva de derechos y en clave de igualdad. A la vez, debido a la extensiva aplicación del secreto fiscal, no es posible acceder a información relativa a sus beneficiarios y montos con los que se benefician. Tampoco existen mecanismos de participación accesibles y genuinos, ni instancias de educación, cultura y democracia fiscal que permitan a la

[43] Como la seguridad estatal, la defensa nacional, el menoscabo de las relaciones internacionales; el daño a la estabilidad financiera, económica o monetaria; posibles daños a la salud pública; posibles perjuicios al sistema de impartición de justicia; la obstaculización en la investigación y persecución de delitos; o siempre que su levantamiento resulte contrario al orden público (por ejemplo, para persecuciones de carácter político, racial o religioso o cuando se trata de información estratégica que afecta la seguridad nacional en poder de los servicios de inteligencia).

[44] ACIJ, CELS, Dejusticia, FUNDAR, INESC, RJFALC, CESR. "Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.", 2021. Principio 7, Directriz 4. Página 37. https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

[45] Santos Flores, Israel. "Secreto fiscal, producción y acceso a la información pública en materia tributaria", *Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal,* 8. 2020 Secreto fiscal, producción y acceso a la información pública en materia tributaria

[46] Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. "Tributación y Desarrollo: Principios para profundizar la transparencia y la gobernanza de los incentivos fiscales". 2015. https://web-archive.oecd.org/2015-10-22/221727-transparency-and-governance-principles.pdf

[47] Sigal, Martín. "Emergencia, DESC y la necesidad de una política fiscal con perspectiva de derechos humanos", publicado en Pensar en Derecho, 16, 19-65. 2020. Emergencia, DESC y la necesidad de una política fiscal con perspectiva de derechos humano

ciudadanía involucrarse en la toma de decisiones fiscales. La participación dista de ser equitativa, plena, significativa, multisectorial e inclusiva. Por el contrario, suele limitarse a grupos interesados y beneficiados por los regímenes sectoriales.

No es posible evaluar con precisión la razonabilidad y la eficacia de los gastos tributarios ni sus impactos en la igualdad dado que no se realizan evaluaciones de impacto. Esto lleva a que se sostengan sin revisión beneficios con impactos negativos. Tal es el caso de las alícuotas reducidas de IVA, las cuales si bien intuitivamente pueden parecer loables –porque se aplican sobre un impuesto intrínsecamente regresivo–, el propio Poder Ejecutivo reconoció que algunas de ellas (las que se aplican a las obras de arte, medicina prepaga, productos de panadería y construcción de viviendas) aumentan la regresividad del impuesto.

La mera existencia de gastos tributarios injustificados y del costo que estos tienen no sólo en términos fiscales sino también –en algunos casos– sociales y ambientales permite afirmar que el principio de máximo uso de los recursos disponibles tampoco se encuentra cumplido en Argentina. La existencia de algunos beneficios que se aplican a sectores concentrados de la economía evidencia, cuanto menos, que no se está evaluando la utilización de recursos susceptibles de ser captados de forma legítima a través de reformas tributarias. La inexistencia de evaluaciones estrictas y periódicas sobre los efectos de las políticas de gastos tributarios refuerza el incumplimiento del principio de máximo uso de los recursos disponibles.

Considerando el contexto de crisis que enfrenta la Argentina, cobra especial relevancia la revisión de gastos tributarios inequitativos e injustificados para dar cumplimiento al principio de progresividad y no regresividad en caso de tomarse medidas regresivas, en tanto sólo serán justificadas si se prueba que hay un pleno aprovechamiento de los recursos socialmente disponibles, y que se estudiaron todas las alternativas posibles de ampliación del espacio fiscal.

IV. Propuestas para una reforma del gasto tributario en clave de derechos humanos

Como hemos visto un sistema de ingresos adecuado se basa en impuestos socialmente justos y transparentes, lo cual implica que los sistemas tributarios no deben tener privilegios y deben ser equitativos, progresivos y redistributivos, al mismo tiempo que deben permitir la generación de recursos suficientes para sostener bienes y servicios públicos de calidad. Contrariamente, el diagnóstico presentado revela que el gasto tributario argentino presenta deficiencias significativas en materia de transparencia, equidad y control democrático.

En un contexto donde las discusiones públicas suelen incluir argumentos de escasez de recursos, insuficiencia de fondos, o necesidad de reducir el déficit fiscal, deviene aún más esencial conocer en qué condiciones se renuncia a recursos que podrían orientarse a la satisfacción de derechos fundamentales[48]. Para avanzar hacia una política fiscal alineada con estándares de derechos humanos, es necesario desarrollar un conjunto de reformas que aborden las dimensiones institucionales, normativas, metodológicas y distributivas del gasto tributario. Las

[48] Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Las exenciones a la luz del principio de igualdad. Informe sobre gastos tributarios en Argentina. Buenos Aires. 2018. acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Las-exenciones-a-la-luz-del-principio-de-igualdad-online.pdf

propuestas[49] que se detallan a continuación buscan promover una mayor transparencia y responsabilidad en el sistema tributario argentino.

IV.A. Reglas institucionales que deben regir los gastos tributarios

Dado que nuestro país carece de un código tributario y las diversas categorías impositivas se rigen por leyes especiales sujetas a modificaciones frecuentes, dicha ley se presenta como el marco más idóneo para efectuar estas reformas. Es importante resaltar que la Ley N.º 11.683 regula todos los impuestos nacionales y establece garantías para los contribuyentes, incluyendo el instituto del secreto fiscal. Por lo tanto, resulta apropiada para establecer las pautas que deben regir en el ámbito de los gastos tributarios.

La primera área de reforma consiste en establecer reglas claras y permanentes que permitan controlar el gasto tributario con mecanismos equivalentes a los del gasto presupuestario. Para ello se propone la incorporación de un nuevo artículo en la Ley N.º 11.683, el Artículo 112 bis. Este artículo tiene como objetivo consolidar un conjunto de buenas prácticas que aborden cuestiones relativas a la motivación para la creación, la implementación, el control, la evaluación, la revisión y eventual derogación de beneficios fiscales. La redacción propuesta es la siguiente:

ARTÍCULO 112 bis — Régimen aplicable a gastos tributarios y otros tratos diferenciales en los gravámenes.

La promulgación de normas legales que contengan gastos tributarios (exoneraciones, incentivos, beneficios o cualquier otro tratamiento impositivo diferencial) se sujetará a las siguientes reglas:

1) Deberá encontrarse sustentada en un "Informe de Motivos" que contenga:

a) los objetivos, los alcances concretos y los sujetos beneficiados de la propuesta;

b) el análisis cuantitativo del costo fiscal efectivo de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir;

c) el sustento que demuestre que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto a otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos;

d) la evaluación de que no se generen condiciones de competencia desiguales o repercusiones negativas en relación con la equidad horizontal respecto a los contribuyentes no beneficiados;

e) el análisis de sus impactos en la promoción de la igualdad

[49] Las propuestas fueron desarrolladas para el trabajo publicado por ACIJ en 2023, titulado "Gastos tributarios transparentes y equitativos. Una propuesta de reforma para la implementación de los beneficios impositivos en Argentina." Para su desarrollo fueron consultadas las especialistas Agustina O'Donnell y Verónica Grondona y se realizó con el apoyo de Sofía Pasquini, abogada del equipo de trabajo del programa de justicia fiscal de ACIJ, bajo mi coordinación. Una vez concluida, la propuesta fue revisada por Agustina O'Donnell y Verónica Grondona y también por Pedro Biscay y Martín Mangas, ambos integrantes del Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad. A todos/as ellos/as agradezco enormemente el trabajo y la ayuda para llevar adelante esta propuesta.

socioeconómica y de género y en las condiciones socioambientales del sector, la región o el territorio;

f) la/s Autoridad/es de Aplicación que estará/n a cargo del monitoreo de la medida;

g) los indicadores y/o aspectos que se emplearán como línea de base para el monitoreo que estará a cargo de la Autoridad de Aplicación determinada en consonancia con el inciso anterior. Entre estos indicadores deben contemplarse aquellos que permitan medir resultados en términos socioambientales y de género;

h) un plazo de vigencia claro, el cual no podrá exceder de tres (3) años para los regímenes de promoción, entendiéndose otorgada por un plazo máximo de tres (3) años aquella medida que no indique un plazo de vigencia concreto. En el caso de los tratamientos diferenciales regulados a través de la ley del impuesto, no aplicará el máximo de tres (3) años de vigencia, quedando sujeto a una instancia de evaluación por parte de la Autoridad de Aplicación en caso de exceder de un (1) año.

Estos requisitos son de carácter concurrente. El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación y aprobación de propuestas de gastos tributarios.

2) La/s Autoridad/es de Aplicación tendrá/n que presentar anualmente al Congreso de la Nación, y publicar en su página web, una evaluación ("Evaluación Anual") de todas las exoneraciones, incentivos, beneficios y/o cualquier otro tratamiento impositivo diferencial a su cargo, las cuales deberán abordar el desarrollo de los aspectos incluidos en el "Informe de Motivos", a saber, evaluación de:

a) la eficacia y eficiencia de la medida respecto del logro del/los objetivo/s buscado/s y sus alcances (informar si los beneficios llegan al público objetivo y cuantificar dichos alcances);

b) el costo fiscal efectivo de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejaron de percibir en el período transcurrido desde la entrada en vigencia;

c) la alineación de la medida con la política pública que la sustenta;

d) si se generan condiciones de competencia desiguales o repercusiones negativas en relación con la equidad horizontal respecto a los contribuyentes no beneficiados;

e) su impacto en la promoción de la igualdad socioeconómica y de género y en las condiciones socioambientales del sector, la región o el territorio;

f) si se generaron condiciones de competencia desiguales respecto a los contribuyentes no beneficiados;

g) los factores y/o aspectos particulares dispuestos conforme el "inciso a.vi)" del presente artículo;

h) el plazo de vigencia de la medida, en especial, en aquellos casos en que el término de duración esté llegando a su fin y se considere oportuna la extensión de dicha duración;

i) si promueve el desarrollo del sector, la región o el territorio; a través de:

1. la creación de empleos directos e indirectos,

2. las condiciones laborales de los empleos creados,

3. la promoción de la igualdad socioeconómica y de género,

4. el aumento de las capacidades productivas del sector,

5. el aumento de las inversiones en la región, sector o territorio,

6. otros aspectos debidamente justificados;

j) las fuentes de información usadas para abarcar los datos de los incisos anteriores.

Esta disposición se aplicará tanto a los tratamientos existentes como a los que se creen en el futuro, asegurando un tratamiento fiscal equitativo, eficaz, eficiente y transparente.

3) En caso de tratarse de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios aplicados sobre impuestos directos como los patrimoniales, sobre bienes de lujo o sobre bienes o servicios que dañen la salud y/o el medioambiente, se requiere una justificación y verificación reforzada sobre su efectividad.

4) Cuando se trate de regímenes de promoción, la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario podrá ser aprobada por un período de hasta tres (3) años, contado a partir del término de su vigencia. Para la aprobación de la prórroga se requiere necesariamente de la evaluación por parte de la Autoridad de Aplicación del impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, que deberá contemplar los aspectos enumerados en el inciso "b" de este precepto. Esta evaluación deberá ser efectuada por lo menos un (1) año antes del término de su vigencia.

Para toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) deberá publicar los nombres, razón social o denominación social de las personas humanas o jurídicas beneficiarias –y sus beneficiarios finales–, así como también el monto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. Dicha

publicación se realizará anualmente, dentro de los noventa (90) días calendario del siguiente año de la fecha de acogimiento o goce de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. Los tratamientos del derecho de reserva en estos casos deberán cumplir con lo dispuesto en el artículo 101 de la presente ley.

IV.B. Excepciones a la aplicación del secreto fiscal

En segundo lugar, se plantean diversos agregados al actual artículo 101 de la Ley 11.683, que regula el secreto fiscal. Con ellas se busca impulsar una regulación más democrática del secreto fiscal y eliminar la confidencialidad de la información sobre contribuyentes que sean beneficiarios de gastos tributarios. Se trata de una propuesta que respeta la intimidad de las personas, pero al mismo tiempo permite a la ciudadanía acceder a la información necesaria para controlar la gestión de los recursos públicos. La redacción propuesta es la siguiente:

ARTÍCULO 101 — "[...] El secreto establecido en el presente artículo no regirá: [...]"

i) Respecto de los contribuyentes beneficiarios de gastos tributarios o sus beneficiarios finales, exoneraciones, incentivos, beneficios o cualquier otro tratamiento impositivo diferencial sólo en lo relativo al monto con el que se beneficia. En tales casos, se podrán publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: nombre o razón social, CUIT, situación frente al IVA y monto del beneficio. Cuando se trate de personas humanas deberá publicarse el total de patrimonio e impuesto pagado y el género. En caso de tratarse de personas jurídicas deberá detallarse el tamaño (ingresos totales, ingresos sujetos a impuestos, ganancia sujeta a impuesto, impuesto pagado y cantidad de empleados) y la actividad que desarrolla.

La Dirección General Impositiva (DGI) dependiente de la AFIP estará obligada a suministrar, o a requerir –si careciera de la misma–, la información bancaria, financiera o bursátil que le solicitaran, en cumplimiento de las funciones legales, la Dirección General de Aduanas (DGA) dependiente de la AFIP, la Comisión Nacional de Valores y el Banco Central de la República Argentina, sin que pueda alegarse respecto de ello el secreto establecido en el Título V de la Ley Nº 21.526 y en los artículos 8º, 46 y 48 de la Ley Nº 17.811, sus modificatorias u otras normas legales pertinentes.

La información amparada por el secreto fiscal contenido en este artículo se encuentra excluida del derecho de acceso a la información pública en los términos de la ley 27.275 y de las leyes que la modifiquen, sustituyan o reemplacen.

V. Conclusiones

La caracterización del sistema tributario argentino exige un ejercicio de reflexión que va más allá de concebirlo como un instrumento de recaudación y distribución de recursos, porque refleja con total claridad las relaciones de poder y de desigualdad que caracterizan a nuestra sociedad. Basta ver quiénes son las personas más afectadas por la estructura predominantemente regresiva de nuestro

sistema impositivo para confirmar los sesgos que el sistema tributario replica: las personas de menores ingresos y, entre ellas, las mujeres –por su sobrerrepresentación en dicho grupo poblacional– son quienes aportan proporcionalmente más a la recaudación de impuestos.[50]

Son muchas las razones por las cuales resulta tan complejo contar con sistemas impositivos más justos. Una de ellas es la captura del Estado. Oxfam describe a este fenómeno como *"el ejercicio de influencia abusiva por una élite –en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general– sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado, con efectos potenciales en la desigualdad y en el correcto desempeño de la democracia"*.[51] Entre estos mecanismos se encuentran campañas mediáticas, puerta giratoria, ruptura de mecanismos ordinarios regulados para la toma de decisiones, lobby y control de conocimiento, etc.

La captura del Estado, al igual que la corrupción, son factores complejos y multicausales que impactan en nuestra democracia profundizando las desigualdades –económica, social, política, de género, etc.– y distorsionando los fines colectivos de la política fiscal. Ambas tienen múltiples consecuencias negativas en términos distributivos y sustantivos, ya que afectan la legitimidad del accionar del Estado, disminuyendo la confianza en la democracia y el Estado de derecho. En Argentina, uno de los factores que facilita la captura de lo público por parte de las élites económicas es la casi nula existencia de canales institucionales de participación de la ciudadanía en condiciones de igualdad en las discusiones fiscales. Esto produce un desbalance en la posibilidad de influir en la toma de decisiones, según el poder económico de los diferentes sectores de la sociedad. Un ejemplo de este desequilibrio son las políticas de gastos tributarios analizadas en este artículo.

La falta de participación, de previsión de objetivos claros y de justificaciones en la definición de esos beneficios, así como la ausencia de mecanismos de evaluación adecuados sobre sus ventajas y desventajas, dan lugar a la implementación de privilegios fiscales injustificados. Es así que, como consecuencia del marco de opacidad en el que se aprueban e implementan, los gastos tributarios han generado un sistema proclive a la evasión y a la corrupción, y tuvieron un impacto negativo en la igualdad al beneficiar mayoritariamente a sectores con altas rentas y forzar la compensación de los gastos tributarios con impuestos regresivos como el IVA[52].

En nuestro país los sectores económicos concentrados son los que menos aportan –en términos proporcionales a su capacidad de pago– porque los impuestos sobre la riqueza son muy bajos y porque emplean muchos mecanismos para evadir impuestos[53]. Es así que Argentina ocupa el

[50] ACIJ, Amnistía Internacional Argentina, CELS, ELA. "JUSTICIA FISCAL Y JUSTICIA DE GÉNERO: dos demandas urgentes e inseparables". Buenos Aires. 2023. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/03/Justicia-fiscal-y-justicia-de-genero_-dos-demandas-urgentes-e-inseparables.pdf

[51] Cañete Alonso, Rosa. "Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017).". 2018, página 14. DEMOCRACIAS CAPTURADAS:

[52] Martín, Fernando R. "La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias." Santiago de Chile, 2009. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5501/1/S0900326_es.pdf

[53] Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad. "10 propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa". 2023.

tercer puesto en el ranking global de países con dueños de empresas en guaridas fiscales[54], publicado en la investigación periodística conocida como Pandora Papers. Esa investigación puso en evidencia que las riquezas acumuladas mediante la elusión y la evasión en cuentas offshore no son sólo el reflejo de un sistema económico y tributario injusto, sino que también son herramientas de impunidad para el delito y la corrupción.

En este punto, se vuelve oportuno mencionar una publicación fundamental para profundizar en el entendimiento de la política fiscal desde un enfoque de derechos: el libro de Holmes y Sunstein del año 2011, titulado "El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos." Este libro, además de ayudarnos a desaprender la incorrecta e ideologizada clasificación de "derechos positivos" y "derechos negativos" –que indica que los únicos derechos costosos son los derechos sociales–, permite dimensionar la importancia de los impuestos para contar con sistemas de protección social y servicios públicos robustos e igualitarios. También es crucial para ayudarnos a reflexionar sobre el trasfondo sociocultural que tienen todas las regulaciones jurídicas. Tal es el caso del gasto tributario, un elemento estructural del sistema fiscal argentino que tiene efectos significativos sobre la igualdad, la progresividad tributaria y la disponibilidad de recursos públicos para la garantía de los derechos.

La ausencia de información homogénea, la falta de evaluaciones periódicas, la opacidad y la persistencia de beneficios tributarios regresivos comprometen la capacidad del Estado para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. A partir de las propuestas antes reseñadas, el gasto tributario puede convertirse en una herramienta fiscal legítima, eficiente y socialmente equitativa, capaz de colaborar con la construcción de un sistema tributario coherente con los derechos humanos y con un proyecto de desarrollo más justo e inclusivo.

https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/10/POLITICA-FISCAL-PARA-LA-EQUIDAD.-10-PROPUESTAS-PARA-UNA-SOCIEDAD-MAS-JUSTA-COMPLETO.docx.pdf

[54] Según el Índice de Guaridas Fiscales Corporativas elaborado por Tax Justice Network, las guaridas fiscales son los países o jurisdicciones más cómplices a la hora de ayudar a las empresas multinacionales a pagar menos impuestos sobre la renta de las sociedades. Ver: Los mayores facilitadores mundiales del abuso fiscal corporativo

GÉNERO Y DERECHO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. LA CONSTRUCCIÓN DE CATEGORÍAS CONCEPTUALES PARA SU ABORDAJE (PARTE 1)

Sol Agostino

I. Introducción

Este artículo se propone realizar una aproximación preliminar a la problemática relativa a la construcción de categorías conceptuales apropiadas para el análisis del derecho de las finanzas públicas en perspectiva de género. Esta exploración parte del supuesto de una insuficiencia para abordar los desafíos específicos del derecho de las finanzas públicas en perspectiva de género por parte de las categorías jurídicas tradicionales utilizadas en este ámbito, las categorías utilizadas por otras disciplinas que estudian este mismo fenómeno (fundamentalmente, la economía) y las categorías propias del análisis de género. Si bien todas ellas contienen aportes valiosos en sus respectivos campos, no se articulan satisfactoriamente en el abordaje del tipo de problemas que ofrece el derecho financiero desde la perspectiva de género. Esta misma insuficiencia se constata al abordar el estudio del derecho de las finanzas públicas en relación a distintos colectivos vulnerables, en tanto las reflexiones clásicas relativas fundamentalmente a la desigualdad económica no resultan suficientes para comprender la extensión de las dificultades que atraviesan a estos colectivos (y menos aún si se incorpora la interseccionalidad como factor clave e imprescindible de la reflexión).

Este esfuerzo de construcción conceptual, aunque trabajoso, resulta clave e impostergable. Si las producciones e investigaciones jurídicas se limitan a reproducir diagnósticos empíricos y propuestas elaborados desde el marco conceptual de otras disciplinas, poco y nada tendrán para decir que tenga sentido y que permita generar material para la adopción de decisiones por parte de los operadores jurídicos. El derecho de las finanzas públicas se ha movido desde siempre en un terreno farragoso, porque abreva necesariamente de la economía, la política y otras disciplinas que se ocupan del mismo objeto, pero ha sabido diferenciarse principalmente por el confesado carácter normativo de su perspectiva y por la labor de reconversión al lenguaje jurídico de conceptos que originalmente provienen de esas disciplinas. Un buen ejemplo de esta remodelación conceptual, más allá de sus dificultades y límites (que son muchos), puede ser el concepto de capacidad contributiva, originalmente elaborado por la economía y adaptado a una función normativa como principio jurídico.

Este trabajo pretende abordar una primera etapa de este esfuerzo de construcción conceptual, que se continuará en futuros trabajos, explorando las herramientas conceptuales actualmente más utilizadas para analizar las finanzas públicas en perspectiva de género. Se trata de un primer paso de un proceso que buscará construir categorías conceptuales propias que permitan estudiar el derecho financiero en perspectiva de género. Se asume que, probablemente, el resultado de este intento de construcción conceptual sea también insuficiente y constituya sólo parte de un proceso que sufrirá demoras, retrocesos y revisiones, pero no puede evitarse ni soslayarse, si es que el derecho de las finanzas públicas pretende entenderse a sí

mismo como relevante para el análisis de género.

Adicionalmente, cabe apuntar que la necesidad de contar con conceptos adecuados para estudiar el derecho de las finanzas públicas en perspectiva de género, debería no solamente permitir pensar estas cuestiones desde la teoría del derecho, sino, especialmente, elaborar herramientas de dogmática jurídica. Este punto resulta crucial, puesto que es, justamente, en el espacio de la dogmática jurídica donde se juega la elaboración de argumentos justificados para la adopción de decisiones por parte de quienes operan jurídicamente. Y es en la esfera de las decisiones en las que tiene especial sentido pugnar por un derecho de las finanzas públicas que adopte la perspectiva de género.

En cuanto al recorrido que se propone este artículo, se partirá de una selección de textos relevantes en la región, de los cuales se extraerá una breve descripción de las categorías más usuales para el abordaje de las finanzas públicas en perspectiva de género desde otras disciplinas, estudiando sus potencialidades y limitaciones (siempre teniendo presente que la búsqueda que orienta el proceso que se inicia con este trabajo está orientada jurídicamente).

En trabajos futuros, que darán seguimiento al presente, se identificarán conceptos generales o comunes al análisis de género que pueden resultar claves para una mirada jurídica del fenómeno financiero, pasando luego por conceptos tradicionales del derecho financiero que podrían ser reelaborados, para realizar finalmente una propuesta de construcción que tenga en consideración los antecedentes y a la vez contenga los rasgos de innovación pertinentes para el campo de estudio.

II. Las principales categorías conceptuales utilizadas por otras disciplinas para abordar las finanzas públicas en perspectiva de género

Existe actualmente una producción significativa de documentos e investigaciones que estudian diversos aspectos de las finanzas públicas en perspectiva de género, principalmente en materia de gasto público y tributación, sin perjuicio de que también se ha estudiado el impacto de la deuda pública en la desigualdad de género. Son numerosos los estudios publicados en esta línea por organismos internacionales, tales como ONU, BID, CEPAL, entre muchos otros, así como investigaciones académicas de diversa índole.

La mayoría de estos estudios se detiene especialmente en producir y analizar evidencia empírica que da cuenta de las discriminaciones de género, especialmente entre mujeres y varones y, en algunos casos, tomando en cuenta además determinadas interseccionalidades (por ejemplo: mujeres, pobreza y origen étnico). A partir de esta evidencia empírica (generalmente construida a partir de encuestas o del análisis cuantitativo de datos secundarios), se suele proponer medidas para disminuir esas diferencias a nivel de políticas públicas de diversa índole. Este esquema se repite en forma más o menos constante y se articula en función de algunas herramientas conceptuales, que son las que interesan a los efectos de este estudio.

Pues bien, a efectos de identificar y sistematizar al menos las principales categorías conceptuales que se utilizan desde esta mirada, se propone a continuación un breve repaso por algunos de estos documentos, que permitirán una aproximación al arsenal teórico en el que se mueven las producciones sobre finanzas públicas y género. Para ello, se revisarán algunos documentos académicos producidos con el respaldo de

organizaciones relevantes (ONU, CEPAL, Latindadd, OXFAM, entre otras), en los últimos años, por entenderse que brindan un panorama que ilustra los tipos más frecuentes de aproximaciones actuales a la temática y que superan estándares mínimos de rigurosidad y calidad. De esta manera, aunque no se agote el universo de producciones al respecto, se logrará un panorama que ilustre suficientemente, a los objetos de este trabajo, acerca de los conceptos más usados para abordar la temática.

Para la selección de los documentos analizados se tuvo en consideración la significatividad y reputación de las organizaciones que los financian y de sus autores/as, la relevancia de estas producciones en el ámbito latinoamericano (y, especialmente, en el uruguayo) y su temporalidad, en el sentido de ser estudios recientes, de tal manera de ilustrar acerca del estado del arte, al menos en el arsenal general de aparatos conceptuales aplicados en estos trabajos. Como se verá, las categorías conceptuales usadas son mayormente coincidentes, confluyendo en similares constataciones y conclusiones

Tabla. Muestra de Documentos que abordan políticas fiscales en perspectiva de género

Documento	**Institución/ Organismo o Entidad de referencia/ Autoras/es y Año**	**Categorías conceptuales principales del análisis de género aplicado a las finanzas públicas**	**Propuestas/ Medidas/ Recomendaciones específicas**
Fortaleciendo la gestión de las finanzas públicas para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Avances y desafíos en América Latina.	ONU Mujeres Autora: Tania Sánchez Montaño 2023[1]	Igualdad/ Equidad de género Empoderamiento de las mujeres Brechas de género Políticas sensibles al género	Presupuestos con enfoque de género (elaboración –marcado o etiquetado-, gestión, seguimiento, evaluación y publicidad-transparencia).
Fiscalidad y Género. Análisis de los sesgos de género en el sistema tributario uruguayo	PNUD CINVE Autores/as: Viñales, G.; Grau, C.; Pereira, M. 2024 [2]	Sesgos de género implícitos y explícitos Igualdad/ Equidad de género Brechas de género	Eliminar opción de liquidación como núcleo familiar en IRPF. Evaluar aplicación tasas diferenciales de IRPF a varones y mujeres.

[1] Sánchez Montaño, T. ONU Mujeres (2023). Fortaleciendo la gestión de las finanzas públicas para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Avances y desafíos en América Latina. Informe regional, disponible en https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2023-10/es_informeavancesindicador5c1_09oct023_digital.pdf [fecha de consulta: 6/07/2025].

[2] Viñales, G.; Grau, C. y Pereira, M. (2024). *Fiscalidad y Género. Análisis de los sesgos de género en el sistema tributario uruguayo*. PNUD Uruguay, disponible en: https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2025/04/undp-uy-fiscalidad-y-genero-2023.pdf [fecha de consulta: 31/07/2025].

			Tasa mínima IVA a productos de gestión menstrual.
Política fiscal y género: el caso de Uruguay	Fundación Friedrich Ebert Stiftung Autora: Alma Espino 2019 [3]	Igualdad de género/equidad Brechas de género Sesgos de género implícitos y explícitos	Generar información para medir impactos diferenciados de la política fiscal. Promover reformas tributarias guiadas por principios de equidad.
La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina	CEPAL (ONU y Cooperación Española) Autora: María Almeida 2021 [4]	Sesgos de género implícitos y explícitos (positivos-negativos) Brechas de género Igualdad de género/ Equidad	Potenciar uso de fuentes de financiamiento público innovadoras (ej.: bonos temáticos de género). Que el sector público tome la iniciativa para estudiar sesgos en tributación. Generación de estadísticas. Presupuestos sensibles al género que contemplen todas las fases del ciclo presupuestario/ Generación de información sobre gasto público con incidencia en cuestiones de género comparable internacionalmente. Inclusión de enfoque de género en compras públicas. Incentivos tributarios al empleo/ Programas de protección social con enfoque de género.
Financiamiento para el Desarrollo. Retos para las Mujeres Latinoamericanas	Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – Latindadd	Igualdad/ Equidad de género Sesgos de género explícitos e implícitos Brechas de género	Cambios en la gobernanza fiscal a nivel nacional, regional y mundial. Construcción de arquitectura financiera

[3] Espino, A. (2019). Política fiscal y género: el caso de Uruguay. Análisis 1/2019. FES Tributación. Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, disponible en https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/15306.pdf [fecha de consulta: 22/07/2025].

[4] Almeida Sánchez, María Dolores (2021). La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 217 (LC/TS.2021/105), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. Disponible en https://economiafeminista.org/wp-content/uploads/2024/09/la-politica-fiscal-con-enfoque-de-genero.pdf [fecha de consulta: 31/07/2025]

	Contribuyen: Bedoya, C. et al. 2025[5]		internacional justa, democrática y feminista (nuevo pacto fiscal que garantice justicia tributaria, reconocimiento del trabajo de cuidados, erradicación de flujos financieros ilícitos y anulación de deudas ilegítimas).
Oportunidades del Espacio Fiscal para el Financiamiento de los Cuidados	OXFAM/ CLACSO/ Latindadd/ Autora: Serafini, Verónica 2025 [6]	Igualdad sustantiva Brechas de género Sesgos de género Organización social de los cuidados/ División sexual del trabajo/ Roles de género Patriarcado	Incorporación de enfoque de género y feminista en políticas tributarias y recaudación de fondos públicos. Impulsar impuestos que garanticen progresividad (economía digital, impuestos a herencia y patrimonio). Eliminar evasión, elusión y tratamientos preferenciales. Cooperación fiscal internacional. Fortalecimiento de PT-LAC[7] Apoyar CMCFI[8] , incluyendo impuesto mínimo mundial a la extrema riqueza e impuesto a las transacciones financieras. Presupuestos con enfoque de género en los gastos, ingresos y deuda. Financiamiento de los cuidados en el marco de la protección social. Mejorar sistemas de información.

[5] Bedoya, C. (Coord. Gral.). Financiamiento para el Desarrollo: Retos para las Mujeres Latinoamericanas. Latindadd (2025), disponible en Financiamiento para el desarrollo. Retos para las mujeres latinoamericanas - Latindadd [fecha de consulta: 19/09/2025]

[6] Serafini, Verónica. Oportunidades del Espacio Fiscal para el Financiamiento de los Cuidados. CLACSO, Latindadd, OXFAM (2025), disponible en https://lac.oxfam.org/wp-content/uploads/2025/08/Oportunidades-del-espacio-fiscal-para-el-financiamiento-de-los-cuidados-2.pdf [fecha de consulta: 21/09/2025]

[7] PT-LAC refiere a la Plataforma Tributaria para Latinoamérica y el Caribe.

[8] Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Fiscal Internacional.

Antes de ingresar a la identificación de las principales categorías conceptuales utilizadas, conviene destacar que estos artículos parten de algunos supuestos importantes. Interesa especialmente mencionar dos de ellos. El primero, al que se alude indefectiblemente, es que **las políticas fiscales no son neutrales al género**, sino que expresan e impactan, directa o indirectamente, en las relaciones de género[9]. Que la política fiscal no es neutral al género es un presupuesto imprescindible para analizar las finanzas públicas en perspectiva de género, pero no por ello resulta obvio ni insignificante. De hecho, advertir esta circunstancia, que actualmente puede parecer evidente, conllevó décadas de investigación y desarrollo teórico.

El segundo supuesto a resaltar puede subdividirse en dos cuestiones íntimamente vinculadas: i) que **existen roles de género diferenciados** en las sociedades estudiadas[10]; y ii) que **es posible incidir en dichas posiciones o roles** mediante el diseño de políticas públicas que los tengan en consideración, incluyendo especialmente a las finanzas públicas. Las recomendaciones que se realizan en los trabajos relevados son manifestaciones de este segundo supuesto, dado que solamente tiene sentido implementar instrumentos para lograr cambios sobre aquello que es susceptible de transformación. Ello sin perjuicio de que también se explicita esta circunstancia en la construcción de los textos estudiados[11].

---

[9] Así, por ejemplo, Almeida (2021), comienza su artículo recordando que "*En los últimos años se ha reconocido ampliamente que la política fiscal no es neutra en términos de género*" y que la toma de conciencia al respecto "*se ha visto reflejada en varios compromisos internacionales en favor de los derechos de las mujeres que han puesto la temática en el centro de la discusión sobre el desarrollo sostenible y la forma de construir marcos de políticas públicas que impulsen la igualdad de género*" (p. 7).
También Sánchez (2023) empieza su estudio para ONU Mujeres señalando que "*Los procesos de planeación y presupuestación públicos no son neutrales al género, dadas las condiciones de desigualdad social, económica, ambiental, política y cultural, entre otras, que discriminan o afectan de manera diferenciada principalmente a las mujeres, generando impactos directos en su calidad de vida*." (p. 5).

[10] Son ejemplos de este supuesto, los siguientes pasajes:
- Viñales et al. (2024): "*Para analizar los sesgos de género, resulta clave tener en cuenta la desigual posición económica de hombres y mujeres, con particular énfasis en el mercado de trabajo, como así también, la mayoritaria atribución o sobrecarga que tienen las mujeres en las tareas domésticas y de cuidados*" (p. 11).
- Espino (2019): "*La política fiscal es un instrumento crucial para avanzar hacia un modelo social y económico sostenible y justo. Está asociada a la menor o mayor desigualdad en cada sociedad en la distribución personal del ingreso y por hogares, entre territorios, entre generaciones y también, hombres y mujeres. Por tanto, es importante prestar atención a las articulaciones que se establecen entre el funcionamiento del sistema económico y el sistema de relaciones de género y a los impactos que las políticas macroeconómicas y entre ellas la fiscal, puede tener sobre estas relaciones*" (p. 3).
"*Afirmar que la política fiscal no es neutral frente a las desigualdades de género significa que esta puede perpetuar desigualdades que afectan a las mujeres aun cuando también podría presentar sesgos negativos en contra de los hombres*" (p. 13).
Almeida (2021): "*Los sistemas tributarios ya parten con sesgos de género en la medida en que han sido diseñados en un contexto que refleja las normas sociales prevalecientes sobre los roles que deben tener los hombres y las mujeres, que, a su vez, pueden afectar las decisiones sobre dónde y cuánto trabajar, así como los patrones de consumo*", pasando luego a analizar los sesgos de género explícitos e implícitos (p. 15).

[11] Por ejemplo, en Latindadd (2025): "*Por lo tanto, más allá del reconocimiento técnico de los sesgos explícitos e implícitos en la fiscalidad, es necesario un posicionamiento político decidido para transformar los sistemas tributarios en instrumentos de justicia. Esto implica adoptar un enfoque estructural de redistribución que incorpore los costos sociales del trabajo de cuidados, elimine*

En lo que respecta a las categorías conceptuales que estos trabajos utilizan con mayor frecuencia para el análisis, tal como surge de la Tabla de más arriba, se trata de las siguientes: sesgos explícitos e implícitos de género, brechas de género e igualdad y equidad de género. A continuación, se realizará un breve análisis de estos conceptos.

III. Los sesgos de género

Conviene detenerse en el concepto de **sesgos de género explícitos e implícitos**, por la especificidad de su elaboración y su extensión en la aplicación del análisis de las finanzas públicas en perspectiva de género.

Una primera aproximación a la definición de sesgos de género puede encontrarse en los/as mismos/as autores/as de estos trabajos, aunque, como se verá seguidamente, puede rastrearse su origen en la autora estadounidense Janet Stotsky, quien elabora estos conceptos y los introduce en el Documento de Trabajo que escribió para el FMI en 1996[12].

En lo que respecta a las definiciones contenidas en los trabajos analizados, Almeida (2021) señala que: "*Los sesgos explícitos hacen referencia a la forma en que las leyes tributarias dan a mujeres y hombres una categorización y un tratamiento diferentes. En términos generales, los sesgos explícitos de género se detectan fácilmente, pues por lo general constan por escrito en la base legal, aunque también pueden reflejarse en prácticas informales*" (p. 15), mientras que "*Los sesgos implícitos son aquellos que se producen cuando una normativa o reglamentación impositiva trata a hombres y mujeres de manera similar, pero su aplicación produce un impacto o efecto desigual (CEPAL, 2019). Estos sesgos son más difíciles de identificar, pues para ello es preciso observar las diferentes maneras en que el sistema tributario afecta a unos y otras*" (p. 16). A su vez, esta misma autora, recurriendo a fuentes secundarias, entiende que los sesgos de género implícitos existen por el consumo diferencial[13], por el impacto en el empleo de un sector económico (dado que los impuestos "*afectan positiva o negativamente a determinadas ramas de actividad económica que generan empleo de manera diferenciada para hombres y mujeres*", p. 16) y por la carga tributaria de bienes y servicios básicos[14], indicando que no es sencillo categorizar los sesgos de género como positivos o negativos por sí mismos (lo que implica que el sesgo, por sí mismo, no necesariamente es indeseable).

En el mismo sentido, Bedoya (Latindadd, 2025), indica que los sesgos de género "*... suponen un trato diferenciado, explícito o implícito, a hombres y mujeres dentro de la normativa tributaria. El análisis de los sesgos de género ayuda a comprender la*

privilegios fiscales regresivos y garantice que las mujeres no subsidien con su tiempo y trabajo lo que el Estado no financia con impuestos progresivos." (p. 14).

[12] Stotsky, J. Gender Bias in Tax Systems, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, September 1996, disponible en IMF Working Papers Volume 1996 Issue 099: Gender Bias in Tax Systems (1996) [fecha de consulta: 22/02/2026].

[13] El sesgo implícito derivado del consumo diferencial respondería a que "*Un impuesto indirecto a un producto o productor se traslada al consumidor final por medio de los precios y afecta de manera distinta a hombres y mujeres, debido a sus patrones diferenciados de consumo relacionados con diferencias biológicas o con el rol de cuidado; un impuesto grava insumos de actividades económicas en las que hay prevalencia del trabajo de mujeres; o un impuesto, por medio del precio, afecta la toma de decisiones dentro del hogar*". (p. 16).

[14] Este sesgo implícito deriva de que "*La incidencia de estos impuestos puede resultar mayor para las mujeres porque destinan un porcentaje mayor de sus ingresos que los hombres a la adquisición de bienes y servicios de consumo familiar, siguiendo el rol asignado socialmente de responsabilidad del cuidado*" (p. 16).

equidad (o la falta de ella) de los impuestos." (p. 12).

Tal como se señalaba más arriba, la introducción del concepto de sesgos de género para el análisis de las finanzas públicas (y, más específicamente, de la tributación), en perspectiva de género, se debe al trabajo pionero de Stotsky (1996) en la materia, que tuvo importante difusión e impacto, entre otras razones, por su originalidad y por provenir de una autora perteneciente a uno de los países cuya producción científica domina actualmente el mundo occidental (en el caso, Estados Unidos), con el respaldo de una organización como el FMI.

Es así que, en la Introducción al ya citado Documento de Trabajo elaborado para el FMI, Stotsky (1996) elabora el concepto de "sesgo de género" (en el inglés original "*gender bias*"). Esta autora indica que, en la mayoría de los países, los sistemas tributarios reflejan un complejo haz de decisiones adoptadas a lo largo de muchos años y que estas decisiones son influenciadas por una variedad de factores, incluyendo creencias sociales y, como resultado de este proceso, muchos sistemas tributarios presentan sesgos de género. Profundizando este razonamiento, señala que "*El sesgo de género puede adoptar tanto maneras explícitas como implícitas. Las maneras explícitas son disposiciones específicas de la ley o los reglamentos que identifican y tratan a varones y mujeres de forma diferente. Las maneras implícitas son disposiciones de la ley y los reglamentos que, como consecuencia de convenciones sociales y comportamientos económicos, tienden a tener implicancias distintas para varones y mujeres. Aunque la discriminación explícita es ciertamente intencional, la discriminación implícita puede ser tanto intencional como involuntaria*"[15]. Asimismo, la autora agrega que resulta "*relativamente fácil*" identificar los sesgos de género explícitos, pero que resulta "*mucho más difícil*" identificar los sesgos de género implícitos, "*en tanto dependen en gran parte de juicios valorativos acerca de los comportamientos sociales y económicos deseables*"[16].

Seguidamente, Stotsky analiza los sesgos de género implícitos y explícitos más comunes en los impuestos a la renta personal, los impuestos al consumo, los impuestos al comercio exterior y los impuestos a la renta empresarial, a partir del análisis de los sistemas tributarios de distintos países del mundo[17]. En esta misma línea, la autora menciona diferentes reformas tributarias motivadas en la búsqueda de corregir o superar los sesgos de género detectados, sean estos implícitos o explícitos, concluyendo que "*las diferencias en las normas culturales continuará indudablemente conduciendo a diferencias de perspectivas acerca de qué constituye discriminación y acerca de la necesidad de cambiar*"[18].

El esquema de análisis utilizado por esta autora tuvo gran influencia a nivel mundial y ha sido replicado en mayor o menor medida por quienes han estudiado con posterioridad los sistemas tributarios nacionales o regionales en perspectiva de género, siendo una de las líneas principales de estudio en

[15] La traducción de este pasaje y los que siguen fue realizada por quien escribe este artículo.
[16] Stotsky, J., *ob. cit.* p. 1.
[17] La autora no identifica a priori cuáles son los países cuyos sistemas tributarios estudió, pero a lo largo del documento menciona ejemplos de: Alemania, Estados Unidos, Francia, India, Irlanda, Jordania, Malasia, Países Bajos, Pakistán, Portugal, Reino Unido, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Tanzania, Zimbabue y a decisiones específicas de la Unión Europea. También menciona a Latinoamérica, pero sin referir a ningún país en particular.
[18] Stotsky, J., *ob. cit.* p. 16.

Latinoamérica, tal como surge de los textos mencionados más arriba.

Viene a cuento apuntar que este marco conceptual ha sido adoptado, criticado y reformulado por otras autoras que también han tenido un impacto importante en el análisis de género de las finanzas públicas, entre las que resulta relevante mencionar a Diane Elson (2006)[19] y Caren Grown (2010)[20].

En el caso de Elson (2006), tal como destaca Grown (2010), aunque resalta la utilidad del marco conceptual aportado por Stotsky, también indica sus limitaciones: "*desde que está fundamentado en la idea de que el sesgo (que es un término normativo, implicando injusticia) proviene de tratar diferenciadamente a varones y mujeres y que un sistema no-sesgado los trataría de la misma manera. Como argumenta la abogada tributarista Claire Young, necesitamos reconocer que, para alcanzar la igualdad sustantiva, los diferentes grupos sociales pueden requerir tratamientos diferentes. Un tratamiento diferente no es necesariamente un tratamiento sesgado. Este reconocimiento es apuntalado por la CEDAW, que permite tratamientos diferenciados cuando dicho tratamiento está dirigido a superar la discriminación.*"[21]

Retomando la crítica recién referida, Grown (2010) utiliza el concepto de sesgos de género, pero lo complementa con una reinterpretación de los conceptos clásicos de **equidad horizontal y equidad vertical**, desde la perspectiva de la CEDAW (reconociendo igualmente importantes limitaciones para la aplicación de estos conceptos). En lo que refiere a la equidad horizontal, señala que su aplicación desde la perspectiva de género plantea diversos problemas: "*El primero de ellos es que la equidad horizontal equivaldría a lo que la CEDAW considera igualdad formal. Sin embargo, como fue indicado más arriba, la igualdad formal no es necesariamente suficiente para transformar las condiciones subyacentes que produce la desigualdad de género (así como otras formas de desigualdad)*", por lo que entiende que el análisis de género debe abarcar el concepto de igualdad sustancial[22]. Además, se plantea el problema común a la noción tradicional de equidad horizontal, que implica responder no solamente a la pregunta de qué significa "*la misma situación*" a través de las unidades sometidas a comparación, sino que, además, exige determinar cuál sería la unidad adecuada que permitiría tal comparación (por ejemplo: el individuo, la familia o el hogar). Y en lo que respecta a la equidad vertical, que implicaría que los contribuyentes que están en diferentes posiciones, deberían ser tratados en forma diferente desde el punto de vista tributario, Grown (2010), señala que este tratamiento suele lograrse a través de las alícuotas

[19] Esta autora tiene varios trabajos de interés sobre el tema. El que se citará en este tramo es Budgeting for Women's Rights. Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW (Elaborar presupuestos para los derechos de las mujeres. Evaluando el cumplimiento de la CEDAW por parte de los Presupuestos Públicos), UNIFEM, 2006, disponible en Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW | Financing For Gender Equality [fecha de consulta: 22/02/2026]

[20] También en el caso de esta autora existen varios trabajos relevantes para el tema. El referido en este apartado es Grown, C. Taxation and gender equality. A conceptual framework (Tributación e igualdad de género. Un marco conceptual), en Taxation and gender equity. A comparative analysys of direct and indirect taxes in developing and develped countries, editado por Caren Grown e Imraan Valodia, Routledge, Nueva York, 2010, disponible en https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/server/api/core/bitstreams/9a84ed06-e768-4399-b649-89e61878a05d/content [fecha de consulta: 22/02/2026].

[21] Grown, C., *ob. cit.*, p. 77.

[22] Grown, C., *ob. cit.*, p. 8.

progresivas, comparando hogares con diferentes niveles de ingreso. No obstante, aplicando la perspectiva de género, este criterio debería ser cuestionado, porque podría terminar premiando a hogares con un nivel de ingresos menor en los que uno de los miembros de la pareja no se inserta en el mercado de trabajo (rol que usualmente recae en la mujer).

A pesar de su difusión e impacto, el concepto de sesgos de género no resulta suficiente para un análisis jurídico de las finanzas públicas en perspectiva de género. Es cierto que la identificación de los sesgos de género se realiza a partir de un estudio de los textos positivos que definen un sistema tributario, por lo que no es ajeno a las normas jurídicas, pero presenta importantes limitaciones, algunas ya planteadas por las autoras que han criticado este enfoque.

Una primera limitación para una reflexión jurídica (en particular si pretende actuar en el campo de la dogmática jurídica) es que se trata de una evaluación de un sistema tributario desde una mirada externa a ese sistema. Su gran aporte, en este sentido, es advertir que los sistemas no son ciegos ni neutros al género, sino que reflejan las discriminaciones propias de la sociedad en que se insertan. Se trata de una constatación sumamente relevante, por cierto, pero no otorga a quien opere jurídicamente razones para adoptar decisiones en ningún sentido dentro de un sistema tributario dado (salvo proponer su reforma).

Una segunda limitación es que, si bien se trata de una propuesta conceptual que da cuenta de un estado de cosas (existencia de sesgos de género explícitos o implícitos en un sistema tributario dado), su carácter es normativo (tal como había detectado Young, según Grown)[23], en tanto detectar un sesgo implica necesariamente un juicio de valor. En efecto, afirmar que un tratamiento tributario presenta un sesgo de género, supone que se aparta de un criterio de igualdad. Por ende, asumir que una norma o conjunto de normas presenta este rasgo, se verá sujeto a los mismos riesgos que permitieron su aprobación: que la sociedad en que se inserta no lo detecte como un problema, porque su juicio de valor acerca de estas disposiciones no capte dicho sesgo (o, de captarlo, no lo considere de por sí como algo negativo).

Además, como acertadamente señala Grown, detectar el sesgo no alcanza. De hecho, la existencia de un sesgo de género no necesariamente resulta negativa, dado que, desde la perspectiva de género, promover la igualdad puede imponer un tratamiento diferenciado. Este es un punto crucial, que desnuda una importante restricción de la detección de sesgos para un análisis jurídico y pone en evidencia su insuficiencia como categoría conceptual autónoma. Es decir, en virtud de esta limitación, siempre requerirá su complementación con otras categorías conceptuales para resultar operativa jurídicamente.

Por último, pensando desde la mirada interna del derecho (en el terreno de la dogmática jurídica), el sesgo de género por sí solo, sea calificado como positivo o negativo, no otorga una razón para ninguna acción relativa a un caso concreto. El funcionariado que debe decidir un caso, sea en vía jurisdiccional o administrativa, no cuenta con argumentos jurídicamente

[23] Cfr. Grown, C., *ob. cit.* La cita a Claire Young corresponde a Young, C. (2000). Women, Tax and Social Programs: The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System, in *Status of Women, Canada*, disponible en The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System [fecha de consulta 1º/03/2026].

justificados que puedan construirse exclusivamente a partir del concepto de sesgo para adoptar una decisión en ningún sentido (sea para corregir el sesgo o para confirmarlo). El impacto por excelencia de este camino conceptual es a nivel de políticas públicas, incluyendo posibles reformas legislativas y, en efecto, así ha sido utilizado por los/as autores/as que han recurrido a él.

En definitiva, el concepto de sesgo de género no resulta satisfactorio desde la perspectiva jurídica, en tanto no otorga a los/as operadores jurídicos razones justificadas para adoptar decisiones concretas en el campo de las finanzas públicas en perspectiva de género.

IV. El concepto de brechas de género

Como puede verse en la Tabla construida en el apartado II, la totalidad de los documentos analizados recurren al concepto de brechas de género, con distintos énfasis. No obstante, ninguno de ellos define este concepto, cuya connotación léxica alude a la idea de una distancia entre las constataciones que derivan de la evidencia empírica y un estado de cosas deseable.

El enfoque de brechas estructurales se encuentra extendido en los estudios económicos latinoamericanos, fundamentalmente a través del impulso proporcionado por CEPAL[24], con el propósito de evitar las limitaciones de otros indicadores utilizados en la disciplina. La metodología de brechas de desarrollo es introducida así para dar cuenta de forma más precisa de las condiciones estructurales de desigualdad que limitan el desarrollo de los países de Latinoamérica y el Caribe.

Es así que Amar y Vega aclaran que, dada la complejidad y carácter multifacético del desarrollo (que, a su juicio, implica no solamente mejorar niveles de vida, sino también lograr procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos), el enfoque de brechas estructurales "*se asienta en un desarrollo metodológico que parte de la identificación individual realizada por cada uno de los países, de distintos aspectos que dan cuenta de sus principales desafíos en materia de desarrollo*". De esta manera, definen este enfoque de la siguiente forma: "*Estas cuestiones se plantean en términos de brechas, las cuales se entienden como los "cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo de los países de renta media y constituyen un desafío al desarrollo sostenido, incluyente y sostenible en el largo plazo" (Pardo Beltrán, 2014:12). Así, las brechas estructurales representan la diferencia entre la situación actual y/o la tendencia evolutiva evidenciada en determinadas áreas clave del desarrollo (ingresos, salud, educación, pobreza, etc.), y las necesidades mínimas que deben cubrirse en esas mismas áreas con el objetivo de que el proceso de desarrollo sea sostenible e inclusivo.*"[25].

El uso de este concepto se ha aplicado a diferentes ámbitos asociados al desarrollo, con una metodología que implica una preselección de brechas a medir y su posterior diagnóstico, tal como lo explica

[24] Son varios los documentos que demuestran este impulso, algunos de ellos se comentarán seguidamente, aunque resulta destacable citar el informe de CEPAL, 2010, cuyo autor es Prado, A. La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir, disponible en https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/88fdf438-8c48-432a-ace9-5a4eb66d4590/content [fecha de consulta: 24/02/2026].

[25] Amar, A. y Vega, D. CEPAL- ONU, 2010. El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas. Documento metodológico, disponible en https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1bd24d99-2bb1-4829-a06f-debe09d22758/content [fecha de consulta 27/02/2026], p. 10.

Kaldewei[26], incluyendo al género. Según sistematiza Prado, A. para CEPAL (2012)[27] esta metodología ha seleccionado y estudiado las siguientes brechas de desarrollo: brecha del ingreso por habitante, brecha de la desigualdad, brecha de pobreza, brecha de la inversión y el ahorro, brecha de productividad e innovación, brecha de infraestructura, brecha de educación, brecha de salud, brecha de la fiscalidad, brecha de género y brecha medioambiental. En lo que respecta a la brecha de género, se señala: "*Las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad se nutren de brechas históricas por razones de raza, etnia, género y territorialidad y las alimentan. Las desigualdades de género se expresan, por una parte, en formas diversas de discriminación en el mundo laboral (menos ingresos, más desempleo y empleo menos protegido) y, por otra, en la falta de remuneración y el poco reconocimiento de la economía del cuidado, clave en la reproducción social y a cargo sobre todo de las mujeres.*"[28]

Para comprender y sopesar el alcance de esta herramienta conceptual desde la perspectiva de género, puede ser útil identificar y ordenar las brechas de género mencionadas en los documentos analizados (todas ellas refieren a brechas entre varones y mujeres):

a) Brecha en la tasa de desocupación[29];

b) Brecha de participación en el mercado de trabajo, brecha en la tasa de actividad y brecha de ingresos por trabajo[30];

c) Brecha en la tasa de empleo y desempleo; en cantidad de horas trabajadas; brechas de acceso a ingresos y recursos económicos y financieros, incluyendo la brecha de ingresos laborales, según tipo de ocupación y niveles educativos; brechas de tiempo de trabajo remunerado y no remunerado; brechas entre mujeres según estrato social - brechas de pobreza[31];

d) Brechas de financiamiento de políticas públicas, brechas de género en las condiciones de trabajo, brechas de género en el acceso al capital y al crédito; brechas de género en el acceso de las mujeres al mercado laboral, a los puestos de liderazgo o al financiamiento; brecha digital de género: brecha en el acceso a la tecnología y las infraestructuras digitales[32].

e) Brechas entre mujeres de distintas clases sociales, brechas económicas de género (brechas de ingreso propio, tasa de empleo, ingresos salariales y acceso a la seguridad social), brechas entre necesidades de cuidados y la oferta

[26] Kaldewei, Cornelia. CEPAL-ONU, 2015. Las brechas estructurales en los países de renta media. Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país, disponible en https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6021ef5c-43ba-4fe8-8950-3df38fd35edd/content [fecha de consulta 27/02/2026].

[27] Prado, A. Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales, CEPAL, 2012, p. 21 y ss., disponible en https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/68c39574-f6e1-4d7a-aa61-a395c672c14c/content [fecha de consulta 27/02/2026].

[28] Prado, *ob. cit.*, p. 24.

[29] Sánchez Montaño, T. ONU Mujeres (2023), *ob. cit.*, p. 5.

[30] Viñales et al. PNUD-CINVE (2024), *ob. cit.*, pp. 27, 28 y 29, respectivamente.

[31] Espino (2019), *ob. cit.*, pp. 3 a 5; 6 y 8, respectivamente.

[32] Bedoya, C. et al., LATINDADD (2025), *ob. cit.*, pp. 26, 29, 35, 38 y 52, respectivamente.

de servicios accesibles y de calidad y brechas educativas[33].

A diferencia del caso del concepto de sesgos de género, el concepto de brechas de género es parte de una metodología pensada desde y para Latinoamérica y, por tal razón, tiene la virtud de incorporar al análisis aspectos estructurales de la desigualdad, situando el asunto acertadamente en su contexto histórico, social, político y económico. Sin perjuicio de esta particularidad, como herramienta conceptual podría perfectamente ser extendida a otras zonas geográficas sin perder su potencialidad, aunque sin duda su poder explicativo resulta mayor para países pobres (o en desarrollo, como prefiere denominar esta metodología).

Sin perjuicio de ello, resulta poco propicia para un análisis jurídico, salvo como mera referencia introductoria. Esto se debe a que el estudio de brechas pretende **describir** una situación de desigualdad, detectando los frenos o "cuellos de botella" que impiden, estructuralmente, el desarrollo de los países. Su carácter descriptivo evidencia su inadecuación para el análisis del derecho de las finanzas públicas en perspectiva de género, en tanto detectar la brecha, por sí misma, no genera ninguna consecuencia jurídica.

En este punto, la impotencia de esta herramienta conceptual tiene aspectos comunes con la idea de "sesgo", aunque en este caso, la brecha siempre supone una distancia negativa, al menos en la concepción misma de la metodología (la brecha, por definición, marca una distancia no deseada entre la situación actual y la ideal).

Hay otro punto que merece ser señalado en este aspecto y es que resulta habitual (aun cuando parezca paradójico), que sociedades que, desde la perspectiva de esta metodología, presentan graves brechas para su desarrollo, incluyendo, en lo que nos interesa, las brechas de género, cuenten, a la vez, con disposiciones jurídicas que establecen la igualdad como derecho fundamental, dotando a este derecho de rango constitucional y también que hayan ratificado instrumentos internacionales que reconocen y pretenden garantizar la igualdad de género, dotándolos de jerarquía legal, constitucional o hasta supraconstitucional.

A partir de esta convivencia contradictoria pueden extraerse diferentes implicancias. Por lo pronto, indica que el derecho como herramienta social resulta absolutamente impotente para transformar la realidad por sí solo. Su potencial transformador (limitado por ser un producto social, como cualquier otro), puede ser fortalecido si al dictado de normas jurídicas se lo acompaña de compromisos políticos y se lo dota de estructuras institucionales fuertes, de tal manera que, quienes operan internamente, puedan tomar decisiones y estas decisiones puedan ser ejecutadas legítimamente. Y, además, implica que difícilmente quienes operan internamente se atrevan a adoptar estas decisiones si no cuentan con argumentos sólidos y convincentes para ello, amén de una evaluación de los riesgos y garantías que se desencadenan cuando se adoptan decisiones que inciden en desigualdades sostenidas desde centros de poder arraigados socialmente. Porque peor que no adoptar decisión alguna en esta materia, es adoptarla y que tal decisión sea irrelevante, en tanto pone en evidencia la impotencia del derecho y de quienes lo crean y aplican. Este es un desafío que no puede desconocerse en la reflexión y elaboración de marcos conceptuales, si se quiere que éstos tengan una adecuada articulación con la práctica jurídica, lo que resulta fundamental para el caso de la dogmática jurídica.

[33] Serafini, V., OXFAM (2025), *ob. cit.*, pp. 5, 6, 8, 17 y 18.

V. Las referencias a la igualdad y a la equidad de género y su rol en los documentos estudiados

A diferencia del caso de los sesgos de género y las brechas de género, que apuntan a dar cuenta de un estado de cosas dado y a su eventual transformación, los conceptos de igualdad y equidad de género son abiertamente normativos.

Ahora bien, en los documentos estudiados, el rol que asumen los conceptos de igualdad y de equidad de género son, fundamentalmente, dos. Por un lado, se recurre e ellos como punto de partida del análisis, refiriendo al elenco de instrumentos jurídicos internacionales e internos que declaran la igualdad y especialmente la igualdad de género como un derecho fundamental[34]. En este caso, la mención al mundo de lo normativo es también desde una mirada descriptiva, puesto que su pretensión es dar cuenta de la existencia de un deber jurídico-político asumido por los Estados de lograr la igualdad o eliminar la discriminación basada en género.

Por otro lado, se utilizan también estos conceptos al momento de justificar diferentes recomendaciones de política pública, resultando un fundamento argumentativo para fortalecer la legitimidad de las propuestas que se realizan. En este sentido, la igualdad se conforma como una meta o aspiración, siendo las recomendaciones efectuadas un puente para su concreción.

Por ende, si bien estos conceptos son normativos, su utilización en los documentos analizados es, o bien descriptiva de compromisos estatales adoptados (generando un escenario de aspiraciones contra el cual se contrasta luego el estado de cosas detectado) o justificadora de reformas generales (capítulos de recomendaciones o reflexiones finales).

En los documentos estudiados no se diferencian los conceptos de igualdad y de equidad de género, tratándose como ideas indistintas. En cambio, suele referirse, expresa o implícitamente a la distinción entre **igualdad formal (o de jure) e igualdad sustantiva (de facto)**. Esta diferenciación cuenta con antecedentes importantes para el análisis de género. Así, por ejemplo, en la Estrategia de Montevideo se hizo hincapié en lograr cerrar "*la brecha entre la igualdad de jure y de facto*", a través del fortalecimiento de las políticas públicas "*para garantizar la autonomía y el ejercicio pleno de los derechos humanos de*

[34] Así, es habitual que se refiere a instrumentos internacionales (ya referidos en este trabajo) tales como:

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979)
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Naciones Unidas, 1994)
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995)
- Agenda 200 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
- Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Acuerdos: Consenso de Brasilia 2010; Consenso de Santo Domingo 2013; Estrategia de Montevideo 2017; Compromiso de Santiago 2020;

Además, suelen citarse instrumentos jurídicos internos que también consagran la igualdad. En Uruguay, por ejemplo, estos instrumentos son, fundamentalmente, la Ley Nº 19.580 de 22/12/2017 (Violencia hacia las mujeres basada en género) y Ley Nº 19.684 de 26/10/2018 (Ley Integral para Personas Trans), entre otras disposiciones relevantes.

todas las mujeres y niñas, superando discriminaciones, prejuicios y resistencias". En este sentido, se identificaron "nudos estructurales" que constituyen las relaciones desiguales de poder en América Latina y el Caribe, a saber: "*i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público. Estos nudos se refuerzan mutuamente y generan complejos sistemas socioeconómicos, culturales y de creencias que obstaculizan y reducen el alcance de las políticas para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres*"[35].

Sin duda que la igualdad y la equidad son, potencialmente, conceptos más propicios para su incorporación o adaptación al análisis de género de las finanzas públicas desde una perspectiva jurídica. No obstante, presenta también problemas, sobre los que habrá que retornar en futuros trabajos.

Algunos de estos problemas surgen de la tradición misma en la que se inserta la igualdad como principio o derecho fundamental y las dificultades que históricamente ha presentado para su operatividad jurídica. De hecho, son escasos los casos en los que la igualdad en general haya sido el fundamento único o principal para fundar una decisión jurídica en materia de finanzas públicas (ni qué hablar de la igualdad de género, cuya operatividad jurídica en el área de las finanzas públicas, al menos en Uruguay, es nula).

Por otra parte, la generalidad de este concepto, impone la necesidad de su especificación para adaptarla a los problemas que plantea el derecho de las finanzas públicas. Esto ha sido intentado (y logrado en cierta medida), para el caso de la tributación en general, mediante la alusión a conceptos elaborados inicialmente por la ciencia de la hacienda (casos de la equidad horizontal y vertical o la capacidad contributiva) o a través de desarrollos específicos (por ejemplo, las clásicas vertientes del principio de igualdad propuestas por Valdés Costa)[36]. Estas herramientas conceptuales de la tradición clásica del derecho de las finanzas públicas y, en particular, del derecho tributario, serán objeto de mayor análisis en las siguientes entregas de esta línea de investigación.

Ahora bien, la mencionada especificación reclama un trabajo de adaptación aún mayor (o más refinado, si se quiere) para aplicar el análisis de género al derecho de las finanzas públicas. Esta tarea es uno de los desafíos centrales para profundizar en la elaboración del marco conceptual que es el objetivo último de esta serie de trabajos, que comienza con el presente.

VI. Otras consideraciones derivadas del análisis

[35] CEPAL (2017). Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, págs. 15-16. Disponible en https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a13d08d0-4481-434c-8fe7-2eb4f482c306/content [fecha de consulta: 1º/0/2026].Además de estos nudos estructurales, la Estrategia de Montevideo señala que deben considerarse para alcanzar la igualdad de género: "*tendencias y factores de contexto que se cristalizan en nuevos desafíos: desaceleración del crecimiento económico, aumento de la pobreza, resurgimiento del conservadurismo, cambios demográficos y en la composición y la estructura de las familias, y agotamiento del actual estilo de desarrollo dominante, caracterizado por el aumento de la desigualdad y la crisis ambiental*" (p. 15).

[36] Valdés Costa, R. Instituciones de Derecho Tributario, 2ª edición, Depalma, Buenos Aires, 2004. Ver especialmente el Capítulo VI: El principio de igualdad, pp. 369- 437.

Viene a cuento realizar algunas consideraciones laterales a partir del análisis de los textos relevados, que resultan importantes.

Una de ellas es que los documentos estudiados suelen preferir una o más de una de las categorías conceptuales para el análisis de género (fundamentalmente, las mencionadas en los apartados anteriores), aunque refieran incidentalmente a **otras nociones** que apoyan o enriquecen el marco teórico, tales como las nociones de roles de género, división sexual del trabajo, patriarcado, empoderamiento, autonomía, entre otros[37]. En definitiva, si bien en la Tabla se han incorporado las categorías conceptuales centrales, éstas no agotan otros conceptos que los autores que elaboran estos documentos (y las organizaciones que los respaldan) utilizan en forma secundaria o complementaria.

Adicionalmente, una observación importante es que al menos algunos de estos documentos tienden a incorporar **conceptos tradicionales en materia de finanzas públicas o políticas fiscales**, sobre los que luego construyen el desarrollo más específico en relación a la perspectiva de género. En el artículo de Espino (2019), por ejemplo, se utilizan los conceptos de justicia fiscal, capacidad contributiva y las clásicas nociones de equidad horizontal y equidad vertical, además de las ideas de tributación progresiva y regresiva, entre otras[38]. Otro ejemplo en el que se utilizan los conceptos de equidad horizontal y vertical es en Viñales et al. (2024)[39]. Es también el caso de la referencia al concepto de justicia fiscal, que es central para el caso de Latindadd

[37] El caso del artículo de Espino (2019) puede ilustrar respecto de esta constatación. Si bien las categorías centrales que articulan su planteo son las de igualdad de género (también la equidad de género) y las ideas de sesgos de género implícitos y explícitos y brechas de género, contiene referencias a otros conceptos secundarios relevantes, sea para fortalecer su desarrollo o para aportar elementos críticos. De esta manera, la autora realiza alusiones a las ideas de sistema de relaciones de género, división sexual del trabajo, segregación de género y roles de género, especialmente al describir el contexto en el que realiza su análisis y la realidad económica y social de varones y mujeres en Uruguay. Por otra parte, también refiere a la necesidad de promover la autonomía de las mujeres, en particular su autonomía económica y su empoderamiento, criticando posturas que soslayan el análisis de las políticas fiscales en perspectiva de género por entender que la macroeconomía es neutral o ciega al género.

[38] Véase para ilustrar esta cuestión el siguiente pasaje: "*Un sistema tributario es más justo cuanto más respete las condiciones de equidad, tanto horizontales como verticales, de modo que integre el respeto a la capacidad de pago de todos los contribuyentes. La equidad horizontal es la que define el trato igualitario a todos los que se encuentran en una misma condición. Por su parte, la equidad vertical es la que, en igualdad de circunstancias, considera las diferentes capacidades contributivas de las personas, exigiendo más a los que más tienen y menos a aquellos que se encuentran en condiciones menos ventajosas*". Espino (2019), p. 12.

[39] Estos autores indican que "*Los sistemas tributarios tienen objetivos de suficiencia para disponer de los recursos necesarios para los bienes y servicios públicos, de eficiencia para el mejor funcionamiento de la economía, y de otros objetivos, pero también y fundamentalmente en las sociedades modernas, de equidad. De equidad horizontal y vertical; equidad horizontal porque dos personas en idéntica situación deberían soportar iguales impuestos y equidad vertical porque dos personas en situaciones distintas deberían soportar cantidades distintas de impuestos y aplicando este criterio puede llevarnos a impuestos proporcionales progresivos (o regresivos)*". Viñales et al. (2024), p. 42.

(2025)[40]. Este ida y vuelta entre las construcciones conceptuales con mayor tradición y las más novedosas, es un rasgo destacable, puesto que da cuenta, por un lado, de la necesidad de sostenes teóricos que cuenten con reconocimiento académico frente al surgimiento de nuevas perspectivas y, por otro, de la imbricación de las miradas clásicas que se han ocupado de los asuntos relativos a la justicia tributaria y las recientes inquietudes que amplían y complejizan ese horizonte de sentido.

En esta misma línea, merece destaque que, varios de los artículos reseñados no sólo se apoyan en elaboraciones conceptuales clásicas en el área de las finanzas públicas (y, en particular, como viene de verse, en relación a la justicia tributaria), sino que también buscan anclarse en la tradición jurídica de los **derechos humanos o derechos fundamentales**. De esta manera, suelen ubicarse las consideraciones acerca del género y las finanzas públicas como una derivación, corolario o especificación de los derechos humanos, abrevando así de la legitimidad con que cuenta esta última. Puede resultar ilustrativo aportar algunos ejemplos. Almeida (2021), indica: "*Los Gobiernos de la región han suscrito y ratificado tratados internacionales y han asumido compromisos con los que se busca el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos humanos de las mujeres y la promoción de la igualdad de género*"[41], repasando luego los principales instrumentos internacionales que contienen los compromisos mencionados. Y al comentar los instrumentos internacionales respecto del enfoque de género y las finanzas públicas, afirma: "*En la Agenda 2030 se destaca la igualdad de género no solo como un derecho humano fundamental, sino también como uno de los cimientos para la construcción de un mundo pacífico, próspero y sostenible*"[42].

En este mismo sentido y aunque la perspectiva de estos trabajos no es jurídica, todos ellos refieren y buscan sostén en consideraciones de **normativa jurídica**, sea en instrumentos internacionales o en disposiciones de carácter interno, que prevén derechos y deberes en materia de igualdad de género, sus corolarios en materia de políticas públicas y, más particularmente, en el área de las finanzas públicas, tal como se señaló en el apartado anterior. Generalmente, como viene de decirse, estas referencias normativas se realizan para generar un fundamento que justifique el análisis y apalanque las propuestas que se promueven o como un reforzamiento a la obligatoriedad de la implementación de políticas fiscales con perspectiva de género. En el caso de Espino (2019), se acude a los soportes normativos en este último sentido, indicando que la entonces vigente Ley Nº 18.104 de 15/03/2017 promovía "oficialmente" la igualdad de género y los derechos de las mujeres en Uruguay[43]. En cambio, en el caso de Almeida (2021), las consideraciones normativas se articulan en el primero de los roles indicados (esto es, como base para el análisis), enumerando en su apartado I (titulado "Compromisos internacionales y regionales en materia de política fiscal con enfoque de género"), los instrumentos

[40] Véase el siguiente pasaje: "*En América Latina, los sistemas tributarios han mostrado una marcada tendencia a la regresividad, con una estructura fiscal dominada por impuestos indirectos que afectan en mayor proporción a los sectores de menores ingresos. Esta estructura no sólo reproduce desigualdades socioeconómicas, sino que penaliza desproporcionadamente a las mujeres, quienes representan la mayoría en los hogares pobres y en el empleo informal. Como ha señalado Latindadd, la justicia fiscal no puede entenderse sin la integración de criterios de equidad de género y redistribución efectiva de la riqueza.*" Latindadd (2025), p. 13.

[41] Almeida (2021), p. 11.

[42] Almeida (2021), p. 12.

[43] Espino (2019), p. 19.

acordados o vigentes en la materia y detallando sus diferentes implicancias en materia de política fiscal[44]. También sigue este enfoque Viñales et al. (2024), aludiendo en su Introducción a la Estrategia de Montevideo (CEPAL, 2017) y sus connotaciones en materia de política fiscal, en particular el Eje N° 5. Asimismo, en esta línea se ubica el trabajo de Sánchez (2023), quien al comienzo de su apartado 2 ("Agenda Internacional y Recursos para la Igualdad de Género"), alude a las Conferencias Mundiales convocadas por Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (Cairo, 1994) y sobre la Mujer (Beijing, 1995), entre otros instrumentos internacionales y regionales[45].

Otra consideración que merece destaque es que, para el caso de los trabajos que abordan las finanzas públicas en perspectiva de género (y no solamente la tributación), existe cierto consenso en que la dimensión del **gasto público** tiene un potencial mayor que la tributación para lograr transformaciones hacia la equidad de género, incluyendo en algún caso incluso la referencia al tratamiento de las compras públicas incorporando esta perspectiva[46]. Conviene dejar planteada la dificultad que presenta la elaboración de categorías conceptuales transversales a las finanzas públicas, esto es, que no se limiten a los asuntos tributarios, sino que también consideren el gasto y la deuda públicos.

Por último, cabe apuntar que, en los documentos analizados, en general, no se analiza el tema de la **deuda pública** en perspectiva de género, salvo el caso de Almeida (CEPAL, 2021), que incluye entre sus recomendaciones la propuesta de bonos de género y el caso de Serafini (OXFAM, 2025), que menciona la deuda pública como

[44] De esta manera, Almeida (2021) refiere a los siguientes instrumentos que, a su juicio, contienen implicancias en la política fiscal (p. 11-13):
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979);
- Declaración sobre la Eliminación de Violencia contra la Mujer (Naciones Unidas, 1994);
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995);
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, con especial énfasis en el Objetivo 5 y menciones a los Objetivos 10 y 17;
- En el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: i) Consenso de Brasilia, CEPAL, 2010; ii) Consenso de Santo Domingo, CEPAL, 2013; iii) Estrategia de Montevideo, CEPAL, 2017; iv) Compromiso de Santiago, CEPAL, 2020.

[45] Además de las Conferencias mencionadas, Sánchez (2023), menciona los siguientes instrumentos:
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015);
- Agenda de Acción Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2015);
- Cuarto Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda: Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (Busan, 2011);
- Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Sexagésima Cuarta Sesión CSW64, marzo 2020;
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 2020);
- XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2022).

[46] Es el caso de Almeida, CEPAL (2021), quien destaca que, en América Latina y el Caribe, el 30% del gasto público (correspondiente en promedio al 8,6 % del PIB), se ejecuta a través de las compras públicas, por lo que "*el mercado de compras públicas es una herramienta importante para la inclusión y la autonomía económica de las mujeres. Las principales barreras para acceder al mercado de compras públicas se deben al hecho de que las mujeres trabajan principalmente en el sector informal, en sectores de bienes y servicios de baja especialización o con exclusión financiera, entre otros. Por ello, implementar políticas de compras públicas inclusivas que incorporen acciones afirmativas en favor de las mujeres puede contribuir al cierre de las brechas de género*." (p. 36).

un importante problema para el financiamiento de las políticas públicas orientadas a la igualdad de género (especialmente, la instalación de políticas y sistemas de cuidados).

VII. Reflexiones finales

Como viene de verse, los marcos conceptuales más utilizados por otras disciplinas para el estudio de las finanzas públicas en perspectiva de género (sesgos de género y brechas de género), aunque aportan elementos valiosos para la comprensión de la problemática, no resultan aptos para una construcción jurídica conceptual que pretenda ser operativa internamente, esto es, en el campo de la dogmática jurídica. Ello ocurre, principalmente, porque tanto los conceptos de sesgos de género como de brechas de género pretenden dar cuenta de un estado de cosas (del cual los instrumentos jurídicos son un elemento más), con el fin de diagnosticar la situación y proponer reformas o modificaciones de políticas públicas (entre las cuales, el derecho también es un instrumento más).

En lo que respecta a los conceptos de igualdad de género y de equidad de género, si bien tienen un componente marcadamente normativo, necesitan ser objeto de distinciones, especificaciones y adaptaciones para lograr su rendimiento dogmático, amén de adolecer de otras limitaciones para su funcionamiento como principio jurídico.

Sin perjuicio de ello, resulta destacable verificar que en los documentos estudiados (que se mueven, fundamentalmente, en el campo disciplinar de la economía y la sociología), se combinan diferentes ejes conceptuales para realizar el análisis, sean los tres conceptos referidos en el párrafo anterior, sean otros provenientes del análisis de género (roles de género, división sexual del trabajo, etc.). Esta multiplicidad evidencia la dificultad para definir marcos conceptuales en un campo relativamente novedoso y plagado de complejidades.

Por otra parte, cabe resaltar también que la totalidad de estos documentos estudian el problema del género tomando en consideración a varones y mujeres, sin considerar, en general, otras identidades de género. Esta es una carencia que sería importante superar en una perspectiva jurídica de las finanzas públicas.

Asimismo, los documentos analizados desnudan, explícita o implícitamente, la trama de vulnerabilidades que se entrecruzan y agudizan la problemática (pobreza, discapacidad, inmigración, ruralidad, etc.), lo que exigirá incorporar la interseccionalidad como un factor insoslayable del análisis.

A lo anterior, corresponde agregar que la necesidad de innovación conceptual para el tratamiento de los problemas que ofrece el derecho financiero en perspectiva de género, debería atender no sólo a la tributación (área que tradicionalmente ha tenido mayor desarrollo dogmático), sino también (y especialmente) a la deuda y al gasto públicos, así como a la gestión de las finanzas públicas en sus diferentes ámbitos de funcionamiento. Este marco conceptual debería ser instrumental no solamente a la creación de disposiciones jurídicas (operando como justificación), sino también a la evaluación democrática de las normas existentes (incluyendo la omisión estatal de considerar la perspectiva de género en su diseño jurídico de las finanzas públicas) y también debería poder incorporarse a una argumentación jurídica justificada que permita tomar decisiones legítimas a quienes aplican las normas jurídicas de derecho financiero.

El desafío es sin duda enorme y se profundizará su tratamiento en los próximos trabajos que darán continuidad al presente.

El plan para los abordajes pendientes será reflexionar respecto de aquellos conceptos propios del análisis de género que puedan resultar más pertinentes para el derecho financiero, así como aquellos conceptos clásicos de la mirada jurídica de las finanzas públicas que podrían resultar claves para esta labor de edificación.

La dificultad que presenta este recorrido no exime de su necesidad y urgencia, puesto que la construcción de aparatos teóricos es fundamental para una reflexión rigurosa y adecuada de este campo de estudio, cuyos problemas tienen aspectos en común con algunos de los marcos conceptuales clásicos del derecho financiero, pero que exige también aspectos de innovación, que se relacionan especialmente con un deber jurídico por parte de los Estados de reconocer la posición financiera de base de las personas, incluyendo su género y el derecho de estas personas, cuya posición financiera se ve afectada por su condición de género y también por su pertenencia a otros grupos vulnerables, a gozar de ese reconocimiento en toda su extensión.

VI. PERSONAS CON DISCAPACIDAD

DISCAPACIDAD: CONCEPTOS, IMPACTOS ECONÓMICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS[1]

Darío Rossignolo

I. ¿Qué es la discapacidad?

La discapacidad es el resultado de la interacción entre las deficiencias físicas de una persona y diversas barreras del entorno que limitan sus actividades y restringen su participación plena. Por muchos años, el concepto de discapacidad se refería a un defecto, falta o anomalía propia de alguien en contraste con las características más comunes presentes en la mayoría de las personas. Esta visión se refiere al modelo médico hegemónico, cuyo enfoque buscaba curar o eliminar las deficiencias, principalmente físicas.

Sin embargo, esta definición fue reemplazada por una que separa a las discapacidades de la persona. A esta nueva visión se le conoce como el modelo social con enfoque en derechos humanos, reconocida por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (ONU).

Limitaciones y restricciones que enfrentan las personas con discapacidad

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), las discapacidades se definen de la siguiente manera:

- Limitaciones en la actividad: son dificultades que puede enfrentar un ser humano para desempeñar tareas o ejecutar acciones.
- Restricciones en la participación plena: son problemas que puede experimentar una persona al relacionarse con otras o involucrarse en situaciones vitales.

En resumen, el concepto de discapacidad actualmente es comprendido como una interacción dinámica entre las deficiencias físicas y las diversas barreras externas que rodean a una persona.

De esta manera, el foco está en las mejoras que se puedan implementar en múltiples áreas para eliminar las diversas barreras que enfrentan las personas con discapacidad y garantizar una igualdad de condiciones. Este cambio conceptual reconoce a las personas con discapacidad como individuos con autonomía y agencia, con derecho a tomar sus propias decisiones.

II. Tipos de discapacidad

Existen distintos tipos de discapacidad, que pueden afectar una o varias esferas de la vida de un ser humano. Por esa razón, a pesar de pertenecer a un mismo grupo poblacional, cada persona con discapacidad vive una experiencia distinta. Estas diferencias se agudizan según la identidad de género, orientación sexual, origen étnico,

[1] Referencias bibliográficas: Banco Interamericano de Desarrollo, "Marco legal de los derechos de las personas con discapacidad: América Latina y el Caribe", 2021; Domínguez-Olabide, P., "El sobresfuerzo económico de la discapacidad: una aproximación conceptual", SIIS Servicio de Información e Investigación Social, Fundación Eguía-Careaga, 2023; Duryea, S.; Martínez C. y Pereira, M. A., "Sembrar inclusión: qué sabemos y qué falta por saber sobre políticas de discapacidad", Informe microeconómico de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, 2024; y Duryea, S.; Salazar Salamanca, J. P., y Pinzón Caicedo, M., "Somos todos: inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo, 2024.

estatus migratorio, rango etario, entre otros factores. A esta combinación de elementos se le conoce como interseccionalidad.

Según la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud (CIF), hay al menos seis tipos de discapacidad.

- Discapacidad sensorial visual

Esta definición incluye a personas ciegas y personas con visión reducida. Algunas barreras comunes que enfrentan son la ausencia de materiales en braille, lectores de pantalla, alertas sonoras y software integrado que permita la accesibilidad.

- Discapacidad sensorial auditiva

Se refiere a las personas sordas y personas con una audición reducida. En el día a día, algunos de los obstáculos que enfrentan son la ausencia de intérpretes a lenguaje de señas, materiales audiovisuales o digitales sin subtítulos, y la falta de alertas visuales.

- Discapacidad motriz o física

Aquí se toma en cuenta la discapacidad motriz funcional, que se refiere a la dificultad para movilizarse, caminar, manipular objetivos y coordinar movimientos. Las principales barreras que enfrenta este grupo están relacionadas con una infraestructura no accesible en el transporte, los edificios y espacios públicos. Además, es común la ausencia de sillas de ruedas, bastones, o espacio para auxiliares y asistentes.

- Discapacidad intelectual

Este término engloba limitaciones en la funcionalidad cognitiva. Un ejemplo conocido es el Síndrome de Down, pero la realidad es que la discapacidad no se basa exclusivamente en diagnósticos médicos. Algunas barreras que enfrentan las personas con discapacidad intelectual se dan en los espacios laborales y educativos ya que muchos materiales no están diferenciados en función de las necesidades de cada persona. Además, un problema común es la infantilización de las personas adultas con discapacidad intelectual.

- Discapacidad psicosocial

Las discapacidades psicosociales suelen surgir de las barreras a las que se enfrentan las personas con una enfermedad mental. Sin embargo, pueden desarrollarse por diversas razones, como factores bioquímicos o genéticos. Las personas con discapacidades psicosociales a menudo se enfrentan a altos niveles de discriminación basada en el estigma asociado a su salud mental. Esto genera una resistencia a revelar su discapacidad, que a menudo es invisible para otras personas. Las escuelas y las empresas pueden ofrecer ajustes razonables para facilitar las condiciones que enfrentan las personas con discapacidad psicosocial a corto y largo plazo, pero el miedo a declarar la discapacidad puede impedir que se utilicen estos servicios.

Igualmente existen formas de discapacidad múltiple. Esta se refiere a la presencia de dos o más tipos de discapacidad. Algunos ejemplos comunes incluyen la espina bífida, la parálisis cerebral, la sordoceguera, entre muchos otros.

III. Datos y Estadísticas

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial estiman que aproximadamente 1.300 millones de personas, lo que representa alrededor del 16% de la población global (1 de cada 6 personas), viven actualmente con una discapacidad significativa.

Proyección para 2050: Se proyecta que el número de personas con discapacidad a

nivel mundial podría duplicarse a 2.000 millones o incluso más, llegando hasta 3.500 millones de personas que necesitarán productos de asistencia para 2050. Este aumento se debe principalmente a: el envejecimiento de la población mundial; el incremento de enfermedades no transmisibles (como diabetes, enfermedades cardiovasculares) que pueden llevar a discapacidades y los efectos a largo plazo de enfermedades como el COVID-19.

El Banco Mundial estima que actualmente hay alrededor de 85 millones de personas con discapacidad en América Latina y el Caribe, lo que representa aproximadamente el 14,7% de la población regional.

Proyección para 2050: Un estudio del Banco Mundial sugiere que el número total de personas con discapacidad en la región de América Latina y el Caribe aumentará en aproximadamente 60 millones entre 2020 y 2050. Esto significa que la cifra podría rondar los 145 millones de personas o más para mediados de siglo (20% del total). El principal motor de este crecimiento, tanto a nivel global como en América Latina, es el envejecimiento poblacional

Para estimar la cantidad de personas con discapacidad en Argentina y proyectar hacia 2050, debemos basarnos en los datos del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), que es la fuente oficial. Sin embargo, es importante destacar que la forma de medir la discapacidad ha evolucionado y las cifras pueden variar según el método de relevamiento.

La cifra más reciente y completa para estimar la cantidad de personas con discapacidad en Argentina (actualmente) proviene del Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad (ENPCD) de 2018, realizado por el INDEC en colaboración con la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS). Este estudio reveló que: 12,9% de la población argentina tiene alguna dificultad o limitación permanente. Considerando la población total del Censo 2022 (46.044.703 personas), esto equivaldría a aproximadamente 5.949.776 personas con alguna dificultad o limitación permanente.

Es importante señalar algunas aclaraciones:

Diferencia CUD vs. Prevalencia: El número de personas que tienen el Certificado Único de Discapacidad (CUD) es significativamente menor. A julio de 2023, había 1.594.888 personas con CUD vigente, lo que representa aproximadamente el 3,46% de la población. Esto indica una brecha importante entre las personas que tienen una dificultad y las que acceden a la certificación.

Proyección de personas con discapacidad en Argentina para 2050:

Una estimación indirecta basada en proyecciones de población total del INDEC y el envejecimiento poblacional sería la siguiente:

En Argentina, el 10,5% de la población tiene una discapacidad (ENPCD, 2018) La prevalencia de dificultad o limitación es del 4,5% para 0 a 14 años, 10,8% para 15 a 64 años, y 37,3% para 65 años y más.

El INDEC y otros organismos como el BID han proyectado que la proporción de personas mayores de 60 años en Argentina continuará incrementándose hasta alcanzar un 22% para 2050, lo que equivale a unos 12,5 millones de personas.

A partir de la proyección del INDEC de que la población argentina será aproximadamente de 49,8 millones de personas para 2050 y considerando la tendencia de envejecimiento, es altamente probable que el porcentaje de personas con discapacidad se incremente. Si el porcentaje

de prevalencia de discapacidad se mantuviera en el 12,9% (escenario conservador, sin considerar el aumento por envejecimiento), arrojaría aproximadamente daría más de 6,4 millones de personas con discapacidad.

Sin embargo, si la estructura etaria de la población se inclina fuertemente hacia los adultos mayores (donde la prevalencia es casi 4 veces mayor que en la población general), es razonable esperar que el porcentaje total de la población con discapacidad supere el 12,9%, lo que resultaría en un número aún mayor que la estimación conservadora.

A pesar de la solidez de los marcos jurídicos, las personas con discapacidad se enfrentan a barreras a la inclusión que perpetúan las brechas sociales y económicas y limitan la autonomía.

Todos los países y territorios de la Región han firmado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que sirve como hoja de ruta para programas y políticas.

Según la Organización Panamericana de la Salud:

17 países han firmado la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

17 de 52 países están aplicando planes nacionales de discapacidad y rehabilitación.

25 de 52 países poseen legislación específica sobre la discapacidad.

8 de 52 países poseen un componente de discapacidad en sus planes de gestión de riesgos de desastres y emergencias.

16 de 52 países cuentan con estrategia de rehabilitación basada en la comunidad.

15 de 52 países utilizan la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud en sus sistemas de certificación de la discapacidad.

IV. Líneas de acción

La CIF (Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud) es un marco conceptual desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para describir y organizar información sobre el funcionamiento humano y la discapacidad en relación con la salud. Se utiliza para proporcionar un lenguaje estandarizado y unificado para la comunicación entre diferentes disciplinas y sectores, así como para la comparación de datos a nivel individual, nacional e internacional.

La CIF clasifica la salud y la discapacidad utilizando aproximadamente 1500 ítems, que se agrupan en cuatro categorías principales:

Funciones corporales: incluye funciones fisiológicas de sistemas corporales, como funciones mentales, sensoriales, neurológicas, entre otras.

Estructuras corporales: comprende las partes anatómicas del cuerpo, como órganos, miembros y sus componentes.

Actividades y participación: se refiere a la ejecución de tareas y la participación en situaciones vitales, incluyendo actividades cotidianas, roles sociales y comunitarios.

Factores contextuales: incluye factores ambientales (como el entorno físico, social y actitudinal) y factores personales (como edad, género, nivel educativo, etc.) que influyen en el funcionamiento y la discapacidad.

La CIF considera la discapacidad como una situación compleja que resulta de la interacción entre la salud de una persona y

los factores contextuales, tanto ambientales como personales. No se centra únicamente en la condición o característica de la persona, sino en la forma en que esta condición afecta su capacidad para participar en actividades y en la sociedad.

La CIF es una herramienta útil para diversos fines, como:

Evaluación de la discapacidad: ayuda a evaluar el impacto de las condiciones de salud en el funcionamiento de las personas.

- Planificación de servicios: permite identificar las necesidades específicas de las personas con discapacidad y diseñar servicios y programas adecuados.
- Investigación: proporciona un marco para estudiar la discapacidad y sus causas.
- Políticas públicas: contribuye a la formulación de políticas inclusivas y equitativas.
- Educación: se utiliza como base para la formación de profesionales en el ámbito de la salud y la discapacidad.

En resumen, la CIF es un marco integral que permite comprender la discapacidad desde una perspectiva multidimensional, facilitando la comunicación, la evaluación, la planificación y la investigación en este ámbito.

Las organizaciones multilaterales, los gobiernos y la sociedad civil se han enfocado en promover la inclusión de las personas con discapacidad a través de políticas públicas y transformaciones estructurales e institucionales. Por ejemplo, mejorando el acceso a la salud pública y la educación, generando infraestructura accesible y potenciando la autonomía jurídica y económica.

V. Tres espacios inesperados donde podemos promover la inclusión de las personas con discapacidad

Por esta razón, las organizaciones multilaterales, los gobiernos y la sociedad civil se han enfocado en promover la inclusión de las personas con discapacidad a través de políticas públicas y transformaciones estructurales e institucionales. Por ejemplo, mejorando el acceso a la salud pública y la educación, generando infraestructura accesible y potenciando la autonomía jurídica y económica.

Sin embargo, existen otros espacios alternativos en los cuales también es posible promover un entorno social que contribuya a la plena inclusión de las personas con discapacidad. Algunos ejemplos son:

1. El deporte.
2. El arte y la cultura.
3. Las redes sociales y el entorno digital.

VI. Buenas prácticas para promover la inclusión en el día a día

Además de estos ambientes, nuestro día a día presenta infinitas oportunidades para contribuir a la reducción de la discriminación y la desigualdad. Algunas buenas prácticas son:

- El uso de un lenguaje apropiado. Utilizar términos correctos y no condescendientes cuando nos referimos o dirigimos a personas con discapacidad, es una forma de respetar su identidad y autonomía.
- Aprendizaje básico de lengua de señas. El conocimiento de señas de uso común puede facilitar ampliamente la comunicación con personas sordas en lo cotidiano.

- Escucha activa de las personas con discapacidad que nos rodean. De esta manera, podemos incorporar actitudes, ajustes y apoyos que se acomoden a sus necesidades específicas en vez de asumir cuáles son.
- Diseminación de información rigurosa sobre discapacidad. Analizando y compartiendo los datos disponibles, podemos derribar nuestros propios prejuicios y estigmas. Este paso es clave para generar transformaciones en nuestras familias, círculos sociales y comunidades.

VII. Algunos hechos estilizados

En la educación, si bien la mayoría de los niños con discapacidad asisten a la escuela primaria y la terminan, persisten brechas particularmente en los niveles superiores. La implementación efectiva de educación inclusiva continúa siendo un desafío regional.

Respecto a salud, las personas con discapacidad presentan mayores necesidades médicas. Aunque el acceso al seguro médico no difiere mayormente entre las personas con y sin discapacidad, las primeras destinan una mayor parte de su presupuesto a gastos de salud y enfrentan barreras de accesibilidad.

En el ámbito laboral, la mayoría de los adultos con discapacidad en edad laboral tienen un empleo (56,4-68,0%). No obstante, cuentan con mayor probabilidad de que el empleo sea informal y perciben 88 centavos por cada dólar que ganan sus pares sin discapacidad con la misma experiencia y formación.

Asimismo, los hogares con miembros con discapacidad tienen 5,7 puntos porcentuales más de probabilidad de encontrarse en los dos quintiles de ingresos más bajos, en comparación con los hogares sin miembros con discapacidad.

Las personas con discapacidad tienen de 2 a 4 veces más probabilidades de morir en desastres y emergencias que las personas sin discapacidad.

Las personas con discapacidad se encuentran en situación de desventaja respecto a las población en general respecto a la participación y ejercicio de sus derechos en el ámbito productivo y laboral.

La desventaja de la población con discapacidad en el eje económico se cuantifica en casi un 33% respecto a la población general, que se explica fundamentalmente por la enorme diferencia en cuanto a tasa de actividad laboral por un lado, y por una distancia también relevante en los niveles de pobreza.

Es el porcentaje de población en situación laboralmente activa (-51,55%) y el porcentaje de población en pobreza severa (-52,8%), los que muestran mayor diferencia con respecto a la población sin discapacidad.

Podría decirse, esta diferencia apuntaría a señalar el significado del derecho a oportunidades en el mercado de trabajo y modelo productivo para obtener ingresos que permitan mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y, al mismo tiempo, un medio de prevenir la pobreza y favorecer la inclusión social.

Otros indicadores, que relevan estas desventajas, son la tasa de paro, el salario medio y la población en riesgo de pobreza, cuyas diferencias con respecto a la población en general son marcadas.

VIII. Sesgo de género

La discriminación hacia las mujeres con discapacidad a menudo se manifiesta como una discriminación interseccional. Esto

significa que experimentan una doble o incluso triple discriminación debido a la combinación de su género y su discapacidad, y a veces, otros factores como la etnia, la edad o la orientación sexual.

Las mujeres con discapacidad enfrentan barreras que no siempre experimentan los hombres con discapacidad o las mujeres sin discapacidad. Algunas de las formas en que se manifiesta esta discriminación incluyen:

- Mayor riesgo de pobreza: Las mujeres con discapacidad tienen tasas de empleo más bajas y, cuando trabajan, suelen recibir salarios más bajos que los hombres con discapacidad o las mujeres sin discapacidad. Esto las hace más vulnerables a la pobreza.
- Barreras en el acceso a la educación: A menudo, tienen menos oportunidades de acceder a la educación, lo que limita sus posibilidades de desarrollo personal y profesional.
- Violencia de género: Son significativamente más propensas a sufrir violencia física, sexual, psicológica y económica, tanto dentro como fuera del hogar.
- Salud sexual y reproductiva: Enfrentan mayores obstáculos para acceder a información y servicios de salud sexual y reproductiva.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ratificada por Argentina, reconoce en su Artículo 6 la situación particular de las mujeres y niñas con discapacidad, exigiendo a los Estados Partes que tomen medidas para asegurar el pleno disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Tanto a nivel global como en Argentina, las mujeres sufren más discapacidad que los hombres. A Nivel Global, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial:

- La prevalencia global de la discapacidad es mayor para las mujeres que para los hombres: se estima que alrededor del 19% de las mujeres en el mundo viven con alguna forma de discapacidad, en comparación con el 12% de los hombres.

Esto significa que aproximadamente 1 de cada 5 mujeres tiene una discapacidad. En muchos países de ingresos bajos y medianos, las mujeres pueden constituir hasta tres cuartas partes de las personas con discapacidad.

Esto se debe a una combinación de factores biológicos, sociales y económicos:

- Mayor esperanza de vida de las mujeres: Las mujeres suelen vivir más años que los hombres, y la prevalencia de la discapacidad aumenta significativamente con la edad.
- Acceso desigual a la atención médica: En muchas partes del mundo, las mujeres tienen un acceso más limitado a la atención sanitaria preventiva y curativa, lo que puede llevar a la progresión de enfermedades que derivan en discapacidad.
- Condiciones sociales y económicas: Las mujeres a menudo enfrentan mayores niveles de pobreza, menor acceso a la educación y el empleo, y mayor exposición a la violencia de género, factores que pueden aumentar el riesgo de discapacidad

En Argentina, los datos del Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad (ENPCD) de 2018 (INDEC y ANDIS) también confirman esta tendencia: la prevalencia de alguna dificultad o limitación permanente en Argentina es del 14,0% para las mujeres, mientras que para los hombres, la prevalencia es del 11,7%.

Esto se mantiene consistente con la tendencia global y refuerza la necesidad de políticas con perspectiva de género que aborden las barreras específicas que enfrentan las mujeres con discapacidad.

En resumen, las mujeres tienen una mayor probabilidad de vivir con una discapacidad a lo largo de su vida, tanto a nivel mundial como en Argentina, lo que las expone a desafíos adicionales y a menudo a una discriminación interseccional.

IX. Relación entre pobreza, desigualdad y discapacidad

Existe una relación clara y consistente: las personas de menores ingresos tienen una mayor prevalencia de discapacidad y, a su vez, las personas con discapacidad tienen más probabilidades de vivir en la pobreza. Esta es una realidad a nivel global y también en Argentina.

La conexión es bidireccional y compleja; la pobreza puede causar o exacerbar la discapacidad. Las causas son:

- Nutrición deficiente: La falta de acceso a alimentos nutritivos puede llevar a problemas de salud que causan discapacidad (ej., desnutrición en la infancia afectando el desarrollo cognitivo o físico).
- Acceso limitado a la salud: Las personas de bajos ingresos a menudo tienen un acceso deficiente a la atención médica preventiva, diagnósticos tempranos y tratamientos adecuados, lo que puede provocar que condiciones de salud tratables se conviertan en discapacidades permanentes o que las discapacidades existentes empeoren.
- Condiciones de vida y trabajo inseguras: Vivir en entornos con saneamiento deficiente, exposición a contaminantes o trabajar en ocupaciones peligrosas aumenta el riesgo de lesiones y enfermedades que causan discapacidad.
- Falta de acceso a la educación: Menos educación puede limitar el conocimiento sobre prácticas de salud y seguridad, y reducir las oportunidades de empleo que ofrezcan entornos más seguros.

Adicionalmente, la discapacidad puede causar o perpetuar la pobreza. Las razones son:

- Mayores gastos: Como vimos, las personas con discapacidad y sus familias enfrentan "sobrecostos" significativos en salud, terapias, transporte, asistencia personal y adaptaciones. Estos gastos adicionales pueden agotar los recursos familiares.
- Menos oportunidades de empleo: Las personas con discapacidad enfrentan barreras sustanciales para acceder al mercado laboral (discriminación, falta de accesibilidad, falta de educación o capacitación adecuada). Esto resulta en tasas de desempleo más altas y salarios más bajos cuando logran trabajar.
- Pérdida de ingresos familiares: Un familiar, a menudo una mujer, puede tener que reducir sus horas de trabajo o abandonar su empleo para brindar cuidados, lo que reduce drásticamente los ingresos del hogar.
- Exclusión social: La discriminación y las barreras sociales limitan la participación plena en la vida comunitaria, lo que puede afectar las redes de apoyo y las oportunidades de desarrollo.

El Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud (OMS) destacan que las personas con discapacidad, en promedio, tienen más probabilidades de experimentar resultados socioeconómicos adversos, como menor educación, peores resultados de

salud, menores niveles de empleo y mayores tasas de pobreza.

En América Latina y el Caribe, los datos del Banco Mundial indican que los hogares donde viven personas con discapacidad son más pobres, y 1 de cada 5 hogares en situación de pobreza extrema vive una persona con discapacidad.

X. Costos de la discapacidad

Los costos de la discapacidad se suelen dividir en:

Costos Directos: Son los gastos monetarios directamente atribuibles a la discapacidad.

- Gastos en salud: Terapias de rehabilitación, adaptaciones en el hogar.
- Gastos en educación: Escuelas especiales, apoyos pedagógicos, materiales didácticos adaptados.
- Transporte: Medios de transporte accesibles, taxis adaptados o vehículos propios adaptados y su mantenimiento.
- Asistencia personal y cuidado: Contratación de cuidadores o el costo de oportunidad del tiempo de los familiares que asumen el rol de cuidadores.
- Productos de apoyo y tecnologías asistivas.

Costos Indirectos: Son los costos no monetarios o las pérdidas económicas asociadas a la discapacidad.

- Pérdida de ingresos: Reducción o imposibilidad de acceder al mercado laboral para la persona con discapacidad y/o para los familiares que deben dedicarse a su cuidado. Esto afecta la productividad económica del país.
- Menor participación social y cultural y barreras arquitectónicas y de comunicación: Lo que implica una pérdida de capital social y bienestar.
- Impacto psicológico y emocional: En la persona con discapacidad y en su entorno familiar, que aunque no son monetarios, tienen un costo social y de salud mental importante.

Los costos de la discapacidad son sustanciales tanto para el Estado (a través de sus programas, prestaciones y tratamientos fiscales especiales) como, y quizás más críticamente, para las propias personas con discapacidad y sus familias. Los beneficios y exenciones existentes buscan mitigar una parte de esta carga económica, pero la brecha sigue siendo considerable

Determinar los gastos de discapacidad necesarios para lograr una participación equitativa es un desafío complejo que requiere un enfoque multifacético y una comprensión profunda de las diversas dimensiones de la vida de las personas con discapacidad. No hay una única fórmula, sino una combinación de metodologías y consideraciones.

XI. Desafíos en la estimación

La estimación de los costos de la discapacidad tiene algunos inconvenientes: Entre ellos se encuentran:

- Falta de datos consolidados: A pesar de los esfuerzos, la recopilación sistemática de todos los costos (directos, indirectos, públicos, privados, de oportunidad) es compleja.
- Diversidad de la discapacidad: Los costos varían enormemente según el tipo, grado y combinación de discapacidades, así como la edad y las necesidades individuales de la persona.

- Subestimación de costos indirectos: Son los más difíciles de medir y, a menudo, los más pesados para las familias.
- Costos para los hogares: Si bien es más difícil cuantificar un promedio exacto, se sabe que las familias con miembros con discapacidad enfrentan un "sobreesfuerzo económico".

Un estudio del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe (aunque no específico de Argentina) indica que los hogares con personas con discapacidad tienen mayor probabilidad de ser pobres o vulnerables debido a los costos adicionales y la menor participación laboral. Los nomencladores de prestaciones básicas (Ley N° 24.901) dan una idea de los costos de las terapias y servicios.

Los costos de oportunidad son muy significativos. Un familiar, generalmente la madre o una mujer del núcleo familiar, suele reducir su jornada laboral o abandonar el empleo para dedicarse al cuidado, lo que impacta directamente en los ingresos del hogar y en la economía personal de esa persona.

En Argentina, como en muchos países que han ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), el marco de referencia es el modelo social de la discapacidad, que entiende la discapacidad como una interacción entre las deficiencias de una persona y las barreras actitudinales y del entorno que impiden su participación plena y efectiva en la sociedad. Por lo tanto, los "gastos necesarios" no son solo para compensar una deficiencia, sino para eliminar o mitigar esas barreras.

1. Enfoque de "Sobreesfuerzo Económico" o "Costos Adicionales": Se busca determinar cuánto más necesita un hogar con una persona con discapacidad para alcanzar un nivel de vida similar o equivalente al de un hogar sin discapacidad. No hay un porcentaje fijo en Argentina. Estudios en otros países suelen estimar que este sobrecosto puede oscilar entre el 10% y el 60% o más del ingreso familiar. Algunas estimaciones muestran (Perú, Sudáfrica) que al menos el 80% de la población no puede afrontar los gastos de discapacidad necesarios para una participación equitativa.

Costos Directos Específicos (médicos y no médicos): Salud y rehabilitación, Ayudas técnicas y tecnologías de apoyo, Transporte adaptado, Educación inclusiva, Asistencia personal y cuidado, Adaptaciones en el hogar y Vestimenta y alimentación especial. Pueden ser mayores en la primera infancia (terapias intensivas) y en la vejez (mayor dependencia).

Costos Directos Adicionales (de bienes y servicios generales): A veces, las personas con discapacidad deben pagar más por bienes o servicios que el resto de la población (ej: seguro de salud más caro, alquiler de viviendas accesibles más costoso) y mayor consumo de servicios básicos (luz, gas) si requieren equipos de apoyo que demandan más energía.

2. Medición del "Costo de Oportunidad“: Se refiere a los ingresos que se dejan de percibir o las oportunidades que se pierden debido a la discapacidad.

Pérdida de ingresos laborales: La persona con discapacidad puede tener dificultades para acceder o mantenerse en un empleo, o solo puede trabajar a tiempo parcial. Un familiar puede reducir su jornada laboral o abandonar el empleo para dedicarse al cuidado, lo que implica una pérdida significativa de ingresos para el hogar.

Pérdida de oportunidades de desarrollo personal/profesional: Para la persona con discapacidad y/o sus cuidadores.

XII. ¿Qué puede hacer la protección social para el acceso a la salud de las personas con discapacidad?

En el cuadro a continuación se exponen algunas alternativas de abordaje de los costos a partir de las políticas públicas

Tipo de costo	Esquemas de protección social que podrían abordarlo
Costos médicos directos	Provisión directa gratuita de atención médica Esquemas de seguro social de salud gratuitos o parcialmente subvencionados
Costos no médicos directos	Subsidio por discapacidad Subvenciones, por ejemplo, transporte
Costos indirectos	Subsidio por discapacidad Subsidio para cuidadores Seguro de desempleo o enfermedad

XIII. Las políticas públicas

El Estado, a través de sus presupuestos, asigna fondos para la discapacidad. Estas estimaciones se basan en:

Programas existentes: Presupuesto de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), partidas en ministerios de Salud, Educación, Trabajo.

Pensiones no contributivas: Un componente importante del gasto público en discapacidad en Argentina.

Subsidios y exenciones impositivas: El costo fiscal de las exenciones de patente, ABL, ingresos brutos, etc.

Inversiones en accesibilidad: Costos de adaptar infraestructura (transporte público, edificios públicos, calles).

Estudios de costo de vida: Organismos como el INDEC (aunque más centrados en mediciones generales de pobreza), universidades y ONGs realizan estudios sobre el costo de vida de las personas con discapacidad.

Nomencladores de prestaciones: En Argentina, la Ley N° 24.901 establece un sistema de prestaciones básicas y sus valores (actualizados periódicamente), lo que da una base para estimar los costos de los servicios de rehabilitación y apoyo.

Incidencia de la discapacidad en la pobreza: Estudios que demuestran que la discapacidad es un factor de empobrecimiento y vulnerabilidad.

XIV. Las exenciones en impuestos nacionales

Importación de vehículos adaptados y otros elementos: Exención de impuestos aduaneros

Deducciones en el Impuesto a las Ganancias (para empleadores): Si bien no es una exención directa para la persona con discapacidad, es un beneficio fiscal muy importante que busca fomentar su inclusión laboral. Los empleadores que contraten trabajadores con discapacidad pueden deducir un porcentaje de las remuneraciones de esos empleados del Impuesto a las Ganancias. Además, existen beneficios en las contribuciones patronales a la seguridad social para empleadores que contraten a personas con discapacidad bajo determinadas modalidades (ej., descuento del 50% en contribuciones patronales al contratar por tiempo indeterminado, por un período determinado).

Tarifa Social en Servicios Públicos (Nacional): Aunque la gestión puede ser provincial o municipal, el concepto de Tarifa Social es un programa nacional que busca asegurar el acceso a servicios esenciales.

Asignaciones Familiares: Las personas con discapacidad acceden a ciertas asignaciones familiares de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). La Asignación por Hijo/a con Discapacidad se paga sin límite de edad (a diferencia de la asignación por hijo sin discapacidad que tiene un límite de edad), y su monto es mayor al de la asignación universal o por hijo regular.

Beneficios en Jubilaciones y Pensiones: Pensión No Contributiva por Invalidez.

XV. Las exenciones en impuestos provinciales

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA):

Impuesto sobre los Ingresos Brutos:

Bonificación del 50% en el Régimen Simplificado del Impuesto sobre los Ingresos Brutos para contribuyentes con discapacidad.

Impuesto Inmobiliario y Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL):

Exención del pago si la valuación fiscal de la propiedad no supera el monto establecido anualmente por la Ley Tarifaria (para 2025, el límite es de hasta $40.000.000 de Valuación Fiscal Homogénea).

Patentes sobre Vehículos en General:

Exención del pago de patente para vehículos destinados al uso de una persona con discapacidad.

También existe una exención para vehículos destinados exclusivamente al servicio de transporte automotor de personas con discapacidad.

En la Provincia de Buenos Aires (ARBA):

Impuesto sobre los Ingresos Brutos:

Exención por los ingresos gravados de las personas con discapacidad, hasta el monto que anualmente determine la Ley Impositiva. En caso de superar ese monto, se abona el impuesto solo por el excedente.

Impuesto a los Automotores (Patentes):

Exención para personas con discapacidad e instituciones asistenciales. Se pueden incorporar hasta dos vehículos, o más si la autoridad de aplicación lo considera necesario por el número de personas con discapacidad atendidas.

Beneficios Generales (Nacionales y aplicables en Buenos Aires):

Cobertura del 100% en salud: Incluye tratamientos médicos, rehabilitación y

dispositivos ortopédicos a través del Certificado Único de Discapacidad (CUD).

Transporte público gratuito: Para el titular y su acompañante (si es necesario).

Importación de mercadería sin pagar impuestos aduaneros: Para productos destinados al tratamiento de personas con discapacidad.

Tarifa Social en servicios públicos: Como luz, gas y agua.

Beneficios para empleadores: Las empresas que contratan a personas con discapacidad pueden acceder a importantes beneficios fiscales y deducciones en impuestos como Ingresos Brutos y contribuciones patronales.

XVI. Gasto público en discapacidad

La Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) es el principal organismo que centraliza el presupuesto nacional destinado a políticas de discapacidad. Una parte muy significativa (alrededor del 80-82%) de estos fondos se destina a Pensiones No Contributivas por Invalidez Laborativa; el grueso de las partidas vinculadas a las personas con discapacidad se explican por el pago de pensiones por invalidez (a cargo de la ANDIS) y de asignaciones familiares por hijos con discapacidad que otorga la ANSES. Por otra parte, el monto de la pensión por invalidez laboral equivale al 70% de una jubilación mínima.

Además de la ANDIS, otros ministerios (Salud, Trabajo, Educación) también tienen partidas relacionadas con la discapacidad. A partir de 2021 el Gobierno comenzó a individualizar en la ejecución presupuestaria todas las acciones relacionadas con la atención a personas discapacitadas que eran transversales a los diferentes organismos. Es decir, que se computan como partidas presupuestarias destinadas al sector, independientemente del organismo que las ejecute.

En el último informe de Jefatura de Gabinete al Congreso, el Gobierno consignó que “en diciembre de 2023 se abonaron 1.222.554 Pensiones No Contributivas por Invalidez, mientras que en marzo de 2025 (última información disponible) dicho guarismo fue de 1.187.136”. Esto implica que desde el inicio de 2024 el número total de pensiones por invalidez disminuyó un 2,8%.

XVII. Cómo se conforma el sistema de prestadores de servicios para el sector de discapacidad

El Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad tiene como objetivo garantizar una cobertura integral de prevención, asistencia, promoción y protección para las personas de este sector. Incluye prestaciones preventivas y asistenciales, rehabilitación, educación y formación laboral, prestaciones complementarias y servicios específicos.

Todas las personas con Certificado Único de Discapacidad (CUD) tienen derecho a acceder a estas prestaciones. Las obras sociales están obligadas a cubrir estas prestaciones para sus afiliados. En el caso de las personas con discapacidad que no cuenten con obra social o prepaga, el Estado debe garantizar el acceso a las prestaciones.

Estas prestaciones se financian a través del Fondo Solidario de Redistribución (FSR), que depende de la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) y ayuda a las obras sociales a afrontar el costo de los servicios, y fondos del Tesoro nacional, para cubrir las prestaciones de quienes no tienen cobertura.

Existe un Nomenclador de Prestaciones Básicas para Personas con Discapacidad,

cuyos aranceles se actualizan periódicamente a través de resoluciones conjuntas del Ministerio de Salud y de la Agencia Nacional de Discapacidad.

Esas resoluciones determinan el aumento en el valor de los servicios que brindan los distintos prestadores del sistema de discapacidad: hogares, escuelas, centros de día, rehabilitación, transportistas, terapeutas, centros de formación laboral, entre otros.

XVIII. Desafíos en la determinación de los costos necesarios

Heterogeneidad: Las necesidades y los costos varían enormemente según el tipo, grado, edad de la persona con discapacidad, contexto familiar y geográfico.

Datos insuficientes: A menudo, no hay datos desagregados completos sobre todos los gastos y costos indirectos.

Modelo "médico" vs. "social": Aún persiste una tendencia a enfocar los gastos solo en la "rehabilitación" o el "tratamiento" de la deficiencia, en lugar de en la eliminación de barreras para la participación.

Inflación y actualización: En contextos inflacionarios como el argentino, los valores de las prestaciones y ayudas deben actualizarse constantemente para mantener su poder adquisitivo.

Existe un sobrecosto económico inherente a la discapacidad para los hogares, que los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad económica. Este sobrecosto es significativo y se suma a los ingresos promedio necesarios para una vida digna.

El gasto público actual, aunque relevante, es a menudo insuficiente para cubrir plenamente todas las necesidades y asegurar una participación equitativa, lo que genera una carga adicional sobre las familias y el sector de prestadores.

Lograr una participación equitativa implica no solo cubrir gastos directos de salud y educación, sino también invertir en accesibilidad universal (transporte, infraestructura), en políticas de empleo inclusivo y en la eliminación de barreras actitudinales y sociales, que también tienen un costo económico y social.

Debe tenerse en cuenta el financiamiento de estos gastos, es decir, cómo se distribuyen los recursos necesarios para financiar estos gastos con el fin de lograr sustentabilidad en los beneficios.

POLÍTICA FISCAL Y DISCAPACIDAD: LA NECESIDAD DE REDISTRIBUIR EL PODER

Celeste Fernández

"*La discapacidad queda siempre para después*"[1]

I. Introducción

La política fiscal[2] suele concebirse como un asunto netamente técnico a ser manejado por un estrecho círculo de especialistas, ocultando de ese modo el vínculo directo que tiene con la vida y el bienestar de las personas y las comunidades[3]. Esta desconexión es particularmente seria en América Latina y el Caribe, en donde ciertas desigualdades estructurales persisten a lo largo del tiempo[4]. Sin embargo, las cuestiones fiscales y los derechos humanos no deben ir por carriles separados, sino más bien lo contrario.

En efecto, si no tendemos puentes entre ambos campos, si no somos capaces de dejar de verlos como compartimentos estancos, no podremos dar respuestas integrales a los desafíos del futuro. Y es que si quienes trabajan en derechos humanos no incluyen en su marco de acción cuestiones referidas a las finanzas públicas, sus luchas corren el riesgo de caer rápidamente en la abstracción y quedar ancladas en un "deber ser" desprovisto de todo pragmatismo; del mismo modo, si quienes se especializan en finanzas públicas ignoran la perspectiva de derechos, no tendremos más que gasto injusto, desconectado de la dignidad de la vida humana y del cuidado del planeta. No caben dudas de que la intersección entre estas dos ramas del conocimiento puede generar sinergias de gran virtuosidad, al contribuir a situar los planteos sobre los derechos y así darnos herramientas para imaginar otro mundo posible, pero fundamentalmente para ir tras él.

Pero esta no es solo la mejor manera de abordar el futuro, sino también la que impone el derecho vigente. Desde el momento en que los países asumieron en sus Constituciones y en una serie de tratados internacionales el deber de avanzar en la protección de ciertos derechos, se

[1] Esta frase corresponde a una reflexión realizada por un/a integrante de una organización de personas con discapacidad de África subsahariana en ocasión de responder una encuesta realizada por el Center for Inclusive Policy a 38 organizaciones de la sociedad civil de 23 países. El informe que sistematiza los resultados de la encuesta es el siguiente: Meeks, Polly y Cote, Alexandre, *"Disability is always an afterthought. Why progress on inclusion demands action on budgets"*, Center for Inclusive Policy, 2018, disponible en: DISCUSSION PAPER N.1 [fecha de última consulta: 11/12/2025]. La frase original en inglés es "Disability is always an afterthought" y la traducción es propia.

[2] A los efectos de este informe, se toma la definición de "política fiscal" contenida en los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, los cuales afirman que esta "*refiere al conjunto de políticas para la gestión del gasto y de los ingresos públicos, y comprende todas las técnicas a través de las cuales los Estados obtienen y asignan recursos, incluida la tributación, la deuda pública, los ingresos obtenidos por las empresas públicas, la planeación macro-fiscal y todos los procesos asociados al ciclo presupuestario*". Al respecto, ver: Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, 2021, p. 10. Disponible en: https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[3] *Ibídem*, p. 5.

[4] *Ídem*.

obligaron a disponibilizar fondos para ello. Después de todo, sin recursos no hay derecho que pueda ser ejercido. Por consiguiente, los gobiernos no tienen plena libertad para decidir sobre sus finanzas, sino que pueden hacerlo solo en la medida en que los compromisos contraídos estén ya satisfechos. Al respecto, se ha expresado que "*[l]as obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos exigen un rol activo y un fortalecimiento del Estado, y limitan la discrecionalidad estatal en materia de política fiscal*"[5]. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "CIDH") también ha sido clara en este punto, al afirmar que "*...los principios de derechos humanos constituyen un marco que apuntala las funciones clave de la política fiscal y la tributación*"[6].

Esta no es una idea nueva. Afortunadamente, es prolífica la literatura que vincula fiscalidad y derechos humanos, pero quizás menos la que la asocia con los derechos de algunos grupos específicos. El presente artículo pretende hacer una contribución en ese sentido, bajo la convicción de que los abordajes particularizados respecto de determinados colectivos resultan de gran valor para evidenciar cómo en ciertos ámbitos la política fiscal permanece desconectada de los derechos, y a partir de allí promover cambios para hacerla más equitativa.

Con ese objetivo, en esta publicación se explorará en qué medida el presupuesto público, como una de las dimensiones centrales de la política fiscal y el principal mecanismo para movilizar ingresos y asignar recursos al interior de un país, recepta en Argentina las obligaciones asumidas en relación con las personas con discapacidad. Así, se abordarán cuestiones asociadas a la suficiencia y pertinencia de los recursos que se invierten en esta materia, al principio de progresividad y no regresividad, y a la participación de las personas con discapacidad en el ciclo presupuestario. Finalmente, culminaremos con algunas reflexiones finales sobre la necesidad de transformar la política fiscal para alcanzar sociedades más inclusivas y justas.

II. Expectativa vs. realidad: el olvido de las personas con discapacidad en el presupuesto

Para analizar si la política presupuestaria es respetuosa de la normativa vigente en materia de discapacidad, se deben estudiar dos dimensiones centrales: una "de fondo" o sustantiva, asociada a la cantidad y pertinencia de los recursos que se invierten y a los efectos que esa inversión produce en las personas con discapacidad (II.A); y una "de forma" o procedimental, relativa al modo en el que se toman dichas decisiones (II.B). A continuación, desarrollaremos cada una de ellas con mayor profundidad.

II.A. Hacia un gasto suficiente y adecuado que trascienda años y gobiernos

Al preguntarse por la adecuación del gasto público a la normativa vigente en materia de discapacidad, resulta ineludible remitirse al primer tratado de derechos humanos de nuestro siglo: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, "CDPD" o "la Convención"). Este instrumento, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006, ratificado por Argentina en 2008 y dotado de jerarquía constitucional en 2014, es la norma fundamental en la materia, y por tanto la que debe guiar cualquier análisis que se realice en este campo.

[5] *Ibídem*, p. 14.

[6] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147, 2017, párr. 502. Disponible en: Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas [fecha de última consulta: 11/12/2025].

El artículo 4 del referido tratado es contundente al afirmar que los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos que este reconoce; modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos de ese grupo; y abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la Convención. Tras leer esta disposición, no cabe duda de que todas aquellas políticas estatales asociadas al manejo de los recursos públicos que impidan avanzar o retrocedan en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad están, lisa y llanamente, prohibidas.

En consecuencia, se debe evitar el financiamiento de programas y servicios que violen lo que la Convención reconoce, asegurando que los que existen actualmente se transformen en plazos acotados mediante la transferencia de recursos de los entornos segregados a los inclusivos, y que los que se creen a futuro no erijan nuevas barreras para el colectivo. Esta obligación abarca la totalidad de los programas y servicios: los solventados por actores públicos y los que están regulados pero son provistos por actores privados[7]; los destinados específicamente a las personas con discapacidad (como los relativos a los apoyos para la educación o para la actividad laboral), los que las comprenden como uno entre otros grupos beneficiarios (como las regulaciones sobre accesibilidad electoral) y los que se dirigen a la población en general (como un programa de créditos a la vivienda). Todas esas políticas tendrán que diseñarse garantizando que no refuercen la exclusión de este grupo.

En sintonía con lo anterior, no quedan comprendidos solo los presupuestos de las dependencias estatales que tienen a su cargo políticas específicas para esta población[8], como pueden ser los ministerios de desarrollo social, salud o educación, sino todos ellos. Por ejemplo, las áreas especializadas en obras públicas y transporte deberían asegurar que todos los sistemas de infraestructura pudieran ser utilizados plenamente por todas las personas con discapacidad. Los ministerios de trabajo deberían garantizar que sus políticas tendientes a promover el empleo tuvieran en cuenta sus requerimientos y dispusieran medidas de apoyo adicionales para remover las barreras que hoy enfrentan en el ingreso al mercado laboral. Del mismo modo, todas las agencias públicas, sin excepción, deberían disponibilizar la información que proporcionan a la ciudadanía en formatos aumentativos y alternativos de comunicación, lengua de señas, lectura fácil, Braille, entre otros sistemas.

Además, la obligación se extiende al presupuesto nacional y a los locales. La propia CDPD prevé que sus disposiciones se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones (artículo 4.5).

No obstante la claridad de las responsabilidades que recaen sobre los Estados en materia de discapacidad, en

[7] Cote, Alexandre y Balasubramanian, Meenakshi, *The New Normal. Getting Governments to spend [more & better] for [inclusion] of all persons with disabilities*, Center for Inclusive Policy, CBM Australia, Equals-CPSJ, Life Haven-CIL, Philippine Coalition on the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Access Bangladesh Foundation, Fiji Disabled Peoples Federation y Pacific Disability Forum, 2020, volumen 1, p. 10. Disponible en: https://inclusive-policy.org/wp-content/uploads/2020/05/Budget-advocacy-for-a-new-normal_.pdf [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[8] *Ibídem*, pp. 10 y 15.

América Latina los presupuestos públicos no están siendo elaborados de acuerdo a ellos. Y no lo están siendo por dos razones fundamentales: porque se gasta poco y porque se gasta mal. En palabras de la CIDH, el gasto social en la región es insuficiente, está mal distribuido y en muchos casos no tiene un enfoque de derechos humanos[9]. Nuestro país no es la excepción a esa tendencia, sino más bien uno de sus ejemplos paradigmáticos.

A.1. La cantidad

Se ha dicho con acierto que en la mayoría de los países de ingresos bajos y medios, donde existen pocas políticas y programas para la inclusión de personas con discapacidad, se requiere aumentar el gasto público de manera significativa[10]. Mientras que aquellos que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) invierten en promedio el 1,5% de su Producto Bruto Interno (PBI) solo en protección social para personas con discapacidad en edad de trabajar, los de ingresos bajos y medios con los programas de apoyo más robustos suelen gastar alrededor del 0,5%, y muchos de bajos ingresos caen incluso por debajo del 0,1%, que es lo mínimo necesario para implementar un nivel básico de intervenciones de escala limitada y solo en algunos sectores[11].

En Argentina, el gasto específico en discapacidad equivale al 0,8% del PBI y al 2,11% del gasto público total[12]. Pese a que este porcentaje supera el de otros países de medianos y bajos ingresos, la realidad que esta población vive día tras día evidencia la necesidad de que la cifra crezca.

En primer lugar, porque las personas con discapacidad están sobrerrepresentadas entre aquellas que se encuentran en situación de pobreza. Al haber sido históricamente concebidas como sujetos incapaces de contribuir al desarrollo de sus comunidades, suelen estar excluidas de los sistemas educativos, desempleadas o en trabajos segregados y de baja remuneración, y carecer de ingresos para tener un nivel de vida adecuado.

En segundo lugar, porque además de ser más propensas a vivir en la pobreza (y a la vez como causa y consecuencia de ello), se ven obligadas a realizar gastos adicionales que las demás no deben afrontar. Algunos de esos gastos son directos, toda vez que implican la necesidad de gastar más (por ejemplo, la inversión en servicios específicos como asistencia personal, tecnologías asistivas y apoyos a la comunicación o la necesidad de invertir más en servicios generales como salud o transporte); y otros son indirectos, en tanto suponen ganar menos (falta de trabajo o acceso a empleos con bajas remuneraciones). Estos costos adicionales conducen a que dispongan de menos ingresos para cubrir otras necesidades, y también afectan a sus familias, las que como consecuencia de dichos costos contarán con menos fondos, y en ocasiones se verán forzadas a dejar de estudiar o de trabajar, a trabajar menos o aceptar empleos de menor retribución solo porque les quedan cerca de sus hogares o les dan la flexibilidad que precisan para

[9] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *op. cit.*, párr. 499.

[10] Vásquez, Alberto y Huertas, Karina, *Construyendo políticas fiscales inclusivas para las personas con discapacidad*, Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021, p. 5. Disponible en: CONSTRUYENDO POLÍTICAS FISCALES INCLUSIVAS PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[11] Knox-Vydmanov, Charles y Cote, Alexandre, *Financing acceleration of disability inclusion in low- and middle-income countries*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2025, p. 1. Disponible en: Financing acceleration of disability inclusion in low- and middle-income countries [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[12] *Ibídem*, p. 21.

asistirlas[13]. La situación también plantea importantes desafíos para la igualdad de género, ya que la mayor parte del apoyo no remunerado lo brindan mujeres[14].

Esta realidad no puede ser ignorada por los presupuestos estatales. Tal como sostienen los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, los impuestos y el gasto público deben tener el efecto de aumentar el ingreso consumible y el bienestar de la población con menores ingresos, y no perjudicar la situación de aquellas personas que puedan estar en riesgo de caer en la pobreza[15]. El artículo 28 de la CDPD no deja lugar a dudas sobre el punto: dispone que los Estados tienen que garantizar el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias (lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados) y a que ese nivel vaya mejorando en forma continua. En virtud de ello, les adjudica la responsabilidad de asegurar el acceso a servicios y dispositivos apropiados y a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con la discapacidad, a programas de protección social y a estrategias de reducción de la pobreza.

Argentina está lejos de subsanar estas brechas, y existe un programa presupuestario en el que resulta urgente inyectar recursos para que las personas con discapacidad en situación de mayor vulnerabilidad puedan tener un nivel de vida adecuado: el de pensiones no contributivas por "invalidez laborativa"[16]. La cobertura de esta política es hoy extremadamente reducida: quienes están alcanzados por ella representan apenas un 20% del total de personas con discapacidad que viven en el país[17]. Esto se debe a que los requisitos de acceso a dichas prestaciones, regulados por el Decreto 432/97, son notablemente restrictivos y contrarios a la Convención, lo que le ha valido diversos cuestionamientos del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, "Comité CDPD") y declaraciones de inconstitucionalidad en sede judicial[18]. Por otro lado, el monto actual de estas pensiones no permite cubrir requerimientos básicos. De hecho, a diciembre de 2025 es menor al valor de la Canasta Básica Total

[13] Cote, Alexandre y Kukava, Mikheil, *Making the Most of Public Resources for Full Inclusion and Participation of People with Disabilities in Georgia*, Reporte final, Center for Inclusive Policy y Europe Foundation, 2019, volumen 1.1, pp. 14 y 16. Disponible en: Making the Most of Public Resources for Full Inclusion and Participation of People with Disabilities in Georgia Final report [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[14] Vásquez Encalada, Alberto; Gupta, Shivani; Cote, Alexandre; Tanhchareun, Tom; Ghanem, Ahmed; Pereira, María Antonella; y Lippi, Louisa, *The Disability Support Gap: Community support systems for persons with disabilities in low- and middle-income countries*, Center for Inclusive Policy, 2023, p. 4. Disponible en: The Disability Support Gap: [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[15] Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, *op. cit.*, p. 43.

[16] Este término es el utilizado por el Decreto 432/97, pero figura entre comillas porque su uso no es conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La perspectiva del modelo social, adoptada por este tratado, es incompatible con la clasificación de las personas como "válidas" e "inválidas", por cuanto entiende que aquellas consideradas "inválidas" solo enfrentan barreras para ejercer sus derechos debido a la falta de accesibilidad de los entornos en los que viven y no a sus características individuales.

[17] Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), *Pensiones por discapacidad: algunos aportes a la discusión pública*, 2024, p. 2. Disponible en: Pensiones por discapacidad: algunos aportes a la discusión pública | ACIJ [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[18] Se puede acceder a más información sobre los cuestionamientos a este régimen en el informe citado en la nota al pie anterior.

($423.532)[19], lo que implica que quienes la cobran quedan por debajo de la línea de pobreza. Mucho menos permite afrontar los costos adicionales en razón de la discapacidad, y —al consistir en un monto fijo equivalente para todas las personas— dejan en situación de desventaja a aquellas que tienen altas necesidades de apoyo. El Comité CDPD ya urgió a nuestro país a incrementar el valor de esta prestación[20].

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal son claros respecto de que los Estados deben "*[t]omar medidas fiscales que contribuyan a eliminar, con un enfoque de interseccionalidad, las desigualdades estructurales y la discriminación en todas sus formas, y en particular la que enfrentan las personas con discapacidad...,*"[21], así como "*...movilizar, asignar y ejecutar recursos de forma equitativa contribuyendo a terminar con dichas desigualdades en la práctica, dar la máxima prioridad a la garantía de sus derechos, y tomar medidas fiscales especiales al respecto, como la asignación prioritaria de recursos para eliminar la discriminación y promover la igualdad sustantiva, o el uso eficaz de subsidios o exenciones fiscales a favor de estos grupos*"[22].

Existen algunas medidas que podrían adoptarse para incrementar la recaudación (y, en consecuencia, también las partidas presupuestarias), tales como el fortalecimiento de impuestos progresivos, la revisión del sistema de exenciones y beneficios tributarios, la implementación de políticas contra la evasión y la elusión fiscal, las reasignaciones de fondos que actualmente están en áreas no esenciales, la asignación de impuestos para fines específicos vinculados a políticas de discapacidad, el cobro de multas por infracciones a los derechos de este grupo y la atracción de fuentes de financiamiento internacionales y privadas.

Invertir en el goce de los derechos de las personas con discapacidad no es solo saldar una deuda para con un colectivo históricamente oprimido. Es también una llave al crecimiento económico. En palabras de Vásquez y Huertas, "*[l]a Organización Internacional del Trabajo estima que el costo de la exclusión de las personas con discapacidad podría equivaler a entre el 1% y el 7% del producto interno bruto de un país. [...] La reducción de los costos adicionales de vivir con discapacidad permite a las personas con discapacidad y sus familias utilizar sus recursos de manera más productiva, lo cual tiene un impacto positivo en la erradicación de la pobreza y la reducción de desigualdades. El aumento del nivel educativo y la empleabilidad de las personas con discapacidad conduce a un mayor nivel de empleo y mejores ingresos y, por tanto, a una mayor recaudación fiscal. Si bien inicialmente muchas personas con discapacidad requieren asistencia y apoyo para superar barreras existentes, la inversión en la accesibilidad y la inclusión reducirá la demanda general y, por lo tanto, el costo. Además, la inversión en accesibilidad y servicios de apoyo beneficia no solo a las personas con discapacidad, sino también a otros grupos como las*

[19] Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), *Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Diciembre de 2025*, Informes técnicos, 2026. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-43-149 [fecha de última consulta: 14/01/2026].

[20] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Argentina*, CRPD/C/ARG/CO/2-3, 2023, párr. 54 (b). Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FARG%2FCO%2F2-3&Lang=en [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[21] Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, *op. cit.*, p. 29.

[22] *Ídem*.

personas mayores y niños y niñas sin discapacidad"[23].

A.2. La calidad

Pero en Argentina, al igual que sucede en muchos otros países, el problema no es solo la insuficiencia de recursos. Por el contrario, es —en gran medida— de enfoque. Incluso si asumimos la escasez y por un momento dejamos a un lado la pregunta de cómo aumentar la inversión, hay mucho por hacer. Porque, en rigor, lo que hoy tenemos no lo estamos poniendo al servicio de los derechos. Lo estamos poniendo más bien al servicio de su vulneración.

Existen dos lentes fundamentales que deben utilizarse si se quiere analizar la pertinencia del gasto público para la garantía de derechos de las personas con discapacidad: el del modelo social y el del principio de autonomía.

Respecto del primero, el presupuesto tiene que ser congruente con la visión de que la discapacidad no es una patología ni ningún otro problema individual, sino una construcción social.

Siguiendo los desarrollos de Agustina Palacios[24], existen tres grandes paradigmas que a lo largo de la historia han intentado explicar el origen de la discapacidad y el trato que las comunidades dispensaron a las personas con discapacidad: el modelo de prescindencia, el modelo rehabilitador y el modelo social.

El modelo de prescindencia, prevalente durante la Edad Antigua y la Edad Media, postulaba que las causas que originaban la discapacidad eran religiosas (por ejemplo, un castigo o una advertencia de los dioses). Las personas con discapacidad eran consideradas seres improductivos, innecesarios, y hasta una carga para las sociedades. Por eso, se decidía prescindir de ellas a través de la aplicación de políticas eugenésicas (submodelo eugenésico) o relegándolas al espacio destinado a las personas "anormales" y sometiéndolas a ser tratadas como objetos de caridad (submodelo de marginación).

A medida que fueron avanzando las ciencias médicas, comenzó a sostenerse que las causas de la discapacidad no eran religiosas, sino científicas, dando origen al "modelo médico hegemónico" o "rehabilitador". Allí, esta empezó a ser vista como una enfermedad, como una "falencia" o "déficit" en relación con aquello que se percibía como "normal". Las personas con discapacidad ya no eran consideradas "inútiles" para la comunidad, sino que se entendía que podían tener algo que aportar a ella en tanto lograran "asimilarse" a las demás. En el afán de buscar la "normalidad", surgieron los tratamientos para "prevenir" y "corregir" la discapacidad.

A fines de la década del 60, el propio movimiento de personas con discapacidad comienza a cuestionar esas miradas estigmatizantes, que producen un tipo de relaciones sociales mediadas por la concepción de que son "inferiores biológicamente"[25]. Así, empieza a postularse que la discapacidad es en verdad causada por la propia sociedad, acuñando así el llamado "modelo social". Ya no son las "limitaciones individuales" las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia comunidad para asegurar que las

[23] Vásquez, Alberto y Huertas, Karina, *op. cit.*, p. 3.

[24] Para profundizar sobre estos modelos, consultar: Palacios, Agustina, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Cermi, 2008, pp. 37-201.

[25] Cobeñas, Pilar, "Escuela y personas con discapacidad: integración y desintegración en tiempos de inclusión", en *Memoria Académica, Archivos de Ciencias de la Educación*, 2018, volumen 12, nro. 13, e042, p. 4. Disponible en: Escuela y personas con discapacidad: integración y desintegración en tiempos de inclusión [fecha de última consulta: 11/12/2025].

necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta en su estructura y en su modo de organización. Por primera vez, la discapacidad trasciende la dimensión individual para ingresar en la social, al ser entendida como el resultado de una comunidad que, por haber sido diseñada para un solo tipo de sujeto, relegó al resto a vivir vidas devaluadas.

La discapacidad se define entonces por la presencia de características percibidas como "deficiencias" en función de un criterio normalizador predominante. Al entrar estas características en contacto con barreras físicas, comunicacionales, actitudinales y culturales presentes en las comunidades, este grupo queda privado del ejercicio de sus derechos.

El efecto práctico de esta mirada es que lejos de pretender "rehabilitar" a los individuos, debemos abocarnos a derribar las barreras existentes en sus entornos. A problemas sociales, respuestas sociales. Así, para que los presupuestos sean realmente respetuosos de la CDPD, tienen que evitar financiar servicios que conduzcan a tratarlas como sujetos enfermos y apuntar a transformar sus contextos. Destinar recursos a que esta población permanezca en entornos sanitarios o de asistencia social en lugar de asegurar, por ejemplo, un sistema educativo inclusivo y un mercado laboral abierto y accesible, se opone flagrantemente a la Convención.

En segundo lugar, y en estrecha conexión con el modelo social, las personas con discapacidad han sido históricamente consideradas incapaces de tomar decisiones y de conducir sus vidas con autonomía. En efecto, fueron siempre habladas por otras: funcionarios públicos, jueces, curadores, familiares y diversos tipos de profesionales se arrogaron el derecho a decidir qué era lo mejor para ellas. Esta mirada, que responde a concepciones erróneas sobre lo que es la independencia (al desconocer que nadie es plenamente independiente, sino que todos necesitamos apoyos, que eventualmente pueden variar en su tipo, frecuencia e intensidad) y a diversos estereotipos capacitistas[26] profundamente arraigados en el imaginario colectivo, fue la que la CDPD buscó dejar atrás.

El derecho a la vida independiente es un derecho específico reconocido en su artículo 19, pero sobre todo uno de los ejes que la estructuran. Las personas con discapacidad tienen derecho a decidir cómo, dónde y con quién vivir, y a que todas sus decisiones sean reconocidas por el ordenamiento jurídico y respetadas por todos los miembros de su comunidad. En consecuencia, las políticas que legitimen la sustitución en la toma de decisiones, la privación de libertad o que de cualquier otra forma impidan a las personas con discapacidad elegir sus proyectos de vida, son inconstitucionales. Y lo son también, por ende, todos los fondos que las sostengan.

No obstante, Argentina invierte grandes cantidades de dinero en programas y servicios que contravienen ostensiblemente la esencia de la Convención, atentando de forma directa contra estas dos premisas básicas.

A modo de ejemplo, tanto el Estado Nacional como las jurisdicciones locales invierten fondos presupuestarios en instituciones que no deberían existir más. El caso más paradigmático es el de los hospitales psiquiátricos. Según datos correspondientes a 2025, el gobierno federal destina el 46,4% de su presupuesto

[26] El capacitismo es un sistema de creencias y prácticas que postula que hay cuerpos y mentes "perfectos", "deseables" y "sanos", y otros "incompletos", "fallados" y "enfermos". Al jerarquizar a las personas, esta mirada priva a aquellas que no se ajustan al estándar de "normalidad" socialmente aceptado del ejercicio de sus derechos.

total en salud mental[27] a los dos hospitales monovalentes pertenecientes a la Nación[28], y solo el 0,04% a la actividad "Apoyo y Promoción de la Salud Mental", que es la única línea del Ministerio de Salud con la finalidad específica de fortalecer los abordajes comunitarios que impone la normativa nacional e internacional[29]. Lo cierto es que el primer tipo de gasto no tiene sustento legal alguno, porque las instituciones monovalentes en salud mental están sencillamente prohibidas. A nivel de la Ciudad de Buenos Aires, se observa la misma tendencia: el 75,6% del presupuesto total destinado a salud mental se dirige a sostener los 4 hospitales psiquiátricos públicos[30], y solo el 0,005% del gasto va al Programa de Externación Asistida (PREASIS)[31]. Esta distribución revela una mayor concentración de los recursos en dispositivos que institucionalizan a las personas, en detrimento del fortalecimiento de la red de servicios comunitarios[32].

Los centros psiquiátricos se mantienen aun cuando privan a las personas de su derecho a vivir de modo independiente, las aíslan de la comunidad y las someten a tratos crueles, inhumanos y degradantes. Se sostienen también pese a todas las exhortaciones a cerrarlos y reemplazarlos por dispositivos de base comunitaria que el Comité CDPD ha cursado a nuestro país[33]. En palabras de este organismo, la inversión en instituciones "*…ha dado lugar al abandono, la dependencia de los familiares, la institucionalización, el aislamiento y la segregación*"[34], por lo que "*[l]os Estados partes deben velar por que los fondos públicos o privados no se gasten en el mantenimiento, la renovación, el establecimiento, la construcción o la creación de ningún tipo de institución o institucionalización*"[35].

Otro caso de gasto violatorio de derechos es el financiamiento a servicios educativos segregados que contradicen el artículo 24 de la Convención. Lejos de solventar prestaciones de apoyo en el sistema de educación general, se destinan recursos a

[27] Cabe destacar que el presupuesto nacional no cuenta con un etiquetado transversal que permita identificar todos los recursos destinados a la atención de la salud mental, lo que impide estimar con mayor precisión los fondos totales que se dirigen a esa finalidad. En este análisis se consideran los programas estatales en los que el gasto en salud mental surge de modo explícito.

[28] Estos son el Hospital y Comunidad "Dr. Ramón Carrillo" (ex Colonia "Dr. Manuel A. Montes de Oca") y el Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones "Lic. Laura Bonaparte".

[29] Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), *Inversión en salud mental: sin recursos para cumplir la ley*, 2025, p. 4. Disponible en: Presupuesto 2026 - Inversión en salud mental: sin recursos para cumplir la ley [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[30] Estos son el Hospital Interdisciplinario Psicoasistencial "José Tiburcio Borda", el Hospital Neuropsiquiátrico "Braulio A. Moyano", el Hospital de Emergencias Psiquiátricas "Torcuato de Alvear" y el Hospital Infanto Juvenil "Carolina Tobar García".

[31] Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Manicomios porteños: la transformación que no llega*, 2025, p. 19. Disponible en: Manicomios porteños: la transformación que no llega [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[32] Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), *Inversión…*, *op. cit.*, p. 4.

[33] Al respecto, ver: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de Argentina*, CRPD/C/ARG/CO/1, 2012, párrs. 23 y 24, disponible en: CRPD/C/ARG/CO/1 [fecha de última consulta: 11/12/2025]; y Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero…*, *op. cit.*, párrs. 37 y 38.

[34] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, CRPD/C/GC/5, 2017, párr. 1. Disponible en: forma independiente y a ser incluido en la comunidad del Comité sobre los Derechos de las [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[35] *Ibídem*, párr. 51.

financiar escuelas especiales públicas y a subvencionar otras privadas. Aquí el Comité CDPD también ha sido contundente al precisar que aislar al alumnado con discapacidad es discriminatorio[36], que la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible para lograr la plena aplicación del artículo 24 no es compatible con el mantenimiento de un sistema de enseñanza general y uno especial[37] y que los Estados deben transferir recursos de los entornos segregados a los inclusivos[38].

Por otro lado, persiste un flagrante incumplimiento de la normativa internacional en el sistema de prestaciones básicas regulado por la ley 24.901. Este régimen, que incluye servicios educativos, sanitarios, de transporte, entre otros, en muchos casos cubre prestaciones que consolidan y potencian el modelo médico (como la enfermería o el acompañamiento terapéutico) en lugar de otras que promueven la autonomía y el empoderamiento (como la asistencia personal).

Tal como afirman Knox-Vydmanov y Cote, aunque todos estos cambios pueden presentar desafíos administrativos, ofrecen ganancias significativas en términos de eficiencia al apoyar la inclusión y reducen los costos de transición en el largo plazo[39]. Sin embargo, poco se ha avanzado hasta el momento.

A.3. La progresividad

Otro elemento central para que los presupuestos públicos sean acordes a la normativa internacional es el respeto del principio de progresividad y no regresividad, consagrado en diversos tratados internacionales. En esta materia en particular, el artículo 4.2 de la CDPD establece que "*[c]on respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional*".

En efecto, en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, "DESC") existen dos tipos de obligaciones: las de cumplimiento inmediato, que no están sujetas a la disponibilidad de recursos; y las de cumplimiento progresivo, que sí lo están. Ya en los años 90 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, "Comité DESC") había afirmado que aunque estos derechos estuvieran sujetos a una realización paulatina y tuvieran en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de fondos, había obligaciones cuyo cumplimiento no admitía demoras.

Lo que debe garantizarse en forma inmediata es el cumplimiento del contenido mínimo de los DESC. Dicho de otro modo, los Estados tienen la obligación de "*[a]segurar de manera inmediata, utilizando al máximo el potencial de la política fiscal para tal efecto, el derecho a un nivel adecuado de vida y los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, independientemente de los ciclos económicos, e incluso en situaciones de crisis, conflicto, emergencia o desastre*

[36] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva*, CRPD/C/GC/4, 2016, párr. 11. Disponible en: Sobre el derecho a la educación inclusiva [fecha de última consulta: 11/12/2025].
[37] *Ibídem*, párr. 40.
[38] *Ibídem*, párr. 70.
[39] Knox-Vydmanov, Charles y Cote, Alexandre, *op. cit.*, p. 2.

natural"[40]. Resulta esencial, entonces, que los gobiernos identifiquen en sus presupuestos el gasto social mínimo para financiar esos niveles esenciales, eviten recortes que los comprometan y aseguren que sus reglas fiscales no impidan alcanzarlos[41]. A tal efecto, pueden resultar de utilidad las cláusulas de presupuestos mínimos y de intangibilidad de recursos.

En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, el derecho internacional también ha fijado pautas específicas.

Cabe destacar, en primer lugar, que el deber de progresividad tiene dos dimensiones[42]. La primera se refiere a la gradualidad. De acuerdo a lo establecido por el Comité DESC en su Observación General nro. 3, el concepto de "realización progresiva" implica que la plena efectividad de los DESC generalmente no podrá lograrse en un corto período de tiempo, pero que existe la obligación de moverse tan rápidamente como sea posible hacia esa meta. La segunda alude al progreso, es decir, a avanzar en la mejora continua de las condiciones de existencia y evitar todo retroceso en los estándares de protección ya alcanzados.

Como consecuencia de lo anterior, todas las medidas que puedan implicar retrocesos requerirán la consideración más cuidadosa y estar plenamente justificadas[43]. Pero en concreto, ¿qué debería probar un gobierno para justificar esa clase de acciones? Pues bien, según los desarrollos del Comité DESC, tendría que acreditar que son temporarias (permanecen vigentes solo mientras se las requiere y mientras dura el período de crisis); legítimas (su finalidad última es proteger la totalidad de los derechos humanos); razonables (el medio elegido es el más apropiado para alcanzar el objetivo legítimo); necesarias (todas las medidas alternativas de financiamiento han sido comprensivamente examinadas y agotadas); y proporcionadas (sus beneficios en términos de derechos humanos pesan más que sus costos)[44]. Tendrán que probar, asimismo, que no son ni directa ni indirectamente discriminatorias, por cuanto acuerdan atención prioritaria a los colectivos vulnerabilizados; que protegen el contenido básico mínimo de los derechos; y que están basadas en la transparencia y participación genuina de los grupos afectados en el examen de las medidas y sus alternativas, y también sujetas a procedimientos significativos de revisión y de rendición de cuentas[45].

El Estado argentino no suele satisfacer este estándar de justificación. Durante

[40] Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, *op. cit.*, p. 42.

[41] *Ibídem*, p. 43.

[42] Courtis, Christian, "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios", en Courtis, Christian (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Del Puerto, 2006, pp. 8 y 9. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2006/08/Ni-un-paso-atras.pdf [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[43] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N° 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, 1990, párr. 9. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F4758&Lang=en [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[44] Center for Economic and Social Rights, Institute for Economic Justice y Section27, *Presentación conjunta al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el proceso de revisión del primer período de reporte de Sudáfrica*, 2018, p. 2. Disponible en: https://www.cesr.org/sites/default/files/CESR-S27-IEJ%20submission%20FINAL-FINAL.pdf [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[45] *Ídem*.

2025, de hecho, hubo un caso emblemático de medida regresiva que vulneró todos los parámetros mencionados. Mientras se efectuaban reducciones en el presupuesto del programa pensiones no contributivas por "invalidez laborativa" y en la cantidad de pensiones proyectadas, se suspendieron en los últimos meses más de 100.000, partir de una norma inconstitucional y de un proceso de auditoría plagado de irregularidades que violó el derecho de defensa de las personas con discapacidad[46].

La medida jamás se presentó como transitoria, dado que se fundó principalmente en la presunta existencia de casos de corrupción en el otorgamiento de estas prestaciones, aun cuando las suspensiones se dirigieron a personas que —por no haber recibido la carta documento de citación a la auditoría— nunca habían estado sometidas a proceso de control alguno (incumplimiento del requisito de temporalidad). Tampoco se acreditó que tendieran a proteger la totalidad de los derechos humanos, sino que por el contrario se afectó el contenido mínimo del derecho a la protección social al dejar a muchas personas sin el único ingreso que tenían para su subsistencia (incumplimiento del requisito de legitimidad); ni que el modo elegido fuera el más apropiado para lograr el objetivo, en tanto el sistema de notificación adoptado no permitió realizar controles que fueran efectivos en detectar casos de corrupción (incumplimiento del requisito de razonabilidad); ni que las medidas alternativas para ampliar el espacio fiscal hubiesen sido agotadas, toda vez que existía una pluralidad de programas de los que se podía extraer recursos o de medidas fiscales que se podían adoptar para aumentar la recaudación sin comprometer el derecho a la protección social (incumplimiento del requisito de necesidad); y tampoco que significaran beneficio alguno en términos de derechos humanos (incumplimiento del requisito de proporcionalidad). Además, agravó la situación de un colectivo particularmente afectado por la pobreza y la exclusión, profundizando de ese modo su situación de desigualdad; ignoró el contenido mínimo esencial del derecho a la protección social y a un nivel de vida adecuado; y omitió todo tipo de participación de las personas afectadas y todo mecanismo de rendición de cuentas.

En síntesis, el principio de progresividad y no regresividad requiere que al momento de pensar sus políticas fiscales y diseñar, ejecutar y monitorear sus presupuestos, los Estados:

- Se abstengan de adoptar cualquier medida que viole el contenido mínimo de los derechos.
- Movilicen el máximo de los recursos disponibles a nivel doméstico e internacional, a nivel del gobierno central y de los gobiernos locales conforme a las responsabilidades de cada uno, y a través de las diferentes dependencias estatales.
- Realicen un análisis integral de las políticas económicas y fiscales y prevean nuevas fuentes de generación de ingresos que permitan garantizar acceso a más y mejores servicios teniendo en cuenta los costos adicionales que deben afrontar las personas con discapacidad. A ese efecto, resulta especialmente relevante la revisión de las estructuras tributarias regresivas y de los beneficios fiscales, la implementación de medidas efectivas para combatir la evasión y la elusión, y la atracción de fondos del sector privado, de la

[46] Se puede acceder a más información sobre este caso en: Pensiones por discapacidad: recursos para entender el problema y exigir derechos – ACIJ [fecha de última consulta: 11/12/2025].

cooperación internacional y de la filantropía.

- Establezcan planes para asegurar que, a medida que aumentan los recursos disponibles, también se incrementen los asignados a la protección de los derechos de las personas con discapacidad[47].
- Eviten los cortes arbitrarios, desproporcionados y que generen efectos discriminatorios en programas destinados a la defensa de los derechos de este grupo.

II.B. Hacia la democracia fiscal

Pero más allá de las dimensiones sustantivas, existe asimismo una dimensión procedimental, asociada al fortalecimiento de la democracia deliberativa y participativa, en general, y al ejercicio de la ciudadanía fiscal, en particular.

Lo cierto es que, aun garantizando derechos, la política presupuestaria puede no ser acorde a la CDPD si no asegura la participación de las personas con discapacidad en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación. Y es que la propia CDPD dispone que "*[e]n la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan*" (artículo 4.3). Esta disposición se funda en una razón muy sencilla: nadie puede dimensionar las barreras ni conocer los modos de removerlas mejor que aquellos que las experimentan en primera persona.

Las decisiones asociadas a la política fiscal están, por supuesto, comprendidas en esta manda general. De hecho, el Comité CDPD, al interpretar la expresión "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad" contenida en el artículo 4.3, incluyó expresamente los procesos de adopción de decisiones sobre los presupuestos públicos[48]. En este sentido, se ha dicho con acierto que los Estados deben "*[g]arantizar la participación en la toma de decisiones fiscales de poblaciones tradicionalmente excluidas de los espacios de representación política*"[49] y avanzar hacia una política fiscal participativa que refleje las prioridades de la población con discapacidad, permitiéndoles influir en la promoción de la equidad y dar vida al lema "Nada sobre nosotros, sin nosotros"[50]. Cabe destacar también que el derecho a participar es una obligación de cumplimiento inmediato, sin sujeción a ninguna forma de restricción presupuestaria[51], y que los costos de los procesos de consulta tienen que ser solventados por los Estados[52] a fin de eliminar cualquier tipo de barrera económica.

Para que el artículo 4.3 se haga realidad, la participación no debe ser meramente formal o simbólica, sino sustantiva y real. Ello exige reunir una serie de condiciones.

[47] Meeks, Polly y Cote, Alexandre, *op. cit.*, p. 16.

[48] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 2018, párr. 18. Disponible en: https://docs.un.org/es/CRPD/C/GC/7 [fecha de última consulta: 11/12/2025].

[49] Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, *op. cit.*, p. 30.

[50] Vásquez, Alberto y Huertas, Karina, *op. cit.*, p. 11.

[51] Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 7...*, *op. cit.*, párr. 28.

[52] *Ibídem*, párr. 46.

La primera es la disponibilización de información completa y accesible. Los documentos presupuestarios tienen que ser plenamente transparentes y comprensibles, y contar con etiquetas que permitan identificar el gasto específico en discapacidad y con indicadores de progreso en la implementación de la Convención. Dicha información debe circular con antelación y en diversos formatos para respetar el derecho a la accesibilidad. En palabras del Comité CDPD, las consultas de los Estados hacia las organizaciones implican "*…acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil*"[53].

En segundo lugar, se requiere que los procesos de consulta en sí mismos se diseñen de modo tal de favorecer la participación efectiva. Para ello, deben adoptarse todas las medidas de accesibilidad y los apoyos que las personas con discapacidad puedan necesitar para llegar a lugares físicos, comunicarse y tomar decisiones (por ejemplo, cubrir los costos de transporte, asegurar medios de voz digitalizada, especialistas en comunicación aumentativa alternativa, materiales con pictogramas, asistentes personales, etc.). Resulta vital, a su vez, que los tiempos y cronogramas sean acordes a las necesidades de las personas y de sus organizaciones, y que estas no solo se sientan seguras de participar, sino que sean activamente alentadas a hacerlo. Además, es fundamental que los procesos respeten las particularidades regionales para contar con una mirada verdaderamente federal, y adopten una perspectiva interseccional que posibilite la participación de los grupos subrepresentados dentro del colectivo de personas con discapacidad (mujeres, LGBTIQ+, niñeces y adolescencias, migrantes, personas pertenecientes a comunidades indígenas, personas que viven en zonas rurales o en barrios populares, personas con discapacidad múltiple, entre otras).

Por último, se debe invertir en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de personas con discapacidad, a fin de que puedan sostener sus estructuras institucionales y desarrollar conocimientos para influir en las decisiones vinculadas al gasto público. Ello supone, por un lado, brindarles formación en análisis presupuestario, pero también en incidencia y exigibilidad de derechos; y, por el otro, proporcionarles financiamiento adecuado o asistirlas en su búsqueda.

Sin embargo, en Argentina las organizaciones de personas con discapacidad no reciben información, y la poca que está disponible públicamente es inaccesible, difícil de comprender y carece de indicadores y desagregaciones adecuadas. Tampoco hay espacios de participación, a excepción de algunas reuniones en el seno de ciertas comisiones parlamentarias, que —lejos de estar institucionalizadas— solo ocurren esporádicamente, y en general a requerimiento (y tras mucha insistencia) de las propias organizaciones. Además, estas suelen ser presenciales, lo que dificulta la participación de las personas con discapacidad que no residen en las localidades en las que transcurren las discusiones, y no aseguran medidas de accesibilidad, apoyos ni ajustes. Por otro lado, aunque el Comité CDPD sostiene que "*[l]as autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones,*

[53] *Ibídem*, párr. 22.

las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué"[54], en nuestro país tampoco se rinden cuentas sobre cómo fueron utilizados los aportes de la sociedad civil. Esta situación genera un círculo vicioso en el que los espacios de participación paulatinamente dejan de valorarse, lo que conduce a una menor participación, lo que hace a su vez que esas instancias se sigan deslegitimando.

La participación no es solo una obligación jurídica. Es un ejercicio profundamente democrático que contribuye a restablecer la confianza ciudadana en lo público y a sacar del silencio a un colectivo históricamente acallado. Cuando esta participación es plena y efectiva funciona como una herramienta de transformación para cambiar la sociedad, robusteciendo la capacidad de las personas de defender sus derechos y empoderándolas para que expresen sus opiniones de forma más firme, hagan realidad sus aspiraciones y fortalezcan sus voces colectivas y diversas[55].

III. Reflexiones finales

A lo largo de este artículo, hemos esbozado algunas reflexiones que permiten repensar el gasto público en discapacidad a la luz de los estándares vigentes en materia de derechos humanos. Sostuvimos que faltan recursos, pero que los que hay tampoco se utilizan como se debe, y que la participación de las personas con discapacidad en el ciclo presupuestario es una de las grandes deudas de nuestra democracia.

Transformar esta realidad requiere de cambios en muchos ámbitos, pero el cambio central es, definitivamente, cultural: debemos desarrollar una cultura de respeto por las normas y trascender la anomia a la que hemos aprendido a habituarnos; concebir a las personas con discapacidad como ciudadanas plenas, con derecho a vivir vidas que valgan la pena ser vividas; y entender que no hay crecimiento económico real sin respeto de los derechos humanos.

Es momento de tomarse esta discusión en serio. El sentido de urgencia de estos tiempos plantea la necesidad de una acción fiscal decidida que contribuya a transitar hacia economías basadas en derechos, que pongan a las personas y al planeta primero[56]. Si bien esa transformación requiere de la contribución de una multiplicidad de actores, los Estados son responsables de acelerar el progreso mediante una financiación eficaz, no solo por su rol de garantes de derechos, sino también porque eliminar sistemáticamente las barreras que enfrentan las personas con discapacidad solo es posible con recursos gubernamentales significativos[57]. Nadie más que el Estado puede catalizar, financiar y sostener la realización de los derechos de este grupo con la escala y la consistencia que se requiere[58].

El hecho de que las personas con discapacidad no sean priorizadas en las asignaciones presupuestarias y de que no se les permita participar en los procesos de toma de decisiones fiscales no es producto de la casualidad. Por el contrario, es una manifestación más de la exclusión sistemática que durante siglos han enfrentado en todos los ámbitos de sus vidas. Cuando actuamos en pos de una política fiscal más igualitaria y más justa, estamos actuando también en pos de una sociedad más igualitaria y más justa. Cuando nos disponemos a repensar y rediseñar el presupuesto lo que hacemos es ni más ni menos que redistribuir el poder.

[54] *Ibídem*, párr. 23.
[55] *Ibídem*, párr. 33.
[56] Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, *op. cit.*, p. 7.
[57] Knox-Vydmanov, Charles y Cote, Alexandre, *op. cit.*, p. 5.
[58] *Ídem*.

EL ESTADO COMO OBLIGADO PRESUPUESTARIO DEL ACCESO A BIENES Y SERVICIOS PARA GRUPOS VULNERABLES. DELIMITACIONES Y CONSIDERACIONES EN FUNCIÓN DE LA INTERSECCIONALIDAD

Ludmila A. Viar

I. Introducción:

En el marco de las Jornadas de Vulnerabilidad – Género – Economía – Derecho Tributario y Financiero organizado por las Doctoras Fabiana Schafrik y Gladys Vidal se han elaborado distintas presentaciones que han permitido reflexionar y repensar cuestiones vinculadas con los derechos humanos y las obligaciones convencionales del Estado dentro del ámbito tributario y presupuestario. Esto me ha permitido elaborar la siguiente hipótesis de estudio: "El Estado Argentino es constitucionalmente responsable por la asistencia económica de las personas con discapacidad frente a la inexistencia de grupo familiar continente y vulnerabilidad económica patrimonial".

De este modo, este trabajo tiene un objetivo principal que es analizar el vínculo jurídico existente entre el Estado Nacional y la efectivización de la asistencia económica a personas con discapacidad dentro del marco del presupuesto nacional.

Conforme con lo señalado en el párrafo anterior, los objetivos específicos serán identificar la concepción de vulnerabilidad ligada a la demanda de bienes y servicios en materia de discapacidad para la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre los casos publicados por la Secretaría de Jurisprudencia de la Corte[1] y revisar los distintos discursos parlamentarios sobre la reforma del´94 que tuvieron especial referencia a las personas con discapacidad en su tutela convencional y constitucional, con particular atención en la cuestión económico patrimonial.

El método utilizado es cualitativo a fin de poder examinar las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo que permite también extraer las definiciones y delimitaciones de la cuestión aplicable al ámbito jurídico y legal. Para la selección de la jurisprudencia se tuvo en cuenta como punto de partida la vigencia de la ley 26.378 en adelante y los casos en donde la situación económica de las personas con discapacidad era un factor de vulnerabilidad vinculante con la resolución del caso. En el caso de los discursos el método aplicable resulta el mismo a fin de extraer la intencionalidad y las posibles contradicciones sobre la temática estudiada al momento del debate de la reforma del´94 y su proyección actual en la jurisprudencia vigente.

II. Delimitación del concepto de vulnerabilidad en materia de discapacidad conforme los antecedentes y precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación:

En el 2015 en Fallos: 338:29 la Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos (Asociación DE.FE.IN.DER.) y la Asociación Civil "Pequeña Obra de la Divina Providencia" interpusieron una acción de amparo contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para

[1] Secretaría de Jurisprudencia; La vulnerabilidad en los precedentes de la Corte Suprema; Corte Suprema de Justicia de la Nación; 2024.

Jubilados y Pensionados (INSSJP) para que se reconozca el derecho a la cobertura integral de prestaciones en favor de las personas con discapacidad beneficiarias de pensiones no contributivas de acuerdo a lo establecido en las leyes 22.431 y 24.901. Allí la Corte reconoció la legitimación activa de la parte actora para lo cual definió el concepto de vulnerabilidad. Así es que en el Considerando 9° la Corte dijo:

> "9°) Que aun cuando pudiera sostenerse que, en el caso, el interés individual considerado aisladamente, justifica la promoción de demandas individuales, no es posible soslayar el incuestionable contenido social del derecho involucrado que atañe a grupos que por mandato constitucional deben ser objeto de preferente tutela por su condición de vulnerabilidad: los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional)".

Pero además, en este mismo fallo de manera explícita en el Considerando 10°[2] se hizo especial referencia a la interseccionalidad que incluye a las personas con discapacidad y dentro de ese grupo aquellos que atraviesan una situación económica comprometida. La Corte señala e indica una valoración distinta que por el tipo de reclamo económico, pensiones que proviene de las arcas del Estado, el análisis de la cuestión no termina solo en el encuadre de la categoría vulnerabilidad por la sola discapacidad, sino que además considera la presencia de una barrera económica real que afecte a los reclamantes.

En el año 2016 la Corte Suprema resolvió Fallos: 339:1683. En este caso la parte actora a través del defensor oficial llegó a la Corte mediante la interposición del recurso de queja, ya que si bien se le habían reconocido las prestaciones de salud que había peticionado contra la obra social demandada, como aquella fue otorgada dentro del marco de una medida cautelar se le colocó una caución personal de dos letrados de la matrícula.

Este caso devino en que no solo se cuestionó el acceso a la tutela judicial efectiva, sino que además, existía una situación de vulnerabilidad económica por dos motivos. El primero la obvia representación de un defensor oficial y la segunda la tramitación de un beneficio de litigar sin gastos.

Ahora bien, la Corte remitió al Dictamen de la Procuración que hizo lugar al recurso de la parte actora, para así entenderlo valoró la discapacidad de la parte actora, la situación económica y la finalidad del reclamo que era la posibilidad de que el actor concluyera con su carrera universitaria mediante las terapias y apoyos requeridos. Así es que la Procuración dictamina con referencia al caso Furlan diciendo:

> "En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que los Estados deben adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole necesarias para que toda discriminación asociada

[2] "10) Que, por estas razones y, a los efectos, de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de un colectivo altamente vulnerable, no sólo por la discapacidad que padecen sus integrantes sino también por su delicada situación socioeconómica, corresponde reconocer legitimación a las asociaciones actoras para iniciar la presente acción colectiva. Máxime si se repara que con la pretensión procesal deducida en autos se procura garantizar el acceso, en tiempo y forma, a prestaciones de salud relacionadas con la vida y la integridad física de las personas".

> con las discapacidades sea eliminada, y para propiciar la plena integración de esas personas en la sociedad. En ese marco, el debido acceso a la justicia juega un rol fundamental para enfrentar dichas formas de discriminación (cfr. "Caso Furlan y familiares vs. Argentina", sentencia del 31 de agosto de 2012, párr. 135). Según las constancias de la causa, el actor padece de retinosis pigmentaria bilateral, lo cual provocó una pérdida total e irreversible de la visión (v. fs. 4). Además, manifiesta que el pedido de las prestaciones de apoyo solicitadas tiene como fin continuar y finalizar la carrera universitaria y, de esa manera, insertarse en el mercado laboral (v. fs. 5, 18/24 y 45 vta.). Por último, a pesar de que aún no se haya resuelto el incidente mediante el que tramita su solicitud del beneficio de litigar sin gastos, cabe tener en consideración que el actor actúa con el patrocinio de la defensora oficial y manifiesta no poder afrontar los gastos de este proceso judicial ni de la contracautela correspondiente."

Se advierte en este caso que nuevamente se incluye una valoración económica del caso además de la categoría discapacidad.

En el año 2021, en Fallos: 344:1788, "Giménez, Rosa Elisabe c/ Comisión Médica Central y/o ANSeS s/ recurso directo ley 24.241", la Corte retoma en el voto mayoritario el *leading case* "García María Isabel", Fallos: 342:411, mientras que la Procuración suma también el precedente "González Victorica", Fallos: 341:1625, para dictaminar. Si bien estos casos no fueron incluidos en la fuente utilizada que es el dossier de la Secretaría de Jurisprudencia, lo cierto es que tienen una inmediata vinculación con el tema en análisis. A fin de evitar reiteraciones en la nota al pie dejo otras publicaciones que tratan en particular estos casos[3]. No obstante, más adelante retomaremos aquellos para concluir el análisis del objeto de estudio.

Así es que este caso trató de una interseccionalidad de discapacidad, mujer y vulnerabilidad económica. La actora reclamaba la pensión de su padre por la incapacidad laboral que aquella misma padecía. Si bien el debate del caso es estrictamente procesal, ya que la Corte termina declarando la inconstitucionalidad del art. 49 inc. 4 de la ley 24.241 y así este caso entra en la categoría de precedente, el fundamento del dictado de esta inconstitucionalidad es lo relevante para el análisis de este artículo.

Previo a ingresar a los argumentos de derecho resulta necesario explicarle un poco más al lector algunos hechos que redundan en barreras económica y que son relevantes para el estudio de la cuestión. Cabe señalar que la actora vivía en Salta y las comisiones médicas son organismos dependientes del estado nacional. Así es que el art. 49 inc. 4 de la ley 24.241 dice que la apelación de la decisión de la Comisión Médica Central es ante la Cámara Nacional de la Seguridad Social. Inevitablemente esto deviene en un costo para la actora que claramente atraviesa una situación de vulnerabilidad económica y una discapacidad que le impide generar ingresos por ella misma. Aquí el mismo Estado la recarga con un costo de acceso a

[3] Ver. Viar, Ludmila A., "Una aproximación entre el ámbito del Derecho Tributario y la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Análisis del fallo 'G. V., M. y otro c/ EN – AFIP DGI – Dto. N° 1.313/1993 s/ proceso de conocimiento'", El Derecho, N°14.547, 2018. Ver también, Urresti, Patricio. E y Gamberg Guillermina, "Mecanismos Tributarios para la Tutela de las Personas con Discapacidad", Debates de Derecho Tributario y Financiero, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, N°10, Buenos Aires, 2024, p. 201.

la justicia debiendo trasladar su reclamo a una jurisdicción claramente lejana a su domicilio.

El Dictamen de la Procuración hace expresa alusión a todos los grupos vulnerables y a las acciones positivas que debe tomar el Estado de acuerdo con las Convenciones suscriptas, en esta instancia acude a la cita de "González Victorica".

En consonancia con lo dictaminado, también la Corte hace lugar al recurso y para ello, encuadra al legitimado activo del caso y por consiguiente la tutela constitucional adecuada al caso, así dice:

> "7°) Que, a los efectos indicados, cabe tener presente la naturaleza de los derechos en juego y el sujeto que demanda la tutela judicial efectiva puesto que, como ha dicho esta Corte, "a partir de la reforma constitucional de 1994, cobra especial énfasis el deber del legislador de estipular respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos. Dicho imperativo constitucional resulta transversal a todo el ordenamiento jurídico" (Fallos: 342:411, "García, María Isabel")".

Ahora bien, siguiendo con esta tesitura, de manera directa, la Corte ataca la barrera económica en el Considerando 9°, última parte:

> "No es razonable que personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y formulan pretensiones de carácter alimentario, que se relacionan con su subsistencia y mejor calidad de vida, se vean compelidas a acudir a tribunales que distan centenares o miles de kilómetros del lugar donde residen, debiendo afrontar los costos que se derivan de tal circunstancia (considerando 13, in fine, del mencionado precedente)".

Se advierte entonces una clara aplicación del principio de razonabilidad, en donde se estudian y encuadran las interseccionalidades del caso habilitando en primer término el encuadre en dos grupos vulnerables enlistados en la CN que es persona con discapacidad y mujer. Para luego sumar la cuestión de vulnerabilidad económica y lo irrazonable de la exigencia de la ley que termina instalando una barrera inmediata en el acceso a la justicia y mediata respecto del propio reclamo de la pensión. Pensión que es una erogación pública y en donde no existen particulares responsables por la suma de aquella. No obstante, pudiera existir una acción alimentaria contra otros familiares conforme lo establece el Capítulo 2, Sección 1era del Código Civil y Comercial de la Nación a fin de completar la erogación estatal.

Por último, en el año 2021, en Fallos: 344:3307, "Miranda Castillo, Gloria Trinidad c/ Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación s/ Amparo ley 16.986", la mayoría entiende que el caso devino abstracto. A pesar de ello, no debe restarse valor al voto en disidencia del Ministro Rosatti en lo que interesa a la búsqueda conceptual de este trabajo.

Previo a ello, cabe recordar que en el caso en concreto, la actora pedía la inconstitucionalidad del art. 1°, inc. e, del anexo I del decreto 432/97, reglamentario del art. 9° de la ley 13.478; toda vez que para acceder a la pensión por invalidez, a los extranjeros se les requiere una residencia mínima continua en el país de veinte (20) años. El asunto devino abstracto porque la actora adquirió la ciudadanía.

Si bien el voto disidente confirma la constitucionalidad de la norma por ser razonable deja en claro que la discapacidad y la carencia económica patrimonial encuadran en el concepto de vulnerabilidad que tiene especial tutela por el art. 75 inc. 23 de la CN y también de los instrumentos internacionales. Por lo tanto, resuelve la constitucionalidad de la norma y por consiguiente convalida la interseccionalidad en el aspecto económico de las personas con discapacidad bajo la acreditación de los requisitos establecidos:

> "11) Que, sentado lo anterior, corresponde ponderar la validez constitucional y el grado de razonabilidad que reviste la extensión del lapso de 20 años de residencia continuada exigido por la reglamentación para los extranjeros, a fines de acceder al beneficio no contributivo señalado, especialmente a la luz del plexo normativo y axiológico en el que se subsume la pensión no contributiva en análisis, los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad que se encuentran reglamentados por la norma y las obligaciones estaduales en la materia, en los términos del art. 75, inc. 23, e instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (específicamente la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad) (...) La preferente tutela de la que gozan las personas en situación de vulnerabilidad, en particular las personas discapacitadas, y el principio de progresividad en la satisfacción plena de sus derechos fundamentales, según se encuentra prescripto en el art. 75, inc. 23, de la Constitución Nacional, ha desterrado definitivamente interpretaciones que conduzcan a resultados regresivos (Fallos: 332:2454)."

Concluido este detalle y análisis en particular de los casos de la Corte, cabe hacer algunas reflexiones al respecto.

Anteriormente, se mencionaron los dos precedentes "García María Isabel" y "González Victorica", en el caso Fallos: 344:1788. Estos dos precedentes propiamente dichos, se aplican a dos grupos vulnerables, en el primer caso una adulta mayor con problema de salud, en el segundo la discapacidad. Asimismo, se reclaman dos objetos distintos. En el primero, el derecho de la jubilación sin gravámenes, en el segundo a la franquicia de exención sobre automotores.

En el caso de "González Victorica", la Corte confirmó la constitucionalidad de la ley 19.279, ya que no consideró irrazonable la exigencia de acreditar una capacidad económica insuficiente para acceder al beneficio fiscal. Por lo que si bien la categoría discapacidad se aplicaba al caso, la colocación de una exigencia de vulnerabilidad económica, al menos parcial, ya que también dicha capacidad debía ser suficiente al mismo tiempo para la manutención del automotor, no vulnera el principio de igualdad, encuadra en las exigencias del principio de razonabilidad y por lo tanto no se afecta el art. 75 inc. 23 CN. De modo que la categoría discapacidad por sí misma resulta insuficiente para acceder a un beneficio fiscal que implica una erogación estatal, basada en la falta de percepción del tributo.

Mientras que en "García María Isabel", inicialmente la exención de ganancias para las jubilaciones parecía limitarse a aquellos adultos mayores que tuvieran además alguna vulnerabilidad económica y que les requiera, por ejemplo la compra de medicación, lo que en un primer

momento se identificó con el criterio de “González Victorica” y los precedentes analizados más arriba. Sin embargo, con posterioridad y en otros casos análogos a “García María Isabel” el criterio se amplió al punto de excluir la vulnerabilidad económica, resultando suficiente la inclusión en la categoría de adulto mayor. Es decir, se dejó de lado la interseccionalidad.

Así es que en el caso “Calderale, Leonardo Gualberto c/ANSES s/reajustes varios” y la seguidilla de casos en donde la Corte no exigió que se acredite una condición de salud o de otra índole semejante, confirmó la declaración de inconstitucionalidad del tributo en cuestión sobre los reclamos de reajustes jubilatorios. Si hacemos un repaso, la Corte mantiene, sostiene y amplía el *leading case* “García María Isabel” en los siguientes casos.

En el mismo año 2019, hubo 19 casos de Corte que aplicaron el criterio de “García María Isabel” sobre la inconstitucionalidad del tributo en haberes jubilatorios, estos fueron FPA 2138/2017/CS1-CA1 y FPA 2138/2017/ 2/RH1 "Godoy, Ramón, Esteban c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"; FPA 12710/2016/CA1-CS1 y FPA 12710/2016/2/RH1 "Paz, Blanca Aurora c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"; FPA 6909/2015/ CA1-CS1 Y FPA 6909/2015/2/RH1 "Burne, Blanca Haydee c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"; FPA 12808/2016/CA1-CS1 Y FPA 12808/2016/2/RH1 "Nietzel, Ada Beatriz c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad; FPA 12545/2016/CS1-CA1 y FPA 12545/2016/1/RH1 "Posada, Marcelino Nestor María c/ Poder Ejecutivo Nacional y Otros s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"; FPA 5021/2014/ 051-CA1 y FPA 5021/2014/1/RH1 "Dumon, Aparicio Guillermo c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"; FPA 4965/2016/CS1-CA1 y FPA 4965/2016/1/RH1 "Pesce, Pedro Geronimo c/ AFIP y otros s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"; FPA 9906/2014/CS1-CA1 y FPA 9906/2014/1/RH1 "Landi, Pedro -Mario c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"; FPA 87/2017/051-CA1 Y FPA 87/2017/1/RH1 "Carricarte, Tomas Raul c/ AFIP y otro s/ accion meramente declarativa de inconstitucionalidad"; FPA 9055/2016/ CS1-CA1 Y FPA 9055/2016/2/RH1 "Maluje, María c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"; FPA 7144/2015/ CA1-CS1 y FPA 7144/2015/2/RH1 "Repetto, Beatriz Etelvina c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad".

En el año 2020 la Corte dictó 11 casos en el mismo sentido. En el 2021 fueron 12, en el 2022 fue 1; en el 2023 fueron 2 y en el 2024 fue 1 “Cian, Hugo Oscar c/ ANSES s/ reajuste de haberes” FPA 17511/2018/CA1-CS1 donde hasta la actualidad mantuvo y amplió el criterio de “García María Isabel” conforme lo venimos señalando.

Este criterio fue receptado por las tres Salas Nacionales del fuero Contencioso Administrativo Federal. Así la Sala III se refirió expresamente a esta gran cantidad de casos:

> “Sin embargo, con posterioridad, esta Sala ha revisado el criterio mantenido en un principio (sobre la

base de examinar la edad, la confiscatoriedad o la salud), puesto que el Alto Tribunal ha ratificado la decisión de declarar inconstitucional la retención del impuesto a las ganancias en numerosas oportunidades, con prescindencia de ponderar las circunstancias concretas de vulnerabilidad del jubilado afectado (cfr. CSJN, causa "Calderale Leonardo Gualberto c/ANSES s/reajustes varios", del 1 de octubre de 2019; en igual sentido, esta Cámara, Sala IV, causa 28.214/2019, in re, "Santi Armando Ángel c/AFIP s/incidente de apelación, del 26 de diciembre de 2019."(Sala III; Cámara Contencioso Administrativo Federal Molet, Roberto Daniel c/ EN-AFIP-LEY 20628 s/Amparo Ley 16.986, Expte 47828/2022)

De modo que, salvo el caso particular de las jubilaciones afectadas por el impuesto a las ganancias, no queda duda alguna que la Corte entiende como razonable y valorable que al momento de las exigencias que impliquen erogaciones del Estado o incluso de particulares como es el caso Fallos: 339:1683, la norma o la propia jurisprudencia estime hacerse dos preguntas. La primera si el caso encuadra en alguno de los grupos vulnerables del art. 75 inc. 23 CN o algún grupo vulnerable no enlistado y ampliado por el art. 33 de la CN — en el próximo apartado volveremos sobre este tema— y la segunda si existe una vulnerabilidad económica razonable que habilite el acceso al derecho reclamado.

III. Debate legislativo de la Reforma del´94 y el tratamiento de las personas con discapacidad relativo al presupuesto

En función de lo revisado y repasado en el apartado anterior podemos advertir que hay una clara referencia a instrumentos internacionales de manera más bien general, no tan precisa, al momento de la definición o encuadre de la vulnerabilidad como categoría, pero circunstanciada en algunos casos y en otros no. Ahora bien, lo que sí identificamos en común es la constante referencia al art. 75 inc. 23 de la CN.

Por eso, habiendo analizado los antecedentes y precedentes judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, queda pendiente el origen legislativo, el normativo, pero sobre todo la finalidad, la teleología de ese artículo 75 inc. 23 de la CN. Porque si bien el primer criterio de interpretación de las normas es la literalidad, lo cierto es que supletoriamente existen otros medios como el teleológico y el histórico.

De este modo, al repasar las transcripciones taquigráficas de los debates que se hicieron en comisión sobre este tema, adelanto desde ya que no identifiqué ni logré extraer de alguno de los debates que de manera explícita haya existido una afirmación sobre la obligatoriedad en el aporte de recursos para estos grupos vulnerables. Por el contrario, sí se identificaron discursos que destacaron la relevancia de incorporar a los grupos vulnerables a la Constitución, como forma de jerarquizarlo, lo que implica una obligación de tutela para particular y sobre para el Estado. Por lo que de modo tácito implica la participación estatal mediante previsiones presupuestaria que concretas las acciones positivas. Resulta nítida la opinión de los convencionales acerca de que efectivamente se buscaba una tutela especial y superior para los niños, las mujeres, las personas con discapacidad y los adultos mayores para lo que se deben promover acciones positivas. Por ende, resulta claro que hay una intención de efectivizar una protección que no recae solo en los particulares que forman parte del Estado, sino del Estado

en cuanto a un sujeto inmutable y responsable inalterablemente a lo largo del tiempo y en tanto y en cuanto las normas de la sociedad no sean modificadas por el poder político. Otro dato relevante es que de alguno de los discursos se advierte la intención de que la jurisprudencia permita el desarrollo de este artículo en función de las acciones positivas que son una finalidad clara del legislador.

Así es que en la 22 ° Reunión, 3era Sesión (continuación) Cafiero dijo que la regla de interpretación de los tratados es el principio *pro hominem*: Sr. CAFIERO (J.P.).—

> "(...) Refiriéndome específicamente al punto, el artículo 30 de la Declaración Universal, el 5° de los Pactos Internacionales Económicos, Sociales y Culturales, el 29 del Pacto de San José de Costa Rica o el 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ya marcan un código interpretativo que finalizan con la idea que se trabajó en la comisión, que es la cláusula de interpretación ´pro homine´, es decir, en favor del hombre, que es la que entendemos que deberán tener como argumento y guía interpretativa todos los que tengan que hacer interpretaciones de esta norma constitucional. (...) Además de la Convención de los Derechos del Niño y de la Convención contra la Discriminación de la Mujer, hemos incorporado a las figuras del niño y de la mujer. También hemos incorporado a las personas de la tercera edad, a nuestros ancianos, porque son un eslabón débil y una deuda pendiente de nuestra sociedad, razón por la cual le exigimos al Estado la adopción de acciones positivas en la materia. Asimismo, hemos incorporado a los discapacitados, que están muy olvidados en nuestra realidad. Consideramos que podemos hacer mucho por ellos para convertirlos en sujetos del derecho constitucional (...) Por todas estas razones resulta tan importante incorporar las acciones positivas, como lo han hecho muchas constituciones provinciales"[4].

Advierto al lector que en el discurso hay una referencia también al art. 75 inc. 22 y es que ambos incisos, tanto el 22 como el 23 revisten una clara e íntima relación, sobre todo cuando el cuerpo normativo supremo, la Constitución Nacional, demanda una lectura armónica de sus principios.

De esta transcripción se confirma el fundamento basado en la necesidad de entablar acciones positivas a través del reconocimiento constitucional, al igual que en otros países, de estos grupos vulnerables, con el fin de tutelar y equiparar posiciones derribando asimetrías.

Dentro del debate parlamentario, también existieron detractores sobre la clasificación de vulnerabilidades, lo que permite advertir distintos posicionamientos sobre este tema. Si bien por obvias razones aquellos no triunfaron en el debate, dejan entrever que en aquel momento no existía necesariamente una completa unanimidad sobre la cuestión. Así es que un par de legisladores consideraban que la enumeración de

[4] Diario de Sesiones del Convencional Constituyente, Debate de la Reforma Constitucional de 1994; 22 ° Reunión, 3era Sesión (continuación). Disponible en: https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/documentos/convencion_nacional_constituyente.html

grupos vulnerables resulta de alguna forma discriminadora en relación al grupo de hombres jóvenes que no encuadraban en ninguno de los supuestos. Puntualmente se referían al resto de la población, no considerada, en particular los varones que no fueran adultos mayores o niños[5].

A los fines de la transparencia, también resulta relevante señalar que otro punto que mereció críticas en este sentido opositor a la lista expresa de vulnerabilidades fue que no debían enlistarse derechos, puesto que en su defecto aquello surge de la interpretación del art. 33 de la CN.

Los argumentos señalados no dejan de ser endebles en cuanto a que en armonía con el art. 75 inc. 22, aprobado, y el contexto internacional, cuyas convenciones son indubitables en cuanto a quiénes son sus beneficiarios, puede resultar imprudente no identificar dichos grupos. Más aún, advirtiendo una posición cuya visión resulta por lo menos restrictiva o habilita a dudar y cuestionar en un debate judicial posterior la inclusión o no de determinados grupos. Lo que vuelve a la ley ineficiente, incluso cuando hablamos de principios constitucionales y no de leyes propiamente dichas. En su defecto con el tiempo aquellos supuestos si podrían para el caso ampliarse tácitamente en función del art. 33 de la CN y la evolución de las nuevas demandas sociales.

Una suerte similar, aunque un poco

[5] Sr. MAEDER.— “Gracias, señor presidente El segundo punto al que me quiero referir se vincula al inciso nuevo del artículo 67, que de acuerdo con el despacho de la mayoría expresa lo siguiente: "Legislar sobre medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes, respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad."
Sobre este punto la enumeración me parece inconveniente y, además, innecesaria. ¿Por qué digo esto? Por dos razones. En primer lugar, porque cuando la comisión revisora de la Constitución federal reunida en Buenos Aires en 1860 analizó este tema puso perfectamente en claro las limitaciones que existían en el lenguaje para la enumeración de los derechos. Además, hizo expresa mención de que en el artículo 33 estaban implícitos todos aquellos derechos que, de alguna manera, podían afectar a la persona en cualquier situación. Esto fue expresado de una forma concreta y clara en el despacho de la comisión, cuyo texto tengo a mano pero que me parece innecesario reproducir en esta oportunidad.
Existe un segundo argumento que, aparte de la cuestión histórica, eventualmente puede ser considerado o no pero que es suficientemente representativo. Hace unos instantes el señor convencional Alsogaray señaló que de algún modo él se veía afectado porque entre los derechos no se enumeraban los de una persona de su edad. Al respecto quiero señalar que me he tomado el trabajo de analizar el censo de 1991, donde pude observar que las mujeres, de cualquier edad, que están amparadas por los derechos, representan el 52 por ciento de la población. Los niños varones —entendiendo por tales los de 0 a 18 años, tal como establece la cláusula de reserva que la Argentina ha hecho en los tratados vinculados con los niños—, involucran al 18,5 por ciento de la población del país. En cuanto a los ancianos varones se incluyen —esto puede ser tomado de una manera más o menos relativa— a los mayores de 64 años, que conforman el 2,5 por ciento de la población del país. Si sumo todos estos ítems —mujeres, niños varones y ancianos varones— la cifra asciende a un porcentaje que varía entre el 72 y el 73 por ciento de la población del país. Y no incluyo a los discapacitados de cualquier tipo, porque el censo no ha hecho el relevamiento de las personas que se encuentran en esa circunstancia.
En consecuencia, me pregunto —y pregunto a la comisión— si es posible que solamente queden desamparados, desde el punto de vista de la mención expresa en el texto constitucional, los hombres de 19 a 63 años, que constituyen, aproximadamente, un 27 por ciento de la población del país. ¿Qué significaría esto? ¿Que los hombres de 19 a 63 años tendríamos que emprender un movimiento de reivindicación para que también se nos incluya en la Constitución Nacional para tener el ciento por ciento de los derechos de las personas incluidos en una enumeración que es inútil, innecesaria e ineficaz?”.

peor, corre el argumento sobre la exclusión del grupo etario poblacional masculino en función de la cantidad de población femenina, sosteniendo como consecuencia algún tipo de discriminación e incluso exclusión de la Constitución de los varones de 18 a 65 años. Esta resulta una lógica aparente, porque la cuantificación de la población no determina una vulnerabilidad. El hecho de que pudiera haber un 50% de población con vulnerabilidad económica o con algún tipo de discapacidad, no implica que a mayor cantidad poblacional menor vulnerabilidad va a existir, por el contrario estaríamos frente a una clara necesidad de eliminar asimetrías. Es que aquello no reviste ninguna lógica ni relación alguna; en especial, sino se hace una lectura seria de los instrumentos internacionales y especialmente de sus preámbulos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, solo para dar un ejemplo. Así es que en el caso en particular de la discapacidad, aquella está dada no solo por el mero hecho de la discapacidad en sí misma, sino por las barreras que afecta el acceso a los derechos en igualdad de oportunidades por circunstancias de hecho acreditables que demandan la aplicación de ajustes razonables. Lo mismo ocurre en el caso de mujeres en situación de vulnerabilidad, ya sea porque se encuentran embarazadas o son víctimas de algún tipo de violencia.[6]

Por eso la jurisprudencia ha analizada y solidificado la identificación y la determinación de estos grupos vulnerables que requieren en algunas oportunidades, como se vio antes, de un elemento complementario de valoración del caso como el estado económico financiero de la persona. La consecuencia inmediata de aquello es la obligación estatal inmediata en el caso de que no exista un grupo familiar continente; en el que una obra social no pueda hacer frente a la prestación de salud debida o bien entre otros supuestos en donde por ejemplo un particular no pueda cumplir con sus obligaciones por ejemplo alimentarias, como se mencionó en el primer apartado.

Una nota de color interesante es que el convencional Cafiero indica que la incorporación de estos grupos en la categoría de vulnerabilidad dentro del texto constitucional provocará jurisprudencia en el sentido de la efectivización de los derechos de aquellos. Lo que advertimos, conforme lo que surge del apartado anterior, tomó tiempo, pero fue ocurriendo de manera paulatina. Tal vez uno de los mejores ejemplos es el trabajo del Doctor Pablo Rosales[7].

Por último, de manera vinculante a lo sostenido hasta aquí en el debate parlamentario, se puede destacar Estevez

[6] Ver. O'Donnell, A., "El uso de mujeres en delitos de la delincuencia económica", URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, N°39, 2024, p. 48-62. Ver también O'Donnell, A., "Fiscal Information as an Essential Input for Designing Policies and Actions to Eliminate Gender Gaps", Rev. IGAL, N°2, 2023, p. 62.
Ver también Schafrik, F., Algunas reflexiones sobre los principios del derecho financiero y de la institución tributaria en particular, PENSAR EN DERECHO, N°21, Buenos Aires, 2022, p. 33.

[7] Ver. Rosales, P., "La nueva Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", *Jurisprud Argent-Lexis Nexis [Internet], 2007*. Ver también Rosales, P. O., "Sistema Interamericano de Derechos Humanos: sobre la reciente Observación General en materia de capacidad de las personas con discapacidad del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la OEA. Práctica clínica y litigación estratégica en discapacidad y derechos humanos: algunas experiencias de Iberoamérica", 2013, p. 241-250.

Boero que dijo:

> "En relación al artículo 31, el mismo Bidart Campos dice que, pese a quedar situados en tercer lugar, los tratados internacionales siempre se situaron por encima de las leyes en nuestro derecho interno. Pero también hay un fondo en esta cuestión porque estos tratados que, con gran unidad de criterio y concepto de parte de las diversas fuerzas políticas integrantes de la mayoría de la comisión, van a ser incorporados a la Constitución reflejan lo que hoy decía el señor convencional De Vedia en el sentido de que se trata de devolver a la Argentina un nivel de jerarquización de los derechos básicos de las personas y de los seres humanos. Esto es fundamental porque jerarquiza su defensa y posibilita el surgimiento de nuevas jurisprudencias, de nuevas interpretaciones y de nuevas aplicaciones que protejan a la persona humana."[8]

Por lo tanto, existe una clara protección particular, cuya obligación recae sobre el Estado, es decir presupuestariamente, ya que cualquier política de fomento en la inclusión implica una erogación, pero además esto se ha visto acompañado por la creciente marea de jurisprudencia que acompañó la reforma del art. 75 inc. 23 y el inc. 22.

Ahora bien, la segunda parte de este análisis se concentra en la existencia de un grupo familiar continente, lo que ya fuimos de a poco mencionando anteriormente. En este aspecto aquello implica que un particular pueda brindar los cuidados necesarios y además que cuente con los recursos económicos suficiente para brindar ese cuidado de manera adecuada.

Es cierto que dentro de las vulnerabilidades que enlista la Constitución, la propia Corte en la mayoría de los casos ha considerado la inclusión en alguno de los grupos sujeta a la vulnerabilidad económica, con excepción de los casos posteriores y análogos a "García María Isabel". Así es que los particulares también son parte del Estado y sobre todo también son sujeto obligados no solo por la Constitución Nacional sino también por los Tratados. Entonces aquí es donde retoma una lógica unánime el hecho de que las necesidades sean cubiertas en primera instancia por los propios particulares obligados y en segunda instancia por el Estado, siempre y cuando estas obligaciones por sí mismas no sean de origen exclusivamente estatal como el derecho a la jubilación o a la pensión. De otra forma, no sería posible abarcar todas las demandas a nivel presupuestario, sin un entramado que encuadre este tipo de casos. Así si el conflicto es la falta de medicación ordenada por el médico tratante, el responsable es la obra social; la demanda de alimentos de un niño es responsabilidad de sus padres. Sin embargo, cuando la obra social se encuentra quebrada o no existe un grupo familiar continente, ni ingresos suficientes del reclamante, los fondos para responder a esas necesidades concretas provendrán de las arcas del Estado, por el principio de solidaridad tributaria e igualdad. Así Ramiro Joaquín Dos Santos Freiere dice:

> "Aquí es preciso enlazar el principio de igualdad con la idea de solidaridad, no solamente como aspiración sino como un concepto con sentido normativo y con relevancia jurídica. Este deber de solidaridad implica que todos aquellos que, incluidos, disfrutan de los beneficios

[8] Diario de Sesiones del Convencional Constituyente; *ob.cit*.

de la vida social, tienen un compromiso con aquellos que, excluidos, están al margen"[9].

Incluso la propia legislación en la ley 24.901 sobre las prestaciones a favor de las personas con discapacidad hace referencia al orden de prelación en los obligados a las prestaciones, para lo que refiere expresamente a las personas con o sin grupo familiar continente. Dice el art. 18:

"Prestaciones asistenciales. Se entiende por prestaciones asistenciales a aquellas que tienen por finalidad la cobertura de los requerimientos básicos esenciales de la persona con discapacidad (habitat-alimentación atención especializada) a los que se accede de acuerdo con el tipo de discapacidad y situación socio-familiar que posea el demandante. Comprenden sistemas alternativos al grupo familiar a favor de las personas con discapacidad sin grupo familiar o con grupo familiar no continente."

Resulta, además, importante recordar que el art. 2 coloca como sujetos obligados a las obras sociales, esto incluye jurisprudencialmente desde el caso Segarra Fallos 331:1449 y del Decreto 70/2023 a las prepagas. Pero para el caso en que la persona no se encuentre en esa situación, el responsable es el Estado y así lo indica el art. 4 de la misma norma. Además, ha existido abundante jurisprudencia que responsabiliza al Estado, ya sea local o nacional[10], sobre estas prestaciones.

Por lo tanto, cuando no existe un particular que pueda atender a este tipo de demandas, considerando desde ya que el propio reclamante carece de dichos recursos, resulta un imperativo para el Estado hacer frente a ello, en función de la intención del convencional y de los precedentes y antecedentes jurisprudenciales respecto del art. 75 inc. 23 y 22 CN. Así es que obviamente se requiere la revisión de la situación de la persona con discapacidad que se ve afectada en sus derechos. Puesto que el reclamo tiene que ser correctamente dirigido lo que en consecuencia provoca una obligación que implica una erogación por parte del Estado para los casos de recursos, así como de inexistencia de grupo familiar continente.

IV. Conclusión

Para concluir, la tesis se advierte cierta, no obstante, las ideologías políticas de los gobiernos que llevan a cabo las políticas públicas. Si bien es cierto que existe algún matiz respecto de los casos análogos y posteriores a "García María Isabel", en donde la sola inclusión en la categoría "ancianos" resulta suficiente; también es cierto que de manera evidente la población jubilada es la pasiva económicamente. Por lo tanto, aquella es la que indefectiblemente en la gran mayoría de los casos va a padecer algún tipo de vulnerabilidad económica, especialmente en la relación de los ingresos percibidos durante su actividad y los inevitablemente inferiores percibidos al concluir su actividad laboral.

[9] Dos Santos Freire, Ramiro Joaquín, "La política fiscal como instrumento para el cumplimiento de los derechos humanos. Comentario a propósito del principio 9 de los "principios de derechos humanos en la política fiscal. Garantía del nivel esencial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales". Debates de Derecho tributario y Financiero, N° 10, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2024, p. 9-16.

[10] Ver. CSJN, Fallos: 331:2135; Fallos: 328:4303 y Fallos: 335:168.

En consecuencia, en tanto y en cuanto el art. 75 inc. 23 y complementariamente el inc. 22 se encuentren vigentes, existe una clara responsabilidad de los particulares y del Estado que no puede ser desconocida. Incluso a pesar de las oposiciones en el debate parlamentario que existieron en su momento y el acierto en que la jurisprudencia iba a verse menos controvertida con la enumeración de los grupos vulnerables, sin cerrar la posibilidad que planteaba el propio Maeder de ampliar aquellos mediante el art. 33 de la CN.

Por su parte, se advierte también que en los fallos analizados las pretensiones siempre se vinculan con el acceso de bienes o de dinero que implica una erogación estatal o de algún particular. Así advertimos que la mera inclusión en alguna de las categorías de vulnerabilidad habilita la aplicación del art. 75 inc. 23 CN. Sin embargo, en los casos Fallos: 338:29; Fallos: 339:1683; 344:1788; 341:1625; 344:3307; 344:1788, se exige además acreditar una situación de vulnerabilidad económica. Aquello responde a una lógica en la cual, por ejemplo, el mero hecho de la discapacidad no implica inevitablemente una vulnerabilidad, sino que por esa situación no exista igualdad en el acceso a los derechos, lo que así también explica la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su preámbulo y en los arts. 1 al 3. Entonces podemos concluir que la inclusión en uno de los supuestos del art. 75 inc. 23 de la CN implica al menos una categoría sospechosa que amerita un estudio en particular del caso, con una presunción constitucional favorable. En este sentido y siguiendo el criterio que se sostuvo en "González Victorica", una persona con discapacidad con un patrimonio superador no accederá a la franquicia de la ley 19.279, aunque sí lo podrá hacer una persona con discapacidad de escasos recursos o nulos, pero cuya familia tiene un patrimonio superador; así surge una interpretación favorable a la categoría discapacidad reconociendo el beneficio fiscal. De aquí la relevancia de categorizar en primer término bajo el art. 75 inc. 23 para luego evaluar la interseccionalidad económica posterior. Por el contrario, cuando se retoma "García María Isabel", en antecedentes de la Corte posteriores a dicho *leading case*, se advierte una amplitud de criterio por la cual en materia de jubilaciones, alcanza el mero pedido de inconstitucionalidad sobre el gravamen de ganancias con la única inclusión de la categoría jubilado. Es decir, a diferencia de "González Victorica" y el resto de los casos en este supuesto la mera inclusión en la categoría resulta suficiente para eliminar la consecuente barrera fiscal. Es que en realidad una lectura entre líneas de esta situación es la presunción de vulnerabilidad económica de los jubilados. Presunción que resulta de público y notorio conocimiento, incluso para el caso de jubilaciones que no son necesariamente magras, ya que el sostenimiento del nivel de vida; la demanda de bienes y servicios —estos últimos incrementan con la edad—, y en más de un caso la interseccionalidad con la categoría discapacidad por la pérdida o disminución de los sentidos, escenario propio de la edad; hace que por sí misma la categoría prevea la vulnerabilidad económica. Incluso por el solo hecho de que el salario o el ingreso activo, siempre será necesariamente mayor al haber jubilatorio.

VII. PERSONAS CON BAJOS INGRESOS

INFANTILIZACIÓN DE LA POBREZA Y DERECHO FINANCIERO

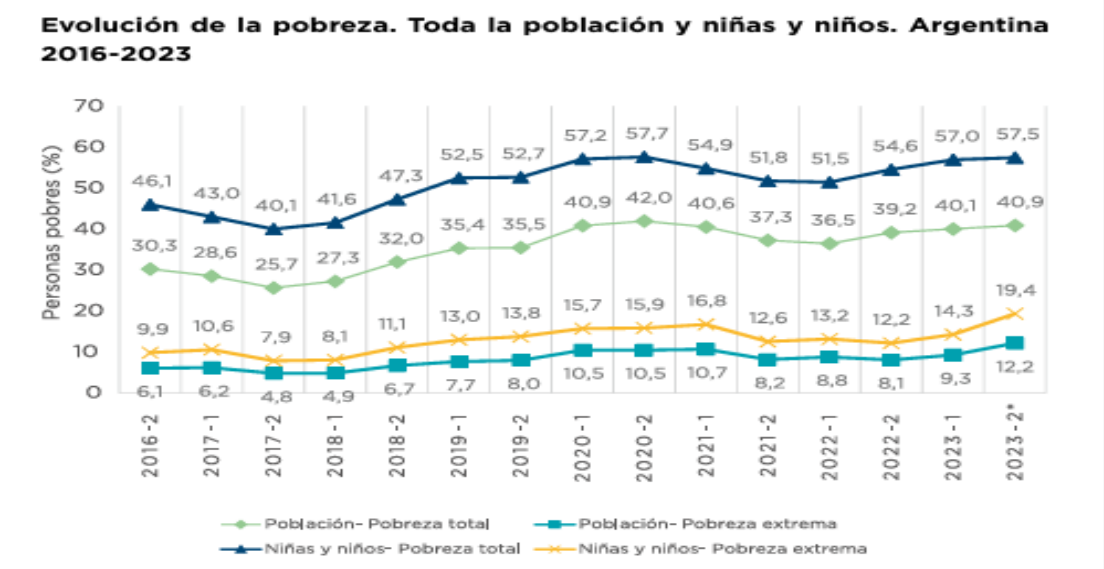
Diego Freedman

I. La infantilización de la pobreza

La Argentina atraviesa una persistente pobreza de una porción relevante de su población, más allá de algunos períodos en que el porcentaje ha descendido o aumentado frente a crisis económicas.

De acuerdo con los últimos indicadores del INDEC[1], correspondiente al último semestre de 2024, la pobreza alcanza al 38,1% de la población y la indigencia al 8,2%, lo que representa 11.337.979 y 2.451.657 personas, respectivamente.

Ahora, si analizamos la incidencia de la pobreza en el campo de la infancia (personas menores de dieciocho años), advertimos que el porcentaje se incrementa sustancialmente. Un 52,7% de los niños y de las niñas son pobres y un 12,3% resultan ser indigentes. Esta situación es lo que se denomina "infantilización de la pobreza". Un niño o una niña en la Argentina tiene mayor probabilidad de ser pobre que una persona adulta.

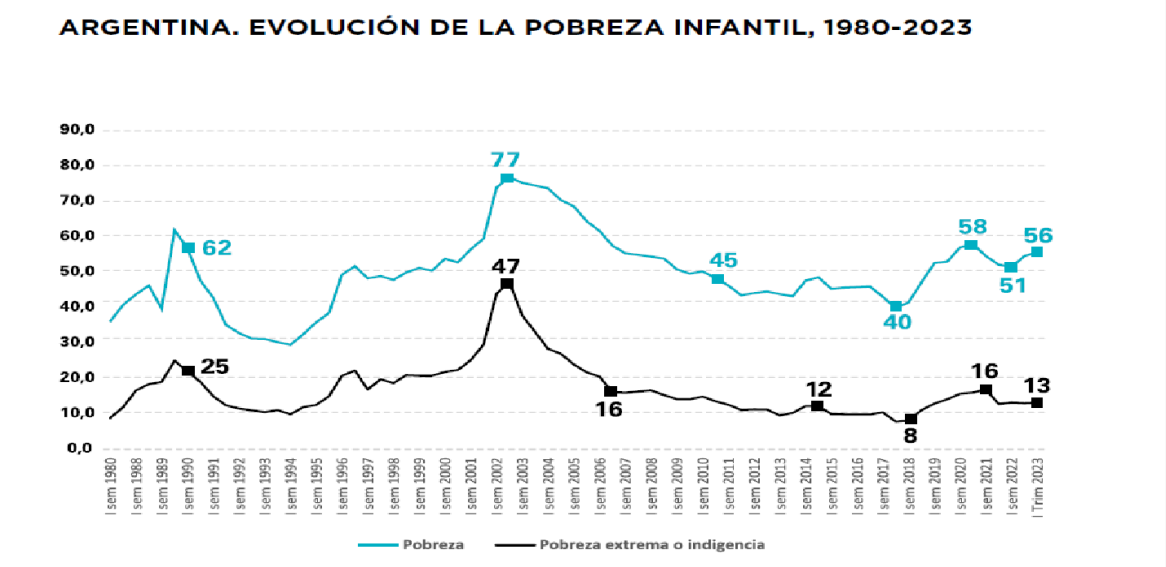


2

[1] https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46. Utilizamos el concepto de pobreza del INDEC que se sustenta en el nivel de ingresos distinguiendo la canasta básica total (pobreza) de la canasta básica alimentaria (indigencia). Desde ya, no desconocemos las críticas a la construcción de este indicador, ni a la metodología empleada, pero resulta ser el indicador oficial y permite hacer series diacrónicas y cruzarlos con otros datos oficiales. Por supuesto, como se ha hecho en otras oportunidades, también puede contrastarse el dato de pobreza con necesidades básicas insatisfechas u otra metodología de evaluación.

[2] Pobreza monetaria y privaciones vinculadas a derechos en niñas y niños, marzo 2024, UNICEF Argentina. Disponible en: Pobreza monetaria y privaciones vinculadas a derechos en niñas y niños 2016-2023.pdf

Como hemos señalado, se aprecia la persistencia de esta situación de pobreza infantil, que nunca ha descendido del 30% en los últimos treinta años, más allá de los altibajos en los resultados económicos. Puede advertirse, incluso, como los picos coinciden con los momentos de mayores crisis económicas (1989/1990 ó 2001/2002), evidenciando que en esos momentos los más perjudicados resultan ser los niños y las niñas.



[3]

Desde ya, esta persistente y profunda pobreza, si no es atendida a través de políticas públicas que compensen la desigualdad existente, provoca que esos niños y niñas tengan menores posibilidades de desarrollar un proyecto de vida digno, basado en el despliegue de su formación educativa, la realización de actividades recreativas, el goce de su derecho a la salud integral y el acceso a una vivienda en condiciones adecuadas. Esta falta de políticas integrales origina en forma inevitable una desigualdad estructural que contrasta con la igualdad de oportunidades prometida en nuestra Constitución Nacional.

II. El rol del Derecho financiero

Sin lugar a duda, la política financiera en un Estado respetuoso de los derechos humanos no puede permanecer pasiva frente a estos indicadores socioeconómicos. Por el contrario, resulta exigible un rol activo a fin de diseñar una política tributaria que no recaiga en las personas pobres[4] y obtenga el máximo de los recursos socialmente disponibles[5], y una política

[3] Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en la niñez en Argentina. Evolución y situación actual, septiembre de 2026, UNICEF. Disponible en: UNICEF

[4] Hemos analizado ya la necesidad de reinterpretar el concepto de capacidad contributiva. Ver *Capacidad contributiva y pobreza (Crónica de una reformulación posible)* en Revista "Lecciones y Ensayos", nro. 80, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004, ps. 505 y ss. Disponible en: https://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/80/capacidad-contributiva-y-pobreza-cronica-de-una-reformulacion-posible.pdf

[5] Se explicó que "los recursos disponibles son aquellos con los que cuenta la sociedad en su conjunto y que pueden ser susceptibles de ser captados, de forma legítima, por el Estado. Son los recursos socialmente disponibles", Corti Horacio, *La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles* en "Revista Institucional de la Defensa Pública", nro. 17, Buenos Aires, 2019, p. 208. Disponible en:

erogatoria (inversión social) destinada a reducir la pobreza y sus inevitables consecuencias. Desde ya, un crecimiento sostenido de la economía permitiría mejorar este indicador, pero la situación apremiante de los niños pobres o indigentes no debe esperar o depender de situaciones cíclicas. Téngase presente que la indigencia implica la imposibilidad de cubrir la canasta alimentaria.

En ese marco, existen estándares relativos a la política presupuestaria, derivados de los derechos económicos, sociales y culturales. En primer lugar, rige el principio de progresividad y de prohibición de regresividad, previsto universalmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[6], regionalmente en la Convención Americana de Derechos Humanos[7] y en el Protocolo de San Salvador[8] y, específicamente, en la

https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/revista-institucional-nro17

[6] Art. 2. 1. "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

[7] Art. 26. "Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".
Desde el precedente "Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú", la Corte IDH admitió el control convencional del incumplimiento del principio de progresividad. Así sostuvo que: "El Tribunal observa que el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido materia de pronunciamiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido de que la plena efectividad de aquéllos 'no podrá lograrse en un breve período de tiempo' y que, en esa medida, 'requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo [...] y las dificultades que implica para cada país el asegurar [dicha] efectividad'. En el marco de dicha flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades, el Estado tendrá 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. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos" (párr. 102, Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198).

[8] Art. 1. "Obligación de Adoptar Medidas. Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de

Convención sobre los Derechos del Niño[9]. Un derivado lógico de la obligación de adoptar medidas progresivas relativas a la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales resulta ser que se encuentren prohibidas las políticas regresivas[10], lo que admite un control muy estricto[11].

En otra oportunidad, ya explicamos la vigencia, a nuestro juicio de una prohibición de regresividad absoluta en materia de inversión social de la infancia[12]. Ahora, se advierte como resulta más imperioso mantener la efectividad de este estándar por la infantilización de la pobreza.

conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo".

Art. "19. Medios de Protección. 1. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo (...) 8. Los Consejos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de las funciones que se les confieren en el presente artículo tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo".

[9] Art. "28. 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho...".

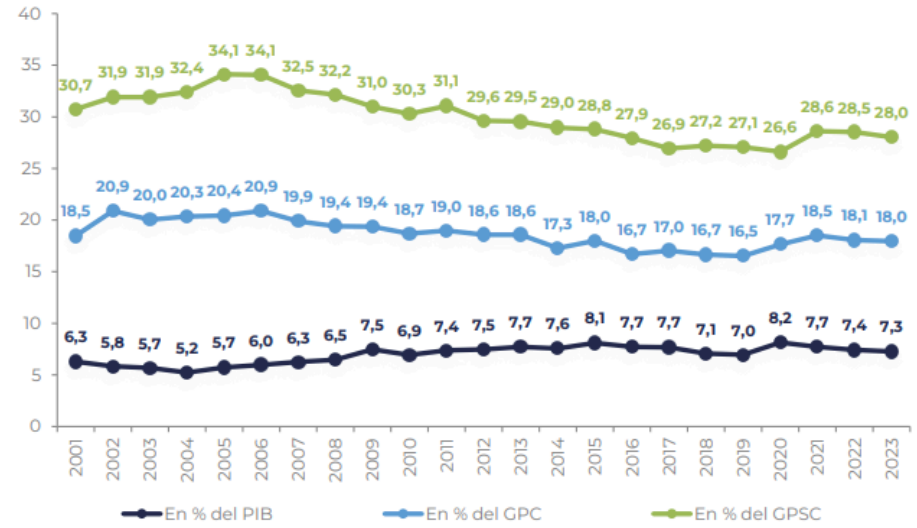
[10] "La obligación mínima asumida por el Estado al respecto es la obligación de no regresividad, es decir, la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población una vez adoptado el tratado internacional respectivo. Resulta evidente que, dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes. La obligación asumida por el Estado es ampliatoria, de modo que la derogación o reducción de los derechos vigentes contradice claramente el compromiso internacional asumido", Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*. Disponible en: https://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf.

[11] "En caso de que un Estado Parte aduzca 'limitaciones de recurso' para explicar cualquier medida regresiva que haya adoptado, el Comité examinará esa información en función de las circunstancias concretas del país de que se trate y con arreglo a los siguientes criterios objetivos: a) El nivel de desarrollo del país; b) La gravedad de la presunta infracción, teniendo particularmente en cuenta si la situación afecta al disfrute de los derechos básicos enunciados en el Pacto; c) La situación económica del país en ese momento, teniendo particularmente en cuenta si el país atraviesa un período de recesión económica; d) La existencia de otras necesidades importantes que el Estado Parte deba satisfacer con los recursos limitados de que dispone; por ejemplo, debido a un reciente desastre natural o a un reciente conflicto armado interno o internacional; e) Si el Estado Parte trató de encontrar opciones de bajo costo; y f) Si el Estado Parte recabó cooperación y asistencia de la comunidad internacional o rechazó sin motivos suficientes los recursos ofrecidos por la comunidad internacional para la aplicación de lo dispuesto en el Pacto", Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el "máximo de los recursos de que disponga" de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 21 de septiembre de 2007, párr. 10.

[12] Se sostuvo que "creemos que existe una prohibición de regresividad absoluta en la eficacia de los derechos de los niños. De modo que no se debe admitir ningún argumento, como la falta de recursos financieros provocados por una crisis económica, para adoptar medidas regresivas por parte del Estado". Disponible en: https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/revistanro.11.pdf. Freedman, Diego, *La protección especial de la infancia mediante el presupuesto*, La Revista Institucional de la Defensa Pública N° 11, Derechos Humanos y Restricciones Financieras, Buenos Aires, 2017, ps. 292 y ss.

Gráfico 1. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P, 2001-2023

Indicadores agregados



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

[13]

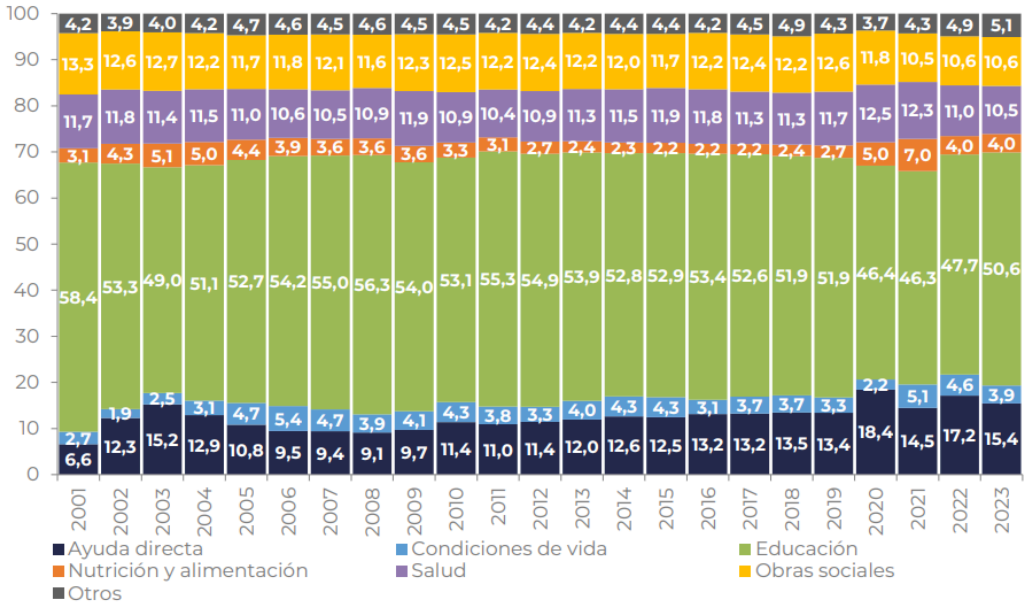
Sin embargo, un análisis de la evolución del gasto público social dirigido a infancia (principalmente, educación, salud y transferencias monetarias como la Asignación Universal por Hijo) permite vislumbrar políticas regresivas. En particular, se aprecia que, si se adopta como indicador el porcentaje del PBI, hubo regresividad marcada en distintos tramos.

Ahora, si nos basamos en el total del gasto público social o el gasto total, salvo algún tramo, el porcentaje destinado a infancia disminuyó. Desde ya, habría que ponderar en qué medida esta menor inversión social repercute en la efectividad de los derechos de la infancia, pero indudablemente tiene un impacto negativo.

[13] Inversión social en primera infancia, niñez y adolescencia en Argentina 2001-2023, Dirección Nacional de Política Macroeconómica. Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos
Marzo 2025. Unicef Argentina. Disponible en: UNICEF

Gráfico 3. GASTO PÚBLICO SOCIAL DIRIGIDO A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO N-P, 2001-2023

Según categorías del gasto, estructura porcentual vertical



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Nación

[14]

Resulta elocuente como, en determinados momentos de crisis (2002 o 2020) se incrementó el peso del porcentaje destinado a ayuda directa de la infancia en relación con otros destinos.

Esta información nos interpela, en un primer momento, para considerar exigible que los datos vinculados al gasto en infancia se desagreguen por edades, provincias y niveles (nacional, provincial y municipal) y se presenten en forma actualizada[15], preservando el principio de la transparencia de la actividad financiera.

Asimismo, resulta indispensable que, más allá del rol de la sociedad civil, existan órganos de control especializados e independientes a nivel nacional[16] y provincial para supervisar el cumplimiento del estándar del principio de progresividad y de prohibición de regresividad. El monitoreo acompañado de facultades para acceder a información, efectuar consultas y formular denuncias en el ámbito correspondiente resulta fundamental para el afianzamiento del estándar.

Además, podría repensarse el rol de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia como una estructura dependiente en forma directa de Presidencia y que realice este análisis supervisando la elaboración y la ejecución del presupuesto nacional con una perspectiva especializada en infancia[17]. En consecuencia, se advierte

[14] Inversión social en primera infancia, niñez y adolescencia en Argentina 2001-2023, Dirección Nacional de Política Macroeconómica. Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos. Marzo 2025. Unicef Argentina. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/media/24771/file/Inversion%20social%20en%20primera%20infancia,%20ni%C3%B1ez%20y%20adolescencia%20en%20Argentina%202001-2023.pdf

[15] En el presupuesto nacional, se hace un análisis transversal desde 2020, https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/analisis-transversal-niniez

[16] En el ámbito nacional, ya se encuentra en funcionamiento la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes prevista en la ley 26.061.

[17] Agradezco esta idea a Mariano Kierszenbaum.

como la ingeniería institucional debe contribuir a la vigencia de los estándares normativos.

Desde ya, es fundamental precisar que el porcentaje del PBI y del gasto público resulta ser un indicador esencial para verificar el cumplimiento de este estándar. Además, como ya se hizo en materia educativa[18], se puede fijar un porcentaje mínimo del PBI destinado al gasto social en infancia, lo que concretaría la prohibición de regresividad. Téngase presente que la ley 26.061 ya establece que no puede reducirse la previsión presupuestaria de ejercicios anteriores[19]; sin embargo, esta disposición pierde efectividad frente a la carencia de leyes presupuestarias en los últimos años y el fenómeno inflacionario.

Otra pauta para tener en cuenta es la intangibilidad de las partidas, también prevista en el art. 72 de la ley 26.061, que debe ser interpretado como la prohibición al Jefe de Gabinete de Ministros de realizar reasignaciones de los fondos destinados a la infancia a otros destinos en el marco de las facultades concedidas en la ley 24.156[20].

Por otro lado, sería deseable que se estableciera una prohibición o al menos un control estricto de la subejecución presupuestaria, es decir, cuando no se efectiviza el gasto de la partida asignada a infancia; lo que redunda en un evidente perjuicio, siendo idéntico a la reducción o a la reestructuración de los fondos asignados. Téngase presente que este obrar no está previsto como delito en forma específica; a lo sumo, podría quedar tipificado, cuando sea doloso, en el incumplimiento de los deberes del funcionario público[21].

[18] Ley 26.075, art. 4: "A fin de lograr el cumplimiento de los objetivos descriptos en el artículo 2° de la presente ley, el gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología del Gobierno nacional crecerá anualmente —respecto del año 2005—, de acuerdo a los porcentajes que se consignan en el cuadro al final de este documento.

[19] Ley 26.061, art. 72: "Fondos. El Presupuesto General de la Nación preverá las partidas necesarias para el funcionamiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia, el Defensor de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes y todas las que correspondan para el cumplimiento de la presente ley, atendiendo lo previsto en el artículo 70. La previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores…".

[20] Ley 24.156, art. 37: "Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia. El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado. Dichas reestructuraciones no podrán superar el siete coma cinco por ciento (7,5%) para el ejercicio 2017 y el cinco por ciento (5%) para el ejercicio 2018 y siguientes, del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, ni el quince por ciento (15%) del presupuesto aprobado por finalidad, cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, y/o modificaciones en la distribución de las finalidades. A tales fines, exceptúase al jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917. Las reestructuraciones presupuestarias realizadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en función de las facultades establecidas en el presente artículo, deberán ser notificadas fehacientemente a ambas comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de la Nación dentro de los cinco (5) días hábiles de su dictado, especificándose los montos dinerarios, finalidades del gasto, metas físicas y programas modificados. La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución".

[21] Código Penal, art. 249: "Será reprimido con multa de pesos setecientos cincuenta a pesos doce mil quinientos e inhabilitación especial de un mes a un año, el funcionario público que ilegalmente omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto de su oficio".

III. Palabras finales

Sin ánimo de agotar la discusión en esta temática tan relevante y compleja considero que repensar la ingeniería institucional para el aseguramiento del principio de progresividad y prohibición de regresividad implica un paso importante en la consolidación de un modelo de Estado compatible con los derechos humanos.

Este modelo estatal no se conforma con el aseguramiento de un contenido mínimo esencial de los derechos sino con su vigencia irrestricta y progresiva; no tolera una emergencia permanente, contradictoria en sus términos, sino que le impone límites temporales y sustanciales; no se reduce a la implementación de medidas paliativas de la pobreza sino que diseña políticas públicas sustentables tendientes a su erradicación. Sólo este modelo de Estado se compromete en serio con la reducción de desigualdades estructurales.

Año	GEC/PIB Meta anual en %	Aumento acumulado del gasto en educación, ciencia y tecnología del Gobierno Nacional
2006	4,7	GEN 2005 x (PIB 2006/2005 -1) + 40% x (4,7%-GEC 2005/PIB 2005x100) x PIB 2006
2007	5,0	GEN 2005 x (PIB 2007/2005 -1) + 40% x (5,0%-GEC 2005/PIB 2005x100) x PIB 2007
2008	5,3	GEN 2005 x (PIB 2008/2005 -1) + 40% x (5,3%-GEC 2005/PIB 2005x100) x PIB 2008
2009	5,6	GEN 2005 x (PIB 2009/2005 -1) + 40% x (5,6%-GE 2005/PIB 2005x100) x PIB 2009
2010	6,0	GEN 2005 x (PIB 2010/2005 -1) + 40% x (6,0%-GEC 2005/PIB 2005x100) x PIB 2010

LA "MONOTRIBUTIZACIÓN" DE LA ECONOMÍA: ENTRE LA VULNERABILIDAD LABORAL Y SOCIAL Y EL DESAFÍO DE LA PRESIÓN INTERNACIONAL

María José Quinodoz

I. Introducción

¿Puede una norma tributaria definir el límite entre la integración social y la desprotección absoluta? En la Argentina actual, la respuesta es afirmativa y se materializa en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o más conocido como Monotributo. Si bien la letra de la ley define al “Pequeño Contribuyente” o “Monotributista” bajo parámetros del tipo físicos y/o monetarios (superficie afectada a la actividad, energía eléctrica consumida, ingresos brutos devengados, alquileres devengados y precio unitario máximo para la venta de cosas muebles), la sociología fiscal nos devuelve una imagen diferente: la de un colectivo de ciudadanos y contribuyentes heterogéneo y crecientemente vulnerado, donde el "emprendedor" cede paso al trabajador de subsistencia que utiliza el Régimen Simplificado como un sustituto imperfecto del Estado de Bienestar.

El objetivo de este artículo es examinar el impacto de la eliminación del Monotributo sobre este grupo específico, cuya vulnerabilidad no siempre es visible en las estadísticas macroeconómicas, pero es palpable en el tejido social. Este universo de contribuyentes que, expulsados o no admitidos por el mercado laboral formal, encuentran en el componente previsional y de salud del Monotributo su única red de contención ante las contingencias de enfermedad y vejez. El incremento exponencial de la matrícula en las categorías más bajas no es signo de bonanza económica, sino síntoma de una "monotributización" de la precariedad.

Sin embargo, este "puente de plata" hacia la seguridad social se encuentra bajo asedio. Las recientes discusiones de política tributaria, impulsadas frecuentemente por condicionamientos externos y revisiones del Fondo Monetario Internacional, plantean la eliminación del régimen simplificado argumentando distorsiones en la equidad horizontal y la recaudación.

A lo largo de estas líneas, se argumenta que analizar el Monotributo exclusivamente desde la eficiencia recaudatoria constituye un error de diagnóstico con graves consecuencias sociales. Se analizará cómo, en un contexto de vulnerabilidad sistémica, el derecho tributario debe dialogar con los principios constitucionales de progresividad y realidad económica. Eliminar esta herramienta sin ofrecer alternativas viables no solo implicaría un retroceso en los niveles de formalización, sino que constituiría una violación estatal al deber de tutela de los sectores más frágiles de la economía, empujándolos, paradójicamente, hacia la desprotección que el sistema normativo promete combatir.

II. Desarrollo

Para abordar la problemática de la vulnerabilidad social y laboral, es preciso remontarse al origen del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, popularmente conocido como "Monotributo", que fue instituido en el ordenamiento jurídico argentino en 1998, respondiendo a una necesidad de política fiscal clara: captar a un vasto sector de la economía informal que, por su escasa envergadura y complejidad administrativa, permanecía ajeno al radar del fisco. La

premisa fundacional no era meramente recaudatoria, sino de formalización: el Estado buscaba incorporar a la ciudadanía fiscal a pequeños comerciantes, oficios y profesionales, ofreciendo a cambio una reducción drástica de la carga burocrática.

El concepto de "Régimen Simplificado" no es solo un nombre, sino una definición de su naturaleza tributaria. Se trata de un sistema integrado y sustitutivo.

- Integrado: porque unifica en una sola cuota mensual fija dos dimensiones de la obligación ciudadana:
  - la impositiva (impuestos nacionales) y la de
  - la seguridad social (aportes jubilatorios y obra social).
- Sustitutivo: el pago de esta cuota sustituye la obligación de liquidar y abonar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Ganancias.

A diferencia del Régimen General, que exige la determinación exacta de la renta neta (Ingresos menos Gastos), el Monotributo opera sobre parámetros presuntos. El legislador establece "categorías" basadas en índices objetivos: ingresos brutos anuales, superficie afectada, energía eléctrica consumida y alquileres devengados. Si el contribuyente encuadra en estos parámetros, el Estado "presume" su capacidad contributiva y le asigna una cuota fija, liberándolo de la complejidad de presentar declaraciones juradas mensuales determinativas.

Si bien la Ley 24.977 sigue siendo la norma madre, el régimen ha sufrido numerosas modificaciones que han alterado su fisonomía para adaptarlo a los ciclos inflacionarios y a las demandas sociales. Hoy, su regulación se estructura principalmente sobre:

- Anexo de la Ley 24.977: texto ordenado que contiene el articulado vigente del régimen.
- Ley 27.618 (2021) y Ley 27.743 (2024): reformas recientes que han intentado actualizar las escalas ("Puente Fiscal" y "Paquete Fiscal") para evitar que la inflación expulse a los contribuyentes del sistema.
- Decreto 1/2010 y normas complementarias: que reglamentan aspectos operativos.
- Resoluciones Generales de ARCA (ex AFIP): que dictan la operatividad diaria, recategorizaciones y exclusiones, entre otros aspectos.

Es fundamental destacar que el Monotributo se divide en sub-regímenes diseñados específicamente para atender distintas manifestaciones de la vulnerabilidad económica y social, demostrando la plasticidad del régimen simplificado para adaptarse a realidades sectoriales y regionales:

a) Monotributo Social: regulado por la Ley 25.865, es la herramienta de máxima inclusión, ya que está dirigido a personas en situación de vulnerabilidad social y cooperativistas, contando con un subsidio estatal casi total de los componentes de la cuota.

b) Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente (Monotributo Promovido): previsto en el Título III de la Ley 24.977. Está diseñado para trabajadores independientes de muy bajos ingresos que no encuadran en el perfil de

"vulnerabilidad social" del Ministerio de Capital Humano, pero tampoco poseen capacidad contributiva para afrontar la cuota plena. Su característica distintiva es que el contribuyente paga una cuota de inclusión (que computa para la jubilación) pero el acceso a la obra social es opcional y voluntario, reconociendo la imposibilidad de pago de muchos sujetos.

c) Régimen Especial para Pequeños Productores: un claro ejemplo de tutela sectorial (Leyes 25.465 y 26.565), ya que este esquema protege a los pequeños productores primarios de cultivos regionales (tabaco, caña de azúcar, yerba mate y té).

Esta arquitectura normativa heterogénea confirma la tesis de que el Monotributo ha dejado de ser meramente un régimen simplificado de liquidación de impuestos para constituirse en una red de contención administrativa que el Estado despliega allí donde la economía formal de mercado no llega.

II.A El fenómeno de la Monotributización:

Para comprender la función social que cumple hoy el Monotributo, es necesario analizar la demografía fiscal reciente. Los datos duros muestran un desacople estructural y una reconfiguración drástica de la matriz laboral argentina. Según los datos del Monitor de Empleo Formal del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), al analizar el período comprendido entre noviembre de 2023 y julio de 2025, se observa un fenómeno de vasos comunicantes que valida la hipótesis de este trabajo: el empleo asalariado retrocede mientras la precarización y la vulnerabilidad avanzan utilizando al monotributo como herramienta de formalización.

La evidencia más contundente de que el Monotributo funciona como un refugio de subsistencia radica en la tasa de sustitución. Durante los primeros 20 meses de la actual gestión económica, caracterizada por un fuerte ajuste del gasto público y recesión en la actividad privada, se perdieron aproximadamente 182.800 empleos asalariados registrados (125.000 del sector privado y 57.800 del sector público). Paradójicamente, el empleo registrado total no colapsó en la misma proporción, ya que, en ese mismo lapso, el padrón de monotributistas "puros" creció en 123.600 personas, representando un crecimiento del 6,1%.

Esto arroja una estadística reveladora para analizar: por cada 10 empleos asalariados que se destruyen en la economía formal, se crean 7 nuevos monotributos. Esta relación, que un año atrás era apenas de 0,3, ha saltado a 0,7 (llegando a picos de 0,8 en junio de 2025), lo que demuestra que casi la totalidad de la "creación de empleo" actual no es genuina generación de puestos de trabajo, sino la formalización de estrategias de autoempleo de supervivencia, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad a la que se enfrentan los monotributistas.

Esta dinámica no es coyuntural, sino que está alterando la composición estructural del trabajo registrado en Argentina. Los datos indican una pérdida de participación de las relaciones laborales tuteladas por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) frente a las relaciones regidas por el derecho administrativo-tributario.

- Asalariados privados: su participación en el total del empleo cayó del 50,1% al 49,4%.
- Monotributistas: su peso relativo creció del 16% al 17,1%.

Este desplazamiento del empleo asalariado registrado hacia modalidades

más flexibles implica una transferencia de riesgos: el trabajador deja de tener la protección ante el despido, vacaciones pagas y licencias, para pasar a un esquema donde la única protección estatal remanente es la seguridad social básica (jubilación y obra social) que ofrece el Monotributo.

Una mención especial merece el comportamiento del Monotributo Social, frecuentemente excluido de los índices de "empleo formal" por su naturaleza asistencial. Mientras el empleo autónomo (contribuyentes de mayores ingresos) caía un 0,5% y el propio monotributo general mostraba leves oscilaciones mensuales (caída del 0,4% en julio 2025), el Monotributo Social registró un salto mensual del 9,9%. Este dato es crítico ya que demuestra que, en un contexto de crisis, el segmento que más crece es el más vulnerable, aquel que requiere subsidio estatal casi total para mantenerse dentro del sistema. Esto confirma que la "resiliencia" del mercado laboral argentino se explica, en gran medida, por la contención que brinda este régimen tributario a los sectores más vulnerados.

Este fenómeno, que podríamos denominar la "monotributización de la economía", evidencia una mutación en la naturaleza del Monotributo, dejando de ser una herramienta de simplificación para pequeños contribuyentes, para convertirse en una estrategia defensiva del mercado laboral:

a) Sustitución de empleo (efecto refugio): ante la expulsión o las barreras de entrada del mercado formal en relación de dependencia, el trabajador migra al monotributo. El objetivo primario no es la maximización de beneficios empresariales, sino la conservación de la "ciudadanía fiscal" y, fundamentalmente, el mantenimiento de la continuidad de aportes jubilatorios y del acceso a una obra social.

b) Precarización y "falsos autónomos": se observa un uso extendido del régimen para encubrir relaciones de dependencia laboral, donde el riesgo económico se traslada del empleador al trabajador monotributista, vulnerando el principio protectorio. En este punto no debe olvidarse que recientemente se creó la figura del Trabajador Independiente con Colaboradores en un intento de “transparentar” algunas relaciones económico-laborales.

c) Economía de subsistencia: la facturación tope de las categorías más bajas, al ser contrastada con la evolución de la Canasta Básica Total (CBT), sitúa a gran parte de este universo de contribuyentes peligrosamente cerca o por debajo de la línea de pobreza.

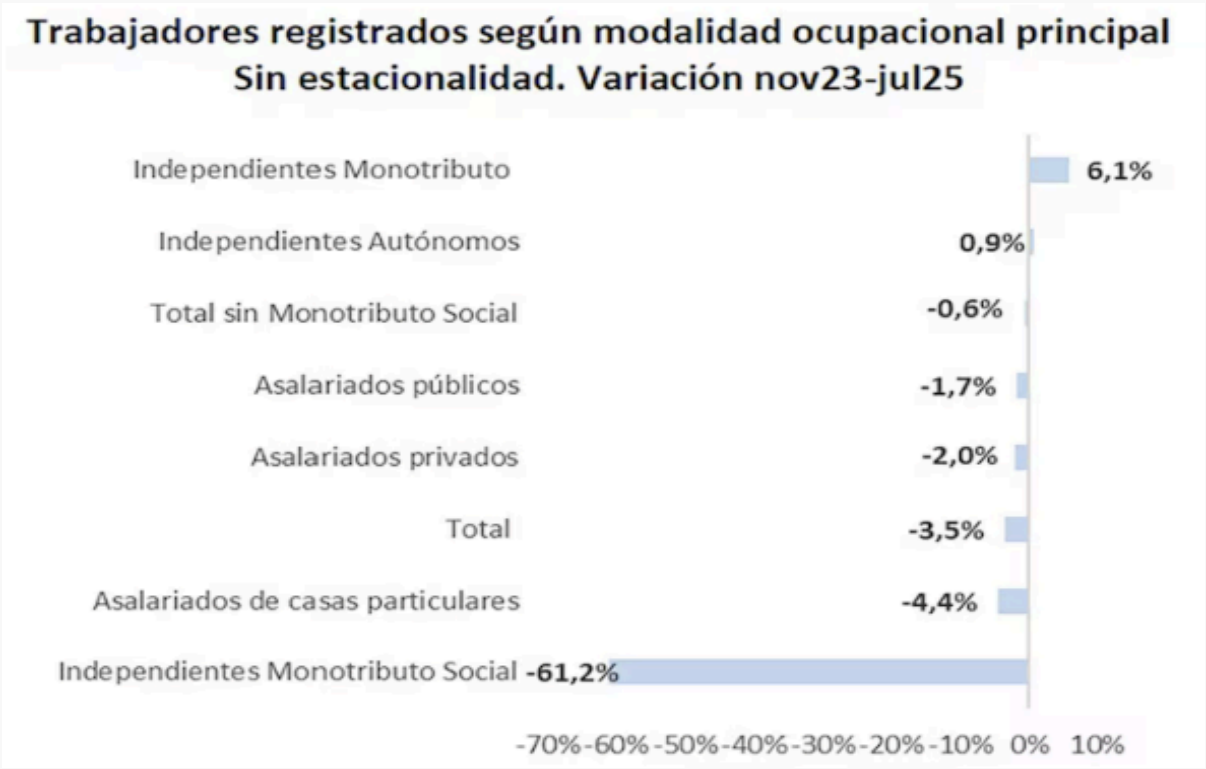


Ilustración SEQ Ilustración * ARABIC 1: Fuente Nardin Argañaraz en base a OEDE MTEySS

La conclusión preliminar de este diagnóstico es contundente: el sistema tributario, diseñado originalmente para captar rentas de pequeños contribuyentes con capacidad contributiva positiva (ahorro), está gravando hoy estrategias de supervivencia. Ignorar esta realidad económica al momento de legislar equivale a diseñar política fiscal sobre ficciones normativas desconectadas del tejido social real, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad social que enfrentan los pequeños contribuyentes.

II.B El Monotributo Social, foco de la vulnerabilidad:

Según lo analizado en el apartado anterior, podría decirse que, si el Monotributo general actúa como un refugio ante la pérdida de empleo, el Monotributo Social (Ley 25.865) representa la última frontera de la formalidad. Es, conceptual y operativamente, el instituto donde el Derecho Tributario se fusiona con la Asistencia Social. Con un universo de contribuyentes que, como muestran las estadísticas recientes, crece a tasas del 9,9% mensual en contextos de crisis, este régimen aloja a los denominados "efectores sociales": personas en situación de vulnerabilidad crítica, cooperativistas y emprendedores de la economía popular.

A diferencia del régimen simplificado tradicional, que presume una capacidad contributiva reducida pero existente, el Monotributo Social parte de la premisa de la incapacidad económica, transparentando así la vulnerabilidad de este universo de pequeños contribuyentes. El Estado reconoce esta situación mediante un esquema de subsidios cruzados:

- Exención Impositiva: el componente fiscal es cero.
- Subsidio Previsional: el Estado cubre el 100% del aporte jubilatorio.
- Subsidio Sanitario: el contribuyente abona solo el 50% del componente

de obra social, siendo el saldo restante cubierto por el Estado.

Sin embargo, bajo esta arquitectura de inclusión, subyacen tensiones no resueltas que vulneran derechos fundamentales, transformando la solución estatal en una trampa de precariedad.

El punto más crítico del Monotributo Social es el acceso al derecho a la salud. Si bien legalmente se garantiza a estos contribuyentes el acceso al Programa Médico Obligatorio (PMO), la realidad económica desmiente la norma jurídica.

El valor de la cápita que reciben las Obras Sociales por un monotributista social es ínfimo en comparación con el costo real de las prestaciones médicas exigidas por ley. Esto genera una "selección adversa": las prestadoras de salud despliegan barreras de acceso fácticas (demoras en afiliaciones, cobro de copagos ilegales o rechazos directos), convirtiendo al monotributista social en un ciudadano de “segunda clase” dentro del sistema de salud. Así, el sujeto vulnerable paga su cuota con esfuerzo, pero el mercado de la salud lo expulsa por falta de rentabilidad.

Desde la perspectiva de la seguridad social futura, el régimen actúa como un mecanismo de contención, pero no de movilidad. Los años aportados bajo la modalidad de Monotributo Social computan para la jubilación, pero —dado que el aporte es subsidiado— solo habilitan el acceso al haber mínimo garantizado, proyectando la vulnerabilidad del presente hacia el futuro: quien hoy ingresa al Monotributo Social por necesidad, está normativamente condenado a ser el jubilado pobre de mañana. De este modo, el sistema resuelve la "inclusión" estadística, pero cristaliza la estratificación social, impidiendo que el monotributista social capitalice aportes para mejorar su situación en la vejez.

Y hablando de vulnerabilidad, no puede dejar de mencionarse lo vinculado con la perspectiva de género, ya que el Monotributo Social tiene un rostro predominantemente femenino. Gran parte del padrón de monotributistas sociales está compuesto por mujeres que se dedican a tareas de cuidado, economía doméstica, textiles o artesanías, entre otras. Para muchas de ellas, este régimen es la única vía para acceder a una cobertura previsional o mantener la obra social para sus hijos. Por ende, cualquier política de ajuste fiscal que proponga la eliminación de esta figura sin un análisis de impacto de género, afectaría desproporcionadamente a las mujeres, profundizando la brecha de desigualdad económica y vulnerando compromisos internacionales asumidos por la República Argentina en materia de protección a la mujer trabajadora.

II.C La amenaza de eliminación:

Aun en un contexto de fragilidad social y económica, el Monotributo se encuentra bajo un asedio doctrinario y político constante. Las revisiones de política tributaria, frecuentemente impulsadas por recomendaciones de organismos internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), suelen señalar al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes como una "anomalía" del sistema tributario argentino que debe ser “corregida” debido a que genera graves distorsiones:

- Erosión de la Base Imponible: al sustituir el IVA por una cuota fija baja, se corta la cadena de débitos y créditos fiscales, reduciendo la recaudación general del impuesto al consumo.

- Inequidad Horizontal: se sostiene que contribuyentes con ingresos similares pagan impuestos muy diferentes dependiendo de si están "dentro" o "fuera" del régimen simplificado.
- Desincentivo al Crecimiento ("Enanismo Fiscal"): esta teoría postula que los contribuyentes deciden voluntariamente "no crecer" o subdeclarar ventas para no ser expulsados del paraíso fiscal que representa el Monotributo y caer en el infierno tributario que representa el Régimen General.

Bajo este diagnóstico, la receta propuesta suele ser la restricción del universo de beneficiarios, el aumento de las cuotas para acercarlas a la carga real, o la transición forzosa hacia un Impuesto a los Ingresos Personales.

Pero esta visión netamente tecnocrática adolece de una ceguera sociológica crítica: asume que el monotributista promedio es una empresa en potencia que realiza una planificación fiscal agresiva. La realidad de los datos analizados en los apartados anteriores demuestra lo contrario: para el segmento vulnerable (categorías A, B y Social), el Monotributo no es una opción de planeamiento, sino la única posibilidad de formalidad y de acceso a jubilación y obra social.

El problema central no es el diseño del Monotributo, sino el "abismo fiscal" que lo separa del Régimen General. Mientras un Monotributista paga una cuota fija integrada y simplificada, el paso al Régimen General (Responsable Inscripto) implica afrontar:

- IVA (21%),
- Ganancias (escala progresiva) aunque ahora está la posibilidad de Ganancias Simplificada,
- Autónomos (cuota previsional mucho más alta) y
- Costos administrativos de liquidación mensual (honorarios profesionales).

Eliminar o restringir drásticamente el régimen simplificado basándose en la eficiencia recaudatoria provocaría un efecto paradójico y regresivo, dado que estos pequeños contribuyentes operan con márgenes de subsistencia, la imposibilidad material de afrontar los costos del Régimen General no los empujará a convertirse en Responsables Inscriptos, sino que los empujará directamente a la informalidad total.

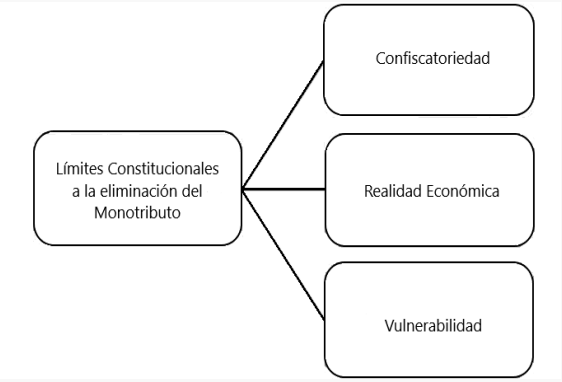
Lejos de "ampliar la base tributaria", la medida destruiría la base de seguridad social existente. El Estado perdería el control sobre estos actores y, lo que es más grave desde la perspectiva de los Derechos Humanos, estos ciudadanos perderían su cobertura de obra social y su aporte jubilatorio, incrementando la vulnerabilidad futura que el sistema de protección social debería prevenir. La eficiencia fiscal, si ignora la capacidad de pago real, lamentablemente deviene en exclusión social.

II.D Los límites constitucionales:

Frente a la posibilidad de reformas regresivas impulsadas por la necesidad de caja o la presión externa de organismos internacionales, el ordenamiento jurídico argentino levanta barreras infranqueables.

La "eficiencia recaudatoria" no es un valor absoluto; encuentra su límite operativo en los “derechos fundamentales de los contribuyentes”, especialmente cuando estos se encuentran en situación de vulnerabilidad tal como se ha descripto precedentemente.

A continuación, se analizan los tres muros de contención constitucional que impedirían una eliminación intempestiva del régimen simplificado.



Cualquier intento de migración forzosa de los pequeños contribuyentes hacia el Régimen General debe someterse, en primer término, al test de confiscatoriedad derivado del derecho de propiedad (art. 17 CN).

Siguiendo la métrica establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el precedente "Candy S.A. c/ AFIP"[1], un tributo —o un sistema tributario— deviene inconstitucional cuando absorbe una parte sustancial de la renta o el capital.

Si se utiliza este estándar en la economía de subsistencia en la que viven a diario la mayoría de los pequeños contribuyentes, la inconstitucionalidad es manifiesta. Para un contribuyente de las categorías A, B o Monotributista Social, el costo de cumplimiento del Régimen General (que incluye la alícuota de IVA del 21%, el Impuesto a las Ganancias, el aporte autónomo, medicina prepaga y los honorarios profesionales de liquidación mensual) no solo absorbería una "parte sustancial", sino que podría superar la totalidad de su renta neta disponible. Esto transformaría la obligación tributaria en un acto de desapoderamiento, violando el umbral de racionalidad económica exigido por la CSJN.

Complementariamente, la imposición de obligaciones propias de una estructura empresarial a sujetos de la economía popular colisiona con el principio de realidad económica, ratificado en "Hermitage S.A."[2]. En dicho fallo, la CSJN desarticuló la validez de las presunciones legales cuando estas no se condicen con la capacidad contributiva real del contribuyente, por lo que eliminar el Monotributo implicaría establecer una "ficción de formalidad empresarial" sobre quienes, en la realidad económica, carecen de estructura, capital y capacidad administrativa. El legislador no puede presumir capacidad contributiva plena donde los datos demuestran una economía de mera subsistencia; hacerlo sería validar una ficción legal desconectada de la sustancia económica del pequeño contribuyente, vulnerando el principio de igualdad.

Finalmente, el argumento más contundente para la temática de la vulnerabilidad reside en la relectura de la capacidad contributiva a la luz de los Derechos Humanos, inaugurada por la CSJN en "García, María Isabel c/ AFIP"[3]. En este fallo histórico, el Tribunal sostuvo que la neutralidad tributaria cede ante situaciones de vulnerabilidad vital, exigiendo una tutela diferenciada en estos casos. Si la CSJN consideró inconstitucional gravar jubilaciones cuando ello afecta la "integralidad" de la vida del anciano, resulta inadmisible despojar al "trabajador pobre" de su régimen simplificado —su único vehículo de acceso a la salud y a la jubilación— para someterlo a una presión fiscal a la que no puede hacer frente.

[1] CSJN, Fallos: 332:1571.

[2] CSJN, Fallos: 333:993.

[3] CSJN, Fallos: 342:411.

La vulnerabilidad social actúa aquí como un límite operativo a la potestad tributaria: el Estado no puede buscar eficiencia recaudatoria al costo de empujar al pequeño contribuyente por debajo de la línea de dignidad. Una medida de este tipo violaría, asimismo, el principio de no regresividad en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 75 inc. 22 Constitución Nacional), dado que el Estado estaría retirando activamente una cobertura de seguridad social ya otorgada sin ofrecer al pequeño monotributista una alternativa viable.

III. Conclusiones

A lo largo de estos párrafos se ha intentado demostrar que el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes ha trascendido su diseño original de herramienta de formalización para convertirse en una pieza fundamental del engranaje de paz social en la Argentina. Lo que para la ortodoxia financiera puede parecer una anomalía o un refugio de "enanismo fiscal", para la economía real representa la última trinchera de formalidad antes de la exclusión definitiva.

La evidencia empírica analizada es contundente y preocupante: el crecimiento de la matrícula en las categorías de subsistencia y la persistencia y crecimiento de un núcleo duro en el Monotributo Social no son fallas del sistema tributario, sino síntomas de una estructura económica que no genera empleo asalariado suficiente. En este escenario, el Derecho Financiero ha venido a suplir, de manera imperfecta, las carencias del mercado laboral.

Por ello, cualquier propuesta de reforma tributaria impulsada por criterios de eficiencia recaudatoria o presión de organismos internacionales debe detenerse ante el umbral de la vulnerabilidad social. La eliminación del Monotributo, o su encarecimiento desmedido sin una contrapartida de mejora en los ingresos reales de la población, no solo sería una medida de política económica regresiva, sino un acto jurídicamente cuestionable.

La Constitución Nacional y los Pactos de Derechos Humanos[4] no son letra muerta ante las necesidades de caja. Exigen que el Estado, antes de retirar una cobertura, garantice que el sujeto no caerá en el completo desamparo. Hasta que la economía argentina no logre reconstruir el puente hacia el empleo formal y digno, el Monotributo debe ser protegido y fortalecido; no como un privilegio fiscal, sino como un derecho adquirido de los sectores más vulnerados a no ser empujados a la marginalidad. Una reforma tributaria justa no es aquella que recauda más, sino aquella que incluye a todos, empezando por los que menos tienen.

[4] Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". (1969). Organización de los Estados Americanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966). Organización de las Naciones Unidas.

VIII. AMBIENTE

PERSPECTIVA AMBIENTAL EN GRUPOS VULNERABLES O VULNERADOS EN EL DERECHO FINANCIERO Y LA ECONOMÍA FINANZAS, VULNERABILIDAD Y DERECHO AL AMBIENTE: ESTÁNDARES INTERAMERICANOS, DEMOCRACIA AMBIENTAL E INNOVACIÓN FINANCIERA CON ENFOQUE DE GÉNERO

Facundo Ríos

I. Introducción

Nos encontramos frente a una crisis climática y ambiental sin precedentes, que convive con una crisis de representación hacia el interior de nuestras democracias y con un multilateralismo crecientemente fragmentado. En este escenario, el debate jurídico ya no puede limitarse a describir impactos: debe interrogar, con precisión, cómo se asignan riesgos, cómo se distribuyen costos y cómo se deciden prioridades. Allí, el Derecho Financiero y la economía dejan de ser un "*detrás de escena*" técnico para convertirse en un campo decisivo: la arquitectura de reglas fiscales, presupuesto, deuda y regulación puede amortiguar vulnerabilidades o multiplicarlas.

La evidencia sobre agotamiento de recursos, contaminación persistente y presión sobre bienes esenciales expone la fragilidad del paradigma dominante de producción y consumo. Cuando bienes básicos se encarecen o se vuelven más escasos, el acceso se restringe. Esa dinámica puede resultar "*previsible*" desde la economía, pero es jurídicamente intolerable si el horizonte normativo es la garantía efectiva de derechos. El mercado no corrige por sí solo quién queda afuera, y la crisis ambiental tiende a operar como multiplicador de desigualdad: profundiza exclusiones en los márgenes y luego tensiona a los sectores medios, deteriorando cohesión social y pacto democrático.

En ese marco, hablar de grupos vulnerables puede ser insuficiente si no se reconoce que muchas vulnerabilidades son producidas y agravadas por decisiones públicas y privadas. En América Latina, los condicionamientos de endeudamiento, restricciones presupuestarias, diseños fiscales regresivos o inversiones que trasladan cargas ecológicas a territorios periféricos pueden consolidar un patrón de vulneración estructural. Ese patrón no es neutro: se expresa de modo diferenciado según edad, género, salud o pertenencia étnica, y vuelve más exigente el estándar de responsabilidad estatal frente a riesgos graves.

Por eso, el giro contemporáneo que reconoce al ambiente como un derecho humano redefine el estándar de análisis y reordena el marco de deberes estatales (prevención, debida diligencia, precaución), fortaleciendo principios como progresividad y no regresión.[1] Ese giro también revaloriza la democracia ambiental: acceso a información, participación y justicia como condición de legitimidad para decisiones que asignan cargas y beneficios. En la región, el Acuerdo de Escazú[2] cristaliza ese piso jurídico, con antecedentes comparables

[1] CtIDH, Opinión Consultiva OC-23/17, "Medio ambiente y derechos humanos", 15/11/2017; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-32/25, "Emergencia climática y derechos humanos", 29/05/2025.

[2] CEPAL, Acuerdo de Escazú, Abril 2021

en el Convenio de Aarhus y un anclaje fundacional en el Principio 10 de Río.[3]

Este artículo se propone, entonces, examinar cómo la dimensión financiera (reglas fiscales, presupuestos, deuda y mercados) puede funcionar como canal de realización del derecho al ambiente y como herramienta para corregir asimetrías distributivas, y por qué una transición justa exige discutir prioridades con densidad normativa. Para ello se trabajará sobre estándares interamericanos y jurisprudencia relevante, incluyendo el caso Lhaka Honhat[4] y, con especial atención, KlimaSeniorinnen[5] por su potencia al articular edad y género en la discusión de vulnerabilidad y exigibilidad de políticas públicas frente al riesgo climático. En paralelo, se analizarán instrumentos como bonos verdes, bonos azules y canjes de deuda por naturaleza, proponiendo un test de integridad y justicia con criterios mínimos de trazabilidad, distribución de costos, salvaguardas y acceso a rendición de cuentas. Finalmente, se incorpora una nota de contexto geopolítico, porque la volatilidad de la cooperación y del financiamiento vuelve más urgente blindar reglas democráticas para sostener la transición.

II. Diagnóstico de época, recuçrsos, desigualdad y finanzas

El objetivo de este capítulo es fijar un marco de época que vuelva inevitable una tesis jurídica: el ambiente ya no puede ser tratado como un capítulo accesorio, porque hoy opera como condición material de la economía, como límite político de la gobernabilidad democrática y como estándar normativo de garantía de derechos. En términos prácticos, el debate deja de ser descriptivo. No alcanza con enumerar impactos, medir pérdidas o lamentar daños. La pregunta relevante es otra: cómo se asignan riesgos, cómo se distribuyen costos, qué establecen las prioridades cuando el conflicto por recursos y por territorio se intensifica, y quién queda protegido cuando el sistema se tensiona.

Esta crisis debe leerse, entonces, como una crisis de desarrollo y de distribución antes que como un problema de gestión sectorial. A modo de visualización, la evidencia científica indica que el calentamiento global ya es atribuible de manera dominante a la actividad humana y que, aun con compromisos declarados, la trayectoria actual proyecta escenarios que implican mayores riesgos, mayor conflictividad y presión sobre sistemas productivos, ciudades, infraestructura y salud.[6] Esta evidencia cambia el lenguaje jurídico. El ambiente no puede entenderse como un bien nada más, es la plataforma sobre la que se asientan las condiciones de posibilidad del resto de los derechos. Por eso, cuando el ambiente se degrada, el costo social no se distribuye en forma simétrica y la respuesta institucional no puede limitarse a recomendar eficiencia, porque lo que se discute es igualdad material.

En la economía real, el ambiente introduce una tensión que se vuelve políticamente explosiva cuando se prolonga en el tiempo.

[3] Naciones Unidas, "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" (1992), Principio 10; CEPAL, "Texto íntegro del Acuerdo de Escazú"; y "Convenio de Aarhus" (texto en español publicado en EUR-Lex como anexo a la Decisión de la UE).

[4] CtIDH, "*Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina"*, sentencia de 06/02/2020 (texto oficial).

[5] Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, Gran Sala, 09/04/2024, HUDOC (ficha oficial del caso).

[6] IPCC, *Sexto Informe de Evaluación, Informe de Síntesis: Cambio Climático 2023* (versión en español, publicación oficial).

La degradación de ecosistemas, la presión sobre fuentes de agua, el estrés térmico, la inestabilidad de patrones climáticos y la pérdida de biodiversidad no solo afectan productividad o rendimientos. Reconfiguran la disponibilidad de bienes esenciales y, con ello, reconfiguran precios. Cuando la oferta se vuelve incierta o escasa, el sistema responde con un aumento del costo. Y cuando el costo aumenta, el acceso se restringe. Esta secuencia no tiene nada de excepcional en términos económicos, pero sí es decisiva en términos jurídicos, porque transforma necesidades básicas en criterios de exclusión.

Ese punto, que parece abstracto, se vuelve concreto en la vida cotidiana. Se expresa cuando el costo de la energía convierte la calefacción o el aire acondicionado en un lujo, cuando el agua segura requiere infraestructura que no llega o llega tarde, cuando el precio de alimentos básicos aumenta por shocks recurrentes, cuando la movilidad urbana depende de servicios que se deterioran, o cuando el suelo urbano accesible se ubica en zonas expuestas a riesgo. El resultado es un desplazamiento silencioso de los límites de ciudadanía. No por decisión explícita, sino por una suma de mecanismos que empujan a determinados sectores a vivir con menos protección, más exposición y más incertidumbre.

Volviendo al inicio, este conjunto de ejemplos, al ser extendidos en una línea de puntos económica imaginaria, refleja que lo que está en juego no son solo las vulnerabilidades, sino que en el punto crítico comienza a afectar toda la capa media de la sociedad y por consiguiente ingresamos en una crisis de sistema.

En este marco, hablar de vulnerabilidades es correcto, dado que son el principal grupo afectado, pero es insuficiente si oculta un dato político. Muchas vulnerabilidades no son naturales: son producidas. Se producen cuando la planificación urbana concentra pobreza en zonas expuestas, cuando la informalidad limita acceso a crédito o a seguros, cuando la infraestructura se distribuye con sesgo territorial, cuando la regulación tolera externalizaciones, o cuando la política fiscal y presupuestaria consolida inequidades de base. Por eso, conviene hablar también de vulneración. No solo existe exposición a un riesgo; existe un patrón institucional que distribuye exposición y que, en esa distribución, asigna el nivel "*aceptable*" de riesgo para cada grupo social.

El ambiente, como factor de análisis, multiplica desigualdad por al menos tres vías que suelen operar juntas. Primero, porque la capacidad de respuesta se compra, y quien tiene menos ingresos no puede comprar resiliencia. Segundo, porque el shock de precios golpea más a quien destina una porción mayor de su ingreso a bienes esenciales. Tercero, porque la desigualdad previa se convierte en desigualdad de salud, de expectativa de vida y de acceso a derechos, cuando el riesgo ambiental se vuelve persistente. En este punto, la crisis deja de ser un problema de "eventos extremos" para convertirse en una estructura cotidiana de exclusión.

En América Latina, esta dinámica se agrava por restricciones macroeconómicas persistentes. La región enfrenta, de manera prolongada, un escenario de bajo crecimiento, deterioro de la inversión, productividad estancada y espacio fiscal limitado para políticas contracíclicas. En ese contexto, la capacidad estatal de financiar adaptación, infraestructura básica, salud y protección social se vuelve más frágil, justo cuando la demanda social por protección aumenta.[7] Esta tensión es central para el argumento del trabajo, porque revela que la

[7] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024: Trampa de bajo crecimiento, cambio climático y dinámica del empleo.*

gobernabilidad de la transición no depende solo de metas climáticas o de planes técnicos. Depende de cómo se financia lo inevitable y de quién paga su costo.

Aquí aparece la dimensión financiera en su sentido más robusto. No se trata únicamente de instrumentos verdes/woke o de mercados de capitales con etiquetas sostenibles. Se trata del modo en que el riesgo se traduce en costo del dinero, del modo en que el costo del dinero redefine la inversión pública y privada, y del modo en que la deuda, el presupuesto y la regulación ordenan, o desordenan, la priorización de derechos. Cuando el riesgo ambiental y climático sube, sube el costo del financiamiento. Cuando sube el costo del financiamiento, se encarece invertir en infraestructura de agua, vivienda, salud, energía o transporte. Y cuando el financiamiento se encarece, el ajuste tiende a competir con derechos básicos, especialmente en economías con restricción externa.

En este sentido, la deuda (producto del sistema y las malas gestiones) opera como un amplificador de esa tensión. Cada evento extremo relevante, cada crisis productiva derivada de sequías, inundaciones o incendios, cada gasto de emergencia, cada pérdida de recaudación y cada demanda social adicional reordena el balance fiscal. Si el Estado no tiene margen, la respuesta suele ser recorte o postergación. Y postergar inversión en adaptación o en infraestructura básica no es neutro. Es una forma de asignar riesgo futuro. En paralelo, la brecha entre necesidades de adaptación y flujos reales de financiamiento es persistente, y el propio sistema internacional reconoce que el ritmo de financiamiento no acompaña la magnitud del desafío.[8] Esta brecha no es un problema técnico: es un problema político con efectos jurídicos, porque condiciona la posibilidad real de garantizar derechos.

A la dimensión de riesgo y deuda se agrega un elemento que suele ser más difícil de nombrar, pero es decisivo: la captura distributiva. Bajo discursos de eficiencia, competitividad o crecimiento, pueden consolidarse arreglos de subsidios, exenciones, incentivos o reglas que socializan pérdidas y privatizan beneficios, trasladando cargas ecológicas a territorios con menor capacidad de defensa o con menor poder de veto. Muchas veces esa captura es legal, porque está habilitada por normas o por vacíos regulatorios. Por eso el derecho importa. No para moralizar el mercado, sino para fijar límites, exigir integridad, imponer trazabilidad y abrir la caja negra de decisiones que se presentan como neutrales.

Este diagnóstico prepara la tesis del artículo: el ambiente, como derecho humano y como condición material de los demás derechos, debe operar como límite y como estándar del derecho financiero y de la economía. Como límite, porque no todo esquema de financiamiento, de subsidio, de gasto o de incentivo es aceptable si desplaza costos irreversibles sobre poblaciones vulneradas o sobre generaciones futuras. Como estándar, porque obliga a evaluar decisiones fiscales, presupuestarias y regulatorias por su capacidad de reducir riesgos donde más se acumulan y de corregir asimetrías de acceso, en lugar de profundizarlas.

De allí se desprende un cambio de método que atraviesa el resto del trabajo. No alcanza con discutir instrumentos como si

[8] Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/UNEP), *Adaptation Gap Report 2024*

fueran tecnologías neutrales (bonos verdes, bonos azules, canjes de deuda por naturaleza, "blended finance" o fondos climáticos). Hay que discutir las reglas que les dan sentido y les imponen integridad: qué se considera impacto, cómo se evita el "greenwashing", qué salvaguardas se exigen para género y grupos vulnerados, qué métricas se vuelven auditables, qué datos deben ser públicos, cómo se habilita participación y control social, y qué vías de justicia y reparación existen cuando las promesas fallan. En términos políticos, la pregunta de fondo es simple: si la transición reordena prioridades, quién decide ese reordenamiento y con qué controles.

Esa es la conexión directa entre este capítulo y los siguientes. La base estructural del derecho internacional del ambiente y su convergencia con derechos humanos aportan el lenguaje normativo. Los estándares interamericanos y europeos aportan exigibilidad y obligaciones reforzadas. La discusión de herramientas financieras, en cambio, permite aterrizar la tesis en reglas concretas de integridad y justicia, con democracia ambiental como condición de legitimidad. En una época de fragmentación geopolítica, volatilidad de cooperación y competencia creciente por recursos y financiamiento, blindar esos mínimos no es un lujo normativo. Es una condición de gobernabilidad democrática.

III. Breve evolución del derecho internacional del ambiente y su convergencia con derechos humanos

El objetivo de este capítulo es aportar una base estructural, breve pero decisiva, para el argumento general del trabajo. Si la tesis sostiene que el ambiente debe operar como límite y como estándar para la economía y el derecho financiero, entonces es necesario mostrar de dónde proviene ese lenguaje normativo, qué tipo de obligaciones fue consolidando, y por qué hoy el debate ya no se agota en políticas sectoriales. En otras palabras, no se trata de reconstruir una historia exhaustiva, sino de identificar el giro jurídico que convirtió al ambiente en una condición de posibilidad del resto de los derechos y, al mismo tiempo, en un campo de disputa por distribución, legitimidad y gobernabilidad.

El punto de partida moderno suele ubicarse en Estocolmo del año 1972[9]. Allí se instala una intuición que, con el tiempo, dejó de ser retórica: la degradación ambiental no era un daño colateral tolerable del desarrollo, sino una amenaza directa a la vida digna, la salud y el bienestar. El derecho internacional del ambiente nace, así, como una respuesta a un problema que desborda fronteras, y por eso exige cooperación, información y reglas comunes. Esa arquitectura inicial fue imperfecta, pero introdujo un cambio relevante: por primera vez, el lenguaje jurídico internacional incorporó una dimensión material (ecosistemas, contaminación, recursos) como parte del vocabulario de la protección humana, abriendo el camino para que, décadas después, el ambiente se discuta como derecho. Es aquí en esta declaración que surgen los primeros principios generales del derecho ambiental.

El segundo hito conceptual es el ingreso del desarrollo sostenible como idea organizadora del multilateralismo. El Informe Brundtland[10] produce una síntesis política y jurídica que todavía estructura el debate: el crecimiento sin límites en un planeta finito no solo es ambientalmente inviable, también es socialmente inestable. La definición clásica, con su énfasis intergeneracional, introduce un criterio que excede la técnica y se vuelve regla de justicia: el presente no puede consumir el futuro como si fuera un activo sin titular.

[9] Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo (1972)

[10] Naciones Unidas, *Our Common Future* (Informe de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo), 1987

Esto es central para el enfoque de este artículo porque, desde ese momento, la discusión ambiental deja de ser un problema de conservación aislada y pasa a ser un problema de distribución de costos, de acceso a bienes esenciales y, en última instancia, de organización económica. La creación del concepto de desarrollo sostenible como objetivo establece que debemos tener en cuenta sus tres dimensiones, la económica, la social y la ambiental, cuando no se encuentre incorporada no será considerado desarrollo sostenible.

En Río del año 1992[11] consolida ese giro y le da forma de programa. En la Declaración de Río[12] se afirma que la cuestión ambiental y la cuestión del desarrollo no pueden pensarse por separado, y se establece un conjunto de principios que funcionan como reglas de decisión en línea con la primera declaración mencionada en Estocolmo. Además, se inaugura con claridad una idea que hoy tiene peso práctico: sin información, participación y justicia, no hay legitimidad democrática sostenible para las decisiones que asignan cargas y beneficios. El Principio 10, en particular, opera como bisagra. No se limita a un derecho procedimental, instala una condición de eficacia y control: si las personas no acceden a datos, si no participan en decisiones relevantes y si no pueden reclamar, las políticas se degradan, se capturan, o se vuelven formalidades incapaces de corregir desigualdades.

Esa consolidación se expresa, desde entonces, en una expansión del régimen jurídico internacional y regional. Convenciones, protocolos, organismos, programas, estándares y mecanismos de reporte se multiplican, y también lo hace la evidencia científica que presiona por respuestas más coherentes. Sin embargo, lo más relevante para este trabajo no es el inventario de tratados, sino el modo en que ciertos principios empezaron a funcionar como herramientas de exigibilidad. El principio preventivo ordena actuar antes de que el daño sea irreversible y obliga a que la planificación no sea posterior al desastre. El principio precautorio, por su parte, habilita decisiones regulatorias aun en contextos de incertidumbre científica, cuando la magnitud del riesgo es grave. El principio contaminador-pagador introduce una idea de justicia distributiva mínima: quien se beneficia de actividades riesgosas no puede trasladar el costo a terceros sin límites, porque eso equivale a privatizar beneficios y socializar daños. La equidad intergeneracional vuelve jurídicamente relevante la temporalidad del daño y, con ella, la necesidad de preservar opciones para quienes no están representados hoy.

A estos pilares se suman, con fuerza creciente, dos nociones que dialogan directamente con el derecho de los derechos humanos: progresividad y no regresión. Que surgen de entender al derecho ambiental como un derecho humano autónomo. Que para nuestra región se establece por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2017, con la OC 23/2017, y por Naciones Unidas por parte del Consejo de Derechos Humanos (2021)[13] y su posterior afirmación por la Asamblea General (2022)[14] expresan una consolidación política que dialoga con desarrollos regionales ya avanzados. Este reconocimiento no crea por sí solo soluciones automáticas, pero sí fortalece un estándar: el ambiente deja de ser un interés colectivo difuso y pasa a ser un derecho con consecuencias jurídicas, especialmente cuando se trata de riesgos graves, impactos

[11] Naciones Unidas, Declaración de Río (1992)
[12] Naciones Unidas, Declaración de Río (1992)
[13] Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Resolución 48/13 (2021).
[14] Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 76/300 (2022).

diferenciados y obligaciones reforzadas hacia grupos en situación de vulneración.

Aunque su formulación se discute en términos doctrinarios, el sentido político es claro. La acción estatal no puede retroceder en niveles de protección alcanzados cuando el resultado es un aumento previsible del riesgo para sectores que ya estaban expuestos, y tampoco puede suspender el estándar en un punto que consolide inequidades. En materia de ambiente, esto es especialmente relevante porque el daño acumulativo y el tiempo perdido no se recuperan con facilidad. Por eso, la idea de progresividad no se agota en promesas de largo plazo: exige trayectorias verificables, decisiones coherentes y corrección de asimetrías.

En esta línea de análisis, quizás el más decisivo para la tesis del artículo, es la consolidación de la democracia ambiental como condición de legitimidad y de eficacia. En Europa, el Convenio de Aarhus cristaliza el trípode procedimental (información, participación y justicia) y lo conecta de manera explícita con la protección de derechos. En América Latina y el Caribe, el Acuerdo de Escazú regionaliza esa apuesta y le agrega un elemento que es estructural para nuestra realidad: la protección de defensoras y defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. La democracia ambiental deja, así, de ser un ideal y se vuelve una regla de gobernanza: no hay transición sostenible si el proceso se construye sin transparencia, sin participación real y sin mecanismos efectivos de reclamo.

Este punto se conecta de manera directa con el eje financiero del trabajo. Cuando las decisiones que definen el modelo de desarrollo se traducen en presupuestos, deuda, subsidios, incentivos o reglas de mercado, la discusión no es neutra, distribuye riesgos y define quién puede acceder a resiliencia y quién queda expuesto. Si la información sobre impactos, costos y beneficiarios no es accesible, el debate público se vacía. Si la participación es simbólica, el conflicto se traslada a la calle o a la judicialización tardía. Y si el acceso a la justicia es lento, inaccesible o ineficaz, la asignación de cargas se estabiliza como hecho consumado. Por eso, democracia ambiental y economía no son mundos separados, son vasos comunicantes.

Con este marco, el trabajo puede avanzar hacia los estándares jurisprudenciales que vuelven exigibles estas obligaciones, y hacia la discusión de instrumentos financieros bajo criterios de integridad, trazabilidad y justicia. En síntesis, el derecho internacional del ambiente no solo amplió el catálogo de compromisos. Transformó el modo en que se define lo razonable, lo debido y lo tolerable en materia de riesgo, de distribución y de decisión pública, y por eso se vuelve indispensable para repensar economía y finanzas en clave de derechos.

IV. Estándares interamericanos, vulnerabilidades y jurisprudencia relevante

Este capítulo toma un paso adicional y más exigente: mostrar cómo ese lenguaje se vuelve controlable, discutible y exigible a través de estándares jurisprudenciales. Esto es clave para el eje del artículo. La pregunta ya no es si existe un problema ambiental grave (la evidencia lo vuelve indiscutible), sino qué obligaciones genera, cómo se delimitan los márgenes de decisión del Estado, y de qué modo se evita que la asignación de costos y riesgos se normalice como un hecho técnico que no admite debate. En esa transición, la jurisdicción interamericana aporta un giro decisivo: no se limita a reconocer un derecho, lo convierte en un estándar de debida diligencia y de gobernanza, y lo conecta con desigualdad, exposición diferencial y vulneración.

Previo a iniciar un análisis profundo, es necesario decir, que estos temas actualmente se encuentran trasversalmente atravesados por la situación geopolítica actual, donde atravesamos una situación nítida de fragmentación y retroceso del multilateralismo, donde el derecho internacional pareciera no estar vigente con organismos internacionales con poco poder de fuego para poder sostener el sistema jurídico vigente y remplazado por la "*ley del más fuerte*".

En este marco, y al objeto de este trabajo, avaluaremos los 3 hitos que establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia ambiental para entender el alcance económico y financiero, además de su impacto en los sectores vulnerables. En primer lugar, la Opinión Consultiva OC-23/17[15] de la Corte Interamericana formula una arquitectura que, por su alcance, funciona como punto de apoyo para todo el argumento. Al reconocer que el ambiente puede ser protegido en sí mismo, y no solo como un instrumento para otros derechos, la Corte desplaza el debate desde la mera gestión sectorial hacia un plano de obligaciones estatales concretas. Allí la clave es la debida diligencia: prevenir daños significativos, regular actividades riesgosas, fiscalizar, adoptar planes y marcos normativos, exigir evaluaciones de impacto, y sostener mecanismos de acceso a la información, participación y justicia. La consecuencia es directa para el derecho financiero y la economía. Si el estándar es prevenir y gestionar riesgos graves, entonces la política económica que incentiva subsidia o financia actividades de alto impacto no puede ser tratada como neutral: debe justificarse frente a obligaciones de prevención, precaución y de protección efectiva. De esta manera, como fue marcado, el ambiente deja de ser un costo externo tolerable y pasa a ser un límite jurídico que condiciona decisiones presupuestarias, crediticias y regulatorias. Es acá que, en un juego de manta corta, apostar al largo plazo donde se minimizan impactos económicos ambientales y se maximizan los servicios ambientales, frente a afrontar costos de la falta de adaptación.

El segundo hito, más reciente y particularmente relevante para el enfoque del artículo, es la Opinión Consultiva OC-32/25[16], donde la Corte establece el derecho humano al Clima Sano. Su importancia no reside solo en la ampliación del argumento climático, sino en la explicitación del vínculo entre riesgos graves, obligaciones reforzadas y justicia para grupos históricamente expuestos. En términos estructurales, la Corte consolida que la crisis climática no es únicamente un asunto de política pública, sino un escenario que activa deberes de prevención, adaptación, protección y garantía, y que exige decisiones consistentes en el tiempo. Este punto es central para evitar el uso retórico de compromisos: frente a riesgos graves, la obligación no se satisface con declaraciones generales, sino con trayectorias estatales verificables, con institucionalidad capaz de sostenerlas y con controles que impidan retrocesos injustificados. El estándar interamericano adquiere así una dimensión que impacta de lleno en la arquitectura financiera: el modo en que se estructura la deuda, se definen subsidios, se orientan incentivos y se asigna gasto público puede acelerar o frenar capacidades adaptativas, y puede profundizar o corregir desigualdades.

En tercer lugar, el caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka

[15] CtIDH, Opinión Consultiva OC-23/17 (15/11/2017), Serie A No. 23.

[16] CtIDH, Opinión Consultiva OC-32/25 (29/05/2025), Serie A No. 32.

Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina[17] aporta un desarrollo que vuelve tangible la convergencia entre ambiente y derechos económicos, sociales y culturales. Allí la Corte no discute el ambiente como una abstracción, sino como condición material de vida para comunidades que dependen del territorio, del acceso al agua, de la alimentación adecuada y de la continuidad de su identidad cultural. El caso revela, además, un problema que atraviesa a la región: cuando la degradación ambiental se concentra en territorios periféricos o en comunidades con bajo poder político, el daño se vuelve estructural y persistente. La sentencia muestra que el ambiente no es un derecho accesorio, sino un derecho que, en contextos de vulneración, se articula con otros bienes jurídicos esenciales y con obligaciones concretas de reparación, delimitación territorial y garantías de no repetición. Para este artículo, el aporte es doble. Por un lado, refuerza la idea de que el derecho al ambiente ordena prioridades públicas. Por otro lado, evidencia que la desigualdad ambiental no es un efecto colateral: es un resultado previsible cuando el sistema económico traslada costos ecológicos hacia quienes tienen menos capacidad de defensa y menor acceso a canales institucionales.

Ahora bien, en diálogo con el sistema interamericano pero con fuerte potencia para el argumento, el caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros vs. Suiza*[18] del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Este antecedente merece un desarrollo más intenso por su precisión sobre vulnerabilidad y por la combinación que le interesa a este trabajo: edad, género y exposición al riesgo. La sentencia no se limita a afirmar que el cambio climático es un desafío global. Lo toma en serio como riesgo concreto para derechos protegidos, y examina si el Estado actuó con la diligencia exigible en la definición y ejecución de políticas climáticas. El énfasis en mujeres mayores permite conectar dos planos que suelen analizarse por separado. Por un lado, la vulnerabilidad no aparece como atributo individual, sino como resultado de condiciones materiales (salud, exposición al calor extremo, acceso diferencial a infraestructura y servicios).

Por otro lado, el tribunal coloca el foco en la calidad institucional de la respuesta estatal: planificación, coherencia entre metas y medidas, capacidad de ejecución, y estándares de control. Para una lectura orientada a economía y finanzas, el mensaje es directo. Si la obligación estatal exige consistencia y eficacia, entonces el diseño financiero de la transición (inversiones, incentivos, tarifas, subsidios, protección social) no puede omitirse del análisis. Es allí donde se decide, en última instancia, si la transición amortigua impactos o los transfiere hacia quienes ya están expuestos.

Un punto transversal a estos estándares es que la noción de vulnerabilidad no se agota en un listado de grupos. La jurisprudencia empuja a pensar vulnerabilidad como una relación social y política. Hay poblaciones expuestas de manera diferencial, pero también hay decisiones que producen vulneración: ausencia de datos, opacidad presupuestaria, participación simbólica, sistemas de subsidios regresivos, desinversión en prevención, o modelos de desarrollo que priorizan rentas de corto plazo frente a daños acumulativos. Por eso, la justicia ambiental se vuelve inseparable de la democracia ambiental. Sin información accesible y sin participación real, el derecho queda reducido a una promesa. Y sin acceso a la justicia, la asignación de cargas queda estabilizada como destino.

[17] CtIDH, "*Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*", sentencia de 06/02/2020 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 400.

[18] TEDH (Gran Sala), "Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros vs. Suiza", sentencia de 09/04/2024.

En el plano argentino, la referencia jurisprudencial es más acotada, pero útil. El caso Mendoza[19] sobre la cuenca Matanza-Riachuelo es un punto de apoyo clásico para recordar que el daño ambiental impone deberes de recomposición, exige institucionalidad de coordinación y admite modelos de control judicial de políticas públicas cuando el riesgo y el daño son persistentes. En la misma línea, decisiones vinculadas al acceso al agua y al control de procesos colectivos (como Kersich[20]) permiten reforzar un elemento metodológico: los derechos ambientales y conexos suelen requerir respuestas estructurales, y por eso el proceso judicial y la gobernanza importan tanto como la norma sustantiva. Finalmente, precedentes como Giustiniani[21], al discutir el acceso a información en contextos de interés público y con referencias al régimen de información ambiental, ayudan a cerrar el puente con Escazú: el dato no es un detalle técnico, es una condición de control democrático y de corrección de asimetrías.

En definitiva, estos casos son reflejos del núcleo del argumento para la sección siguiente. Los estándares jurisprudenciales no solo amplían el catálogo de derechos, también fijan reglas sobre cómo se gobierna el riesgo, cómo se justifican las prioridades y cómo se distribuyen costos. Si el ambiente es un derecho humano, y si el estándar es de debida diligencia reforzada frente a riesgos graves, entonces el campo financiero (presupuesto, deuda, incentivos, regulación de mercados e instrumentos de inversión) deja de ser un tema secundario. Es, en sentido estricto, una de las arenas donde se decide si el derecho opera como garantía o queda reducido a retórica.

V. Herramientas de financiamiento ambiental con enfoque de vulnerabilidad y género

Este capítulo busca aterrizar la tesis del artículo en un terreno donde el derecho suele aparecer como accesorio, cuando en realidad ordena decisiones estructurales. Desde la postura que las finanzas no son un canal neutro de recursos. Son un dispositivo de priorización. Definen qué se financia, a qué costo, con qué condicionalidades, con qué niveles de transparencia y bajo qué métricas de "éxito". Punto donde tensionan la gobernanza con la toma de decisión rápida.

En el contexto de descripto con desafíos ambientales muy complejos, tales como incendios más voraces y reiterados o inundaciones con mucha intensidad en cantidades difíciles de controlar, donde se presiona el acceso a bienes esenciales y acelera la conflictividad por recursos[22], la arquitectura financiera puede amortiguar vulnerabilidades o multiplicarlas. Por eso, no alcanza con celebrar la expansión del financiamiento "*sostenible*". La discusión relevante es jurídica y política: qué estándares mínimos deben exigirse para que los instrumentos financieros no se conviertan en una falsa retorica para consolidar desigualdades, trasladar riesgos o legitimar capturas distributivas.

La primera herramienta, por volumen y por visibilidad, son los bonos temáticos, en

[19] CSJN, "*Mendoza, Beatriz Silva y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios*" (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo), sentencia de 08/07/2008.

[20] CSJN, "*Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo*", sentencia de 02/12/2014.

[21] CSJN, "*Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora*", sentencia de 10/11/2015.

[22] Ellen MacArthur Foundation, *Towards the Circular Economy. Economic and Business Rationale for an Accelerated Transition*, Vol. 1, 2013. Disponible en: https://ellenmacarthurfoundation.org/towards-the-circular-economy-vol-1-an-economic-and-business-rationale-for-an

especial los bonos verdes[23]. Su promesa es simple: canalizar capital hacia proyectos que reduzcan impactos o aumenten resiliencia. El problema es que esa promesa puede deteriorarse por tres vías recurrentes. En primer lugar, por la elasticidad del concepto de sostenibilidad, que habilita operaciones con escasa adicionalidad o con impactos marginales. En segundo lugar, por debilidades en la trazabilidad del uso de fondos, cuando las asignaciones se vuelven opacas o no auditables. En tercer lugar, por el desacople entre impacto ambiental y efectos distributivos, cuando un proyecto mejora indicadores agregados, pero reproduce exclusión en la escala territorial o social. En términos de derecho financiero, estos riesgos obligan a abandonar la lógica de etiqueta y pasar a una lógica de integridad, donde la calificación del instrumento depende de reglas exigibles y no solo de narrativas de mercado.

Esa exigencia de integridad requiere, como piso, estándares de definición, transparencia y control. Las guías internacionales (por ejemplo, los principios de bonos verdes) contribuyen a ordenar el campo mediante criterios de uso de fondos, selección de proyectos, gestión de recursos y reporte. Pero su eficacia depende de una decisión adicional, que es plenamente jurídica: convertir buenas prácticas en obligaciones verificables, que posean incentivos y/o sanciones aplicables. Allí aparecen las taxonomías[24], los regímenes de divulgación[25] y las auditorías externas como mecanismos para reducir "greenwashing". Una taxonomía no es un catálogo técnico, es una regla de lenguaje común. Define qué se considera alineado con objetivos climáticos y ambientales y qué no, y por esa razón incide en costos de capital, en reputación, en acceso a financiamiento y en asignación de recursos públicos. Del mismo modo, los estándares de información a revelar (gobernanza, estrategia, gestión de riesgos, métricas y objetivos) operan como una condición de mercado y, al mismo tiempo, como una condición de control democrático, porque sin datos comparables el debate público y judicial se desarma.

Ahora bien, la agenda no puede quedarse en bonos verdes. La expansión de instrumentos con foco en océanos y recursos marinos, como los bonos azules, ilustra con claridad por qué la transición exige una lectura de justicia. Estos instrumentos pueden financiar conservación, pesca sostenible, áreas protegidas, infraestructura costera o resiliencia frente a tormentas y aumento del nivel del mar. También pueden articularse con reestructuraciones o conversiones de deuda, generando espacio fiscal y fondos dedicados a conservación. El caso de los bonos azules de Belice suele mencionarse como ejemplo de este tipo de arquitectura: una operación de conversión que redujo servicio de deuda y, a la vez, comprometió metas de protección marina y financiamiento para conservación a largo plazo. El punto para este artículo no es idealizar el instrumento, sino observar la tensión central. Un bono azul puede ser virtuoso si crea financiamiento estable con gobernanza robusta y beneficios distribuidos. Puede ser regresivo si impone condicionalidades que desplazan costos sobre comunidades costeras, pesca artesanal o territorios con baja capacidad de veto, o si define prioridades desde arriba sin participación real.

Lo mismo ocurre con los canjes de deuda por naturaleza, las garantías y el "blended finance". Estos instrumentos pueden desbloquear inversiones en adaptación, protección de ecosistemas o infraestructura

[23] https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2025-updates/Green-Bond-Principles-GBP-June-2025.pdf

[24] Unión Europea, Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, 18/06/2020.

[25] Unión Europea, Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo, 14/12/2022.

crítica cuando el costo del dinero hace inviable la inversión tradicional. Pero el éxito no depende solo del diseño financiero, depende de reglas de legitimidad, y los incentivos y/o sanciones aplicables, sin que estas generen un desbalance en el mercado, por eso es necesario resaltar que la cooperación internacional funciona como un elemento esencial para esa legitimidad y por ende para el éxito de los instrumentos. Primero, transparencia plena de estructura, beneficiarios, honorarios, riesgos asumidos por el Estado y mecanismos de monitoreo. Segundo, salvaguardas sociales y ambientales que eviten desplazamientos, pérdidas de medios de vida o apropiación indirecta de territorios. Tercero, participación significativa en la definición de prioridades y en el seguimiento, con acceso a información oportuna y comprensible. Cuarto, mecanismos de reclamo y reparación cuando el impacto real diverge de la promesa. Sin estos componentes, el instrumento puede convertirse en una forma sofisticada de trasladar riesgos desde mercados hacia comunidades vulneradas, bajo un discurso de conservación o transición.

La perspectiva de género y de grupos vulnerados debe incorporarse, entonces, como una condición de integridad y no como un componente decorativo. En la práctica, esto implica al menos cinco exigencias.[26] Criterios de elegibilidad que identifiquen impactos diferenciados y prioricen beneficios donde el riesgo se acumula, evitando que el financiamiento "verde" quede capturado por proyectos de baja sensibilidad social. (2) Salvaguardas y debida diligencia con enfoque de derechos, que examinen efectos sobre cuidado, salud, movilidad, acceso a agua, seguridad alimentaria y trabajo, con especial atención a mujeres, personas mayores, infancias y comunidades indígenas. (3) Datos desagregados y métricas auditables que permitan demostrar resultados y no solo reportar intenciones. (4) Participación real en el ciclo del proyecto, desde el diseño hasta la evaluación, con reglas claras sobre consentimiento, consulta y acceso a información. (5) Mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo canales de reclamo, revisión independiente y remedios efectivos.

En este punto, los fondos climáticos multilaterales y los bancos de desarrollo aportan un aprendizaje institucional: las políticas de género y las guías de inclusión no resuelven por sí solas el problema, pero establecen un piso. Ese piso debe trasladarse a instrumentos de mercado y a programas estatales, porque el riesgo de la transición es que el financiamiento se expanda sin estándares equivalentes, generando una doble vara. Para evitarlo, el derecho financiero debe exigir que toda operación con etiqueta ambiental, o todo programa fiscal y crediticio con objetivo climático o de conservación, cumpla con salvaguardas mínimas, reporte consistente y verificación externa, además de habilitar control social y judicial.

El rol del Estado y del regulador es decisivo por dos razones que suelen omitirse. Primero, porque el Estado no solo financia, también define incentivos. Presupuestos, subsidios, exenciones, compras públicas y regulación prudencial pueden inclinar el campo en favor de una transición justa o, por el contrario, blindar la continuidad del modelo. Segundo, porque la regulación decide qué información se vuelve

[26] The Nature Conservancy, NatureVest, *Belize Debt Conversion Case Study*, 17/05/2022, sitio oficial, con descarga del caso en PDF. Disponible en: https://www.nature.org/en-us/about-us/who-we-are/how-we-work/finance-investing/naturevest/belize-debt-conversion-case-study/ y https://www.nature.org/content/dam/tnc/nature/en/documents/TNC-Belize-Debt-Conversion-Case-Study.pdf

pública y qué conflictos tienen remedio. Si la divulgación es débil, la promesa de "finanzas sostenibles" queda librada a marketing. Si la supervisión es formal, la trazabilidad es ficticia. Si los canales de justicia son inaccesibles, la asignación de cargas se estabiliza como hecho consumado.

Hay, además, un presupuesto material que condiciona cualquier agenda financiera: la fortaleza fiscal. Sin base tributaria suficiente, la transición compite con urgencias permanentes y se vuelve políticamente inestable. En este punto, la justicia fiscal también es una dimensión ambiental. No se trata de desplazar el eje del artículo, pero sí de subrayar un vínculo: si los arreglos internacionales y domésticos toleran erosión de bases, el espacio fiscal para adaptación, infraestructura y protección social se reduce, y con ello aumenta la vulneración. La transición no se financia solo con instrumentos innovadores, también requiere reglas que sostengan capacidades estatales y que eviten que el costo recaiga en quienes menos margen tienen.

En síntesis, las herramientas financieras pueden ser una oportunidad concreta para materializar el derecho al ambiente, pero solo si operan bajo un estándar de integridad y justicia. Bonos, taxonomías, divulgación, canjes de deuda, "blended finance" y fondos climáticos deben evaluarse por su trazabilidad, adicionalidad, salvaguardas y efectos distributivos. Y ese estándar no puede quedar librado a autorregulación. Requiere derecho, regulación y democracia ambiental, porque la transición es, en última instancia, una disputa por prioridades y por distribución de riesgos.

VI. Conclusión, agenda y riesgos de retroceso

Este trabajo partió de una idea simple y exigente. La crisis ambiental y climática no es un asunto sectorial, ni un inventario de daños, sino un conflicto por reglas de asignación. Define quién absorbe el riesgo, quién paga los costos, quién se beneficia de la renta, y quién queda expuesto cuando fallan los sistemas de protección. En ese marco, el Derecho Financiero y la economía dejan de ser un lenguaje técnico reservado a especialistas. Son una arena decisiva donde se fija el umbral real de los derechos, porque allí se decide el diseño del gasto, el crédito, los incentivos, la estructura de la deuda y las condiciones de acceso a bienes esenciales.

El giro contemporáneo que consolida al ambiente como derecho humano reordena el estándar de evaluación. Si el ambiente opera como condición material de los demás derechos, entonces las decisiones fiscales y financieras no se justifican solo por eficiencia o por equilibrio contable. Deben medirse por su capacidad de prevenir daños graves, reducir riesgos donde más se acumulan, corregir asimetrías de acceso, y garantizar que la transición no reproduzca las mismas desigualdades que la crisis profundiza. Esta perspectiva obliga a abandonar la comodidad del diagnóstico y a mirar el núcleo duro de la política pública. Presupuestos, subsidios, exenciones, regulación prudencial, compras públicas y endeudamiento son instrumentos de gobierno del riesgo y, por lo tanto, instrumentos de justicia.

En ese punto, la noción de vulnerabilidad exige precisión. No se trata solo de describir grupos con mayor exposición, sino de identificar cómo se produce vulneración. Opacidad de datos, participación simbólica, desinversión preventiva, subsidios regresivos, incentivos que premian extractividad de corto plazo, y marcos

regulatorios que toleran captura, son decisiones que fabrican daño y consolidan exclusiones. Esa producción no es neutra. Se cruza con género, edad, pobreza y pertenencia étnica, y explica por qué personas mayores, mujeres, infancias y comunidades indígenas suelen cargar con un impacto desproporcionado. Por eso, el valor metodológico del caso KlimaSeniorinnen es central. No solo refuerza la exigibilidad frente al riesgo climático, también muestra que la vulneración se agrava cuando el Estado no adopta medidas razonables y consistentes, y cuando se desatienden condiciones específicas que vuelven el daño previsible.

Las herramientas de financiamiento analizadas ilustran la tesis con nitidez. Bonos verdes, bonos azules, taxonomías, regímenes de divulgación, canjes de deuda por naturaleza y "blended finance" pueden ser palancas para materializar el derecho al ambiente, pero también pueden funcionar como mecanismos de legitimación de desigualdad si se reducen a etiquetas. El problema no es el instrumento en sí, sino el estándar bajo el cual opera. Integridad, trazabilidad, adicionalidad, auditoría, datos comparables, salvaguardas sociales, mecanismos de reclamo, y control público, son condiciones mínimas para evitar que el lenguaje financiero se convierta en coartada. Si esos mínimos no existen, el financiamiento "*sostenible*" se vuelve marketing. Si existen, pueden convertirse en una vía concreta para distribuir beneficios, reducir riesgos y fortalecer capacidades estatales sin trasladar cargas a territorios periféricos ni a comunidades con baja capacidad de veto.

En ese mismo sentido, la democracia ambiental no es un agregado deseable, es un requisito de eficacia. Acceso a información, participación pública y acceso a la justicia operan como garantías que permiten discutir prioridades con legitimidad, anticipar conflictos y corregir asimetrías. El dato, en este campo, es poder. Sin datos, la conversación pública se vuelve retórica. Sin participación real, la transición pierde licencia democrática. Sin justicia accesible, la asignación de cargas se estabiliza como destino. Por eso, Escazú aparece como un marco jurídico con potencial para ordenar un diálogo económico que hoy suele quedar fuera del radar constitucional. No se trata de trasladar el debate ambiental a un plano declarativo, sino de fijar reglas exigibles para que las decisiones económicas con impacto en el ambiente tengan control democrático, rendición de cuentas y remedios efectivos.

El cierre requiere una advertencia sobre el momento histórico. La crisis del multilateralismo, la reconfiguración geopolítica acelerada desde la invasión rusa a Ucrania, y con su pico de máxima expresión en la captura de Trump al dictador Venezolano Maduro, violando normas del Derecho Internacional básico, las tensiones comerciales crecientes y la disputa por cadenas de suministro y recursos estratégicos, configuran un contexto de cooperación volátil y de estándares inestables. A ello se suma un giro del gasto público y del crédito hacia prioridades de seguridad y defensa, con presión directa sobre presupuestos y sobre la inversión social y ambiental. El riesgo es claro. Cuando el mundo se mueve hacia la competencia y la urgencia, los mínimos ambientales y de derechos tienden a presentarse como "*costos*" y no como garantías, y la transición se vuelve un objeto de negociación coyuntural, vulnerable al péndulo político.

Por eso, el llamado a la acción es jurídico y político a la vez. Jurídico, porque exige fijar estándares mínimos de integridad para

instrumentos financieros etiquetados como ambientales, con transparencia real, datos públicos, salvaguardas y control independiente. Político, porque implica sostener capacidades estatales y orientar la arquitectura fiscal y crediticia hacia objetivos compatibles con el derecho al ambiente, evitando que el costo recaiga sobre quienes menos margen tienen. Y democrático, porque requiere fortalecer la democracia ambiental como condición de gobernabilidad de la transición. La pregunta de fondo no es si habrá financiamiento, sino bajo qué reglas se decide, a quién protege, y quién rinde cuentas cuando la promesa falla.

PERSPECTIVAS SOBRE GÉNERO E INTERSECCIONALIDAD: UN ANÁLISIS DESDE EL DERECHO AMBIENTAL Y LA JUSTICIA SOCIAL[1]

Silvia Nonna

I. Presentación

En ocasión de la Jornada titulada ¿Porque seguimos hablando de género e interseccionalidad? organizada por la Comisión de Género y Derecho Financiero del Centro de Estudios de Derecho Tributario y Financiero, a la que las Dras. Fabiana Schafrik y Gladys Vidal me invitaran para participar como expositora, realicé unas breves consideraciones que ahora vuelco en este artículo.

La Jornada llevaba por título una pregunta: ¿Porque seguimos hablando de género e interseccionalidad? y la respuesta que inmediatamente me surge es que lo hacemos porque necesitamos seguir haciéndolo.

El propio título que le dieron a la jornada dice mucho y es muy relevante porque nos permite inferir que el género, junto con sus intersecciones, no es solo un tema académico, sino una fuerza viva que define experiencias, desigualdades y resistencias. Representa la necesidad de seguir cuestionando sistemas, seguir en el camino de la construcción de un diálogo inclusivo para lograr un cambio significativo.

Agradezco la invitación desde mi especialidad como profesora de derecho ambiental, ya que considero que las discusiones sobre género e interseccionalidad son esenciales para entender las desigualdades en el acceso a los recursos naturales y la exposición a los impactos negativos sobre el ambiente. Las mujeres, especialmente aquellas en comunidades marginadas por raza, clase o ubicación geográfica, enfrentan desafíos desproporcionados en contextos de degradación ambiental.

Integrar una perspectiva financiera en este debate, como se propuso para la jornada, es clave: necesitamos analizar cómo las políticas de inversión, los verdes y el acceso al crédito pueden ayudar y hasta empoderar a estas comunidades.

Y desde la perspectiva ambiental, abogo por un enfoque interseccional que garantice que las soluciones efectivas y rápidas, y las regulaciones, sean inclusivas, equitativas y transformadoras, alineando la justicia ambiental con la justicia de género.

II. Género y sus interseccionalidades: conceptos fundamentales

Hablar de género implica referirse a los roles, oportunidades y relaciones sociales asociados a ser varón, mujer o persona no binaria. Sin embargo, el género no actúa de forma aislada, se entrelaza con otras categorías como raza, clase, orientación sexual, discapacidad o ubicación geográfica, configurando experiencias de opresión o privilegio. La interseccionalidad, como

[1] En este artículo retomo y pongo en texto algunas cuestiones que expuse en la Jornada "¿Porqué seguimos hablando de género e interseccionalidad?" organizada por la Comisión de Género y Derecho Financiero que dirigen las Dras. Fabiana Schafrik y Vidal, quienes también me invitaron a participar de la revista Debates de Derecho Financiero y Tributario con este breve aporte. Después de unas pocas reflexiones sobre género y sus interseccionalidades, hago referencia más específica a las cuestiones de género relacionadas con la temática ambiental. Cerrando con algunas notas en relación con la cuestión del género en la literatura y el cine.

marco analítico, permite comprender cómo estas identidades múltiples interactúan, impactando el acceso a derechos y oportunidades.

Este enfoque no solo identifica discriminaciones y desventajas, sino que también orienta la formulación de políticas inclusivas. Por su parte, la transversalidad de género, desde una perspectiva feminista, ofrece una metodología para investigar y promover iniciativas de justicia social, reconociendo la complejidad de las identidades humanas, moldeadas por interacciones sociales, procesos históricos y estructuras de poder.

La persistencia de las desigualdades estructurales justifica la necesidad de seguir abordando estos temas. Cuestionar estereotipos, diseñar políticas públicas inclusivas y transformar prácticas financieras son pasos esenciales para construir una justicia social integral que no prolongue desigualdades ni mantenga exclusiones.

II.A. Desigualdades. Un desafío para la transformación social

Es imperativo abordar las desigualdades de género debido a su relevancia para la transformación social y el desarrollo equitativo.

En primer lugar, el análisis crítico de las desigualdades permite identificar y cuestionar las relaciones de poder que perpetúan la disparidad entre sexos, la discriminación y la exclusión social.

Por su parte, al centrar la discusión en el género, se fomenta una redistribución equitativa de las responsabilidades y actividades entre varones y mujeres, se promueve la valoración justa del trabajo realizado por ambos sexos y se impulsa la reforma de estructuras sociales que reproducen la inequidad.

Asimismo, resulta crucial fortalecer las capacidades de gestión y toma de decisiones para garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la participación activa en la sociedad.

Además, la construcción de sociedades pacíficas, con un desarrollo que sea sostenible y la realización del potencial humano, depende de la erradicación de las desigualdades de género. Este proceso implica transformar la cultura y las dinámicas relacionales, desafiando estereotipos y fomentando nuevas formas de convivencia basadas en la equidad.

Desde una perspectiva de desarrollo humano, la empatía y la comprensión hacia las experiencias de diversos grupos contribuyen a maximizar las capacidades y potencialidades individuales, sentando las bases para una sociedad más justa.

En términos de calidad de vida, la igualdad de género incide positivamente en la salud, la educación, la protección social y el bienestar colectivo, al tiempo que reduce la pobreza.

Y finalmente, desde el ámbito económico, el empoderamiento de las mujeres no solo estimula la productividad, sino que también impulsa el crecimiento económico, consolidándose como un factor clave en las agendas de desarrollo sostenible.

II.B. Las más comunes y visibles

En el análisis de las desigualdades, se identifican diversas manifestaciones que reflejan las dinámicas sociales, económicas y políticas de nuestras sociedades. Entre las más visibles se encuentran:

- Desigualdades estructurales: Estas se refieren a las barreras sistémicas que limitan el acceso equitativo a recursos y derechos fundamentales, tales como la educación, la salud, el empleo y la justicia.

Se trata de desigualdades que están profundamente arraigadas en las estructuras sociales e institucionales, manteniendo exclusión de ciertos grupos.

- Invisibilización de experiencias: El enfoque interseccional permite visibilizar realidades complejas que los paradigmas tradicionales suelen ignorar. Este marco analítico pone en evidencia cómo las interacciones entre múltiples ejes de opresión, como el género, la raza, la clase o etnia, configuran experiencias de marginalización que requieren ser abordadas de manera específica.

- Resistencia al cambio: Los sistemas de poder predominantes, caracterizados por su naturaleza patriarcal, capitalista y colonial, conllevan una pronunciada y a veces permanente resistencia a las transformaciones estructurales. Son sistemas que tienden a mantener relaciones de dominación, poniendo freno y obstaculizando esfuerzos por establecer modelos que sean más inclusivos y equitativos.

- Avances insuficientes: Aunque hay logros, como leyes de igualdad o mayor representación, estos no siempre benefician equitativamente a todos los grupos, dejando pendientes cuestiones de equidad real.

III. Género y Ambiente

Reiterando lo adelantado en el punto anterior, el concepto de género no solo debe limitarse a la dicotomía binaria entre varones y mujeres, ya que también engloba roles, responsabilidades y las oportunidades que las propias estructuras sociales asignan.

Podríamos decir a modo de introducción en este punto que las mujeres nacemos cuidadoras, que históricamente y si bien es algo que podemos decir que viene modificándose al menos en algunas partes del mundo en algunas sociedades, hemos sido educadas y socializadas para asumir ese rol. También que se nos permite o “no está mal visto” que desarrollemos habilidades como la empatía, la organización comunitaria y la mirada colectiva, habilidades que resultan fundamentales para enfrentar los desafíos ambientales.

Por su parte, la interconexión entre género y ambiente se constituye en un campo muy propicio para evaluar y analizar las desigualdades sociales y las interacciones consecuentes que impactan en la forma en la que las personas interactúan con la naturaleza.

No se trata de una cuestión biológica, sino de factores sociales, culturales e históricos que explican por qué las mujeres, en muchos contextos, desarrollamos una relación más cercana y cuidadosa con la naturaleza. Y eso influye directamente en cómo usamos, accedemos y cuidamos los bienes naturales.

Son las mujeres quienes suelen transmitir conocimiento a otras generaciones, y entre otras muchas cosas el conocimiento profundo del ambiente y un compromiso práctico con su preservación.

En algunas comunidades son las mujeres las que se encargan de conseguir agua, leña y alimentos, lo que le otorga un mayor conocimiento del ambiente, aunque al mismo tiempo las enfrenta a dificultades ya que no son ellas las que pueden acceder a la tierra, a créditos o las que pueden tomar o influir en decisiones políticas adecuadas a la situación a la que se enfrentan.

Las mujeres en general suelen ser más vulnerables y se ven más afectadas por la contaminación o el cambio climático porque dependen directamente de los bienes afectados y también porque son las mujeres quienes asumen la mayoría de las tareas de cuidado. Desde otra perspectiva, también

son las primeras en buscar soluciones y adaptarse.

Por su parte, es importante resaltar que es escasa la representación femenina en espacios de toma de decisiones ambientales. Más presencia femenina y ese mayor conocimiento que pueden aportar las mujeres a las necesidades que se presentan, seguramente se tornaría en políticas más efectivas y justas. Pese a que en los últimos tiempos algo se ha avanzado todavía queda mucho para mejorar.

Otro aspecto fundamental a considerar cuando hablamos de ambiente y género es el liderazgo femenino en las luchas ambientales. A lo largo del tiempo, muchas mujeres con una motivación ligada al deseo de proteger a sus comunidades y a las futuras generaciones, han estado al frente de movimientos que defienden la tierra, el agua y el territorio, como las mujeres del movimiento Chipko[2], las defensoras ambientales de Latinoamérica[3], y activistas que comienzan cada vez a más temprana edad[4].

Una consideración especial, merecen muchas mujeres que, siendo activistas de base y defensoras de los derechos humanos, han abrazado la causa a favor de la protección del ambiente cumpliendo un rol clave generando una creciente movilización a nivel mundial.

América Latina es una de las regiones más afectadas y registra la mayor cantidad de personas defensoras del ambiente que fueron violentadas por sus acciones, según informe de Global Witness[5].

IV. Relación entre la economía y el cuidado del ambiente

Tema fundamental para entender los desafíos actuales del planeta.

Suelo partir de una premisa que no necesariamente es compartida, y es que habría que reconocer que la economía depende directamente de la naturaleza. Todos los recursos que usamos —como el agua, la tierra, los minerales o los bosques— provienen del ambiente.

Sin ellos, no hay producción, no hay alimentos, no hay energía. Sin embargo, el modelo económico que predominaba hasta hace unos años, y que afortunadamente viene cambiando, funcionaba como si esos recursos fueran infinitos, y como si el ambiente pudiera absorber toda la contaminación que generamos.

El modelo al que se ha dado en llamar extractivista porque se basa en extraer lo máximo posible, en el menor tiempo, para generar ganancias, ha generado consecuencias que se reflejan en la destrucción y menoscabo de ecosistemas, crisis climática, contaminación, pérdida de

[2] Las mujeres del movimiento Chipko en la India, en defensa de los bosques. Chipko es el nombre con el que se conoce a un movimiento ecologista formado, fundamentalmente, por campesinas y pequeñas artesanas empobrecidas de la India, donde la participación de las mujeres es especialmente notable, basado en el sarvodaya gandhiano y la resistencia no violenta. Chipko - Wikipedia, la enciclopedia libre [fecha de consulta: 14/7/2025]. “Chipko” en lengua indi significa “abrazar” gesto que caracterizó al movimiento en sus inicios de las mujeres para evitar la tala de árboles. Cada mujer se ataba a un tronco y lo adoptaba resistiendo.

[3] Defensoras Ambientales de Latinoamérica. ONU Mujeres busca fortalecer el trabajo de mujeres que suelen estar en primera línea enfrentando riesgos por su labor en la protección del ambiente incluso violencia y persecución, a través de iniciativas que promueven su seguridad, participación en la toma de decisiones y acceso a la justicia.

[4] Greta Thunberg, sueca nacida en 2003, activista por el cambio climático. A los 15 años ya protestaba ante el parlamento sueco pidiendo acciones efectivas contra el cambio climático, convirtiéndose pronto en un ícono mundial.

[5] Una década de resistencia | Global Witness [fecha de consulta: 27/11/2025].

biodiversidad y afectación directa a comunidades, sobre todo a las más vulnerables.

Muchas veces, cuidar el ambiente se ve como un "obstáculo" para el crecimiento económico. Pero en realidad, el verdadero problema es no cuidar el ambiente, porque sin él no hay futuro posible, ni económico ni social.

Por su parte, "*... aunque la economía no puede dar una respuesta general a la crisis ambiental, en la medida que el medio ambiente se considere un recurso escaso tendrá asignado un papel fundamental en su resolución*"[6].

En el siglo pasado, cuando advertimos que el crecimiento tiene límites, y que esos límites son impuestos por la capacidad que tiene el ambiente para resistir los cambios a los que permanentemente lo sometemos, una primera actitud nos llevó a pensar que estábamos frente a una antinomia desarrollo / ambiente. Aunque casi inmediatamente se viró hacia otra actitud, que es la que prevaleció y se mantiene, que es la de imponer el concepto de desarrollo sostenible, según el cual la protección ambiental es condición "sine que non" para asegurar el desarrollo tanto de las actuales como de las futuras generaciones, es satisfacer las necesidades presentes sin sacrificar o menoscabar las de las generaciones futuras.

En la última semana de noviembre de 1999, las principales figuras gubernamentales y de la industria y el comercio de todo el mundo se reunieron en la ciudad de Seattle, USA, en una Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, para debatir sobre la relación existente entre las prácticas del libre comercio y el proteccionismo ambiental y teniendo como base un documento titulado "Comercio y Ambiente", en el cual la OMC se refirió al tema produciendo un informe que daba cuenta y reconocía que existen problemas ambientales serios y que éstos se ven agravados por el crecimiento de la población mundial, el excesivo consumo de recursos finitos y los residuos que se generan cada vez en mayor cantidad y peligrosidad. Por primera vez la OMC admite que el crecimiento económico puede resultar dañino para el ambiente "*a menos que se produzca de manera más limpia y con menor consumo de recursos ...*". Acepta asimismo que las reglamentaciones proteccionistas del ambiente no perjudican económicamente a las empresas y "*aportan beneficios sociales importantes en lo que hace a mejorar la calidad de vida*". Pronunciándose, finalmente, a favor de la cooperación internacional para proteger el ambiente[7].

A raíz de esa reunión y aplaudiendo la línea del informe, introduje un concepto y esbocé una interpretación que resumo en lo siguiente: "*No en vano ambas palabras "economía" y "ecología" tienen la misma raíz. Ambas provienen de la palabra griega "oikos" que significa "casa. La primera implica la administración de la casa, la segunda, significa estudio de la casa. El Mundo es nuestra casa grande y mal podremos administrarlo si no lo hemos estudiado y conocido, y de nada sirve sólo conocerlo, además tenemos que poder administrarlo para disfrutarlo. Y esto no es ni economía pura, ni ecología pura, es algo más, algo que suma a ambas, y que podríamos llamar ECOLONOMIA*"[8].

[6] González Nieves, Isabel. *Análisis económico del derecho ambiental* en Devia, Leila; Krom, Beatriz; Nonna, Silvia y autores varios, *Manual de Recursos Naturales y Derecho Ambiental*,Buenos Aires, Editorial Estudio, 2da edición, p. 640.

[7] Informe de la OMC: Necesidad de cooperación ambiental. OMC | Medio Ambiente - Estudio de 1999. [fecha de consulta: 27/11/2025].

[8] Nonna Silvia, "La Ecolonomía", *Revista Ecología y Negocios*. Enero, 2000.

No hay ninguna duda que hay interdependencia entre economía y naturaleza y que hay que pensarla como oportunidad para transformar el modelo de desarrollo, con nuevas formas de producir respetando los límites que el planeta nos señala. Integrar los principios de la sostenibilidad nos ayudará a construir un futuro más justo y más equilibrado para las generaciones futuras.

Por eso, hoy nos centramos en alternativas como la economía sostenible o la economía circular, que buscan producir y consumir de forma responsable, sin agotar los recursos, usándolos de manera racional como dice nuestra Constitución Nacional[9], y sin dañar el planeta.

Cuidar la naturaleza no es solo una cuestión ambiental: es una necesidad económica, social y ética. Es momento de construir una economía que esté al servicio de la vida, y no al revés. No podría haber economía saludable en un ambiente enfermo.

V. Aportes desde la literatura

Podemos considerar a la literatura como una herramienta para explorar y visibilizar variadas dimensiones del género, las identidades y sus interseccionalidades. En distintas épocas, culturas, contextos, autoras y autores varios han abordado la temática, a veces como eje principal y otras de manera tangencial, aunque íntimamente relacionada con el nudo protagónico de su obra.

Revisar la literatura para identificar distintos enfoques en diferentes contextos del tema género e identidades nos lleva a hacer un breve y meramente introductorio recorrido por varios autores y sus desarrollos literarios, que a través de la palabra escrita han contribuido a integrar miradas sobre desigualdades en las construcciones sociales de género, también las denuncias y consecuentes resistencias, sumando en algunos casos alternativas de transformación y mejora.

Sigue, a continuación, una breve selección de autoras y autores cuyas obras se reconocen como hitos en la reflexión sobre el género, el poder, las desigualdades, los mandatos sociales, jerarquías y formas de opresión y lucha por la igualdad.

Los primeros autores a nombrar son William Shakespeare, Virgina Woolf, Henrik Ibsen, Jane Austen, Simone de Beauvoir, Toni Morrison, Oscar Wilde. Cada uno en su estilo y para su época evolucionaron dentro de las limitaciones del contexto. Tomando temas comunes dentro del género, como el patriarcado, la resistencia femenina y la intersección con otras opresiones. Utilizando la sátira en algunos casos, la ironía confusa llegando incluso a análisis más contundentes y teóricos.

También la literatura latinoamericana recoge el género y su interseccionalidad con otras categorías como la clase, la etnia, la sexualidad, siendo más visible el contexto de la región que nace signada por cuestiones como el colonialismo, el patriarcado y las desigualdades sociales.

Y en esta categoría incluimos a Gabriel García Márquez[10], Isabel Allende[11], Juan

[9] Artículo 41: "... *Las autoridades proveerán a la protección de ese derecho, a la utilización racional de los recursos naturales ...*"

[10] El autor colombiano Gabriel García Márquez explora el género en el marco del patriarcado caribeño, donde las relaciones sociales son moldeadas por la jerarquía de clase, la raza y el género. Tal como surge de sus 2 obras clásicas y famosas "Cien Años de Soledad" y "Crónica de una muerte anunciada".

[11] Isabel Allende aborda el género desde una perspectiva feminista, integrando las intersecciones de clase, raza y política en el contexto de las

Rulfo[12], Sor Juana Inés de la Cruz[13], Gioconda Belli[14], que cada una y cada uno en su estilo y desde distintas perspectivas exploran las interseccionalidades del género con la cuestión de clase, raza, política, sexualidad.

Autores como Allende y Rulfo destacan cómo las mujeres de clases bajas y vulnerables, enfrentan opresiones más severas que las de clases más altas.

Por su parte, en relación con la interseccionalidad entre género y raza y como el racismo agrava la opresión de género, García Márquez y Belli se explayan sobre la marginalización de mujeres indígenas, mestizas o afrodescendientes.

Si nos referimos a política y colonialismo, se destaca fundamentalmente Sor Juana y también Belli, quienes conectan el género con las estructuras coloniales o las luchas revolucionarias.

La sexualidad es abarcada por Lispector y por Ocampo, cuestionando lo tradicional dentro del patriarcalismo y animándose a explorar deseos no clásicos.

Una mención aparte y más extensa aunque también breve, para la escritora argentina Silvina Ocampo[15], quien en sus cuentos, poemas y obras teatrales abordó el tema del género con un criterio subversivo, exploró sus interseccionalidades con la clase, la sexualidad y el poder del género en la sociedad porteña.

Si bien por mucho tiempo fue relegada a segundo plano comparada con Jorge Luis Borges o Adolfo Bioy Casares, la extensa obra de Silvina Ocampo fue valorizada quizás por su originalidad en la construcción poco tradicional de la relación de género y poder, es una figura clave e influyente de la literatura hispanoamericana.

En su amplia obra mezcla lo cotidiano con lo fantástico, hace permanente referencia al patriarcado y las opresiones que surgen de las consideraciones de clases y raza en la élite argentina.

Incluso el lenguaje que utiliza y ciertos giros lingüísticos son innovadores y desafiantes. Utilizó la ironía y el humor. Algunos de sus relatos recurren la relación entre el yo y el otro para reflejar la identidad.

La autora les da protagonismo y voz a criadas, institutrices o mujeres de clases

dictaduras y las luchas sociales de América Latina. “La casa de los espíritus” “Eva Luna”.

[12]Juan Rulfo retrata el México rural posrevolucionario, cruza la pobreza con el género, evidenciando la marginalidad en la herencia colonial y el poder, resaltando la desolación y la opresión. “Pedro Páramo”, “El llano en llamas”.

[13] Sor Juana Inés de la Cruz, religiosa jerónima y representante de la literatura novohispana, en una sociedad colonial deliberadamente patriarcal en la que la raza y la case determinaban el acceso al poder y a la educación, desafió las normas de la época y cuestionó el género en intersección con el poder colonial y la clase, y allanó el camino al discurso feminista latinoamericano. “Respuesta a Sor Filotea”, “Hombres Necios”.

[14] Poeta y novelista nicaragüense, Gioconda Belli, aborda el género con una perspectiva claramente feminista y en medio de la revolución sandinista, de resistencia anticolonial, mostrando opresiones a las que se sometían a las mujeres en el contexto revolucionario. Narra en prosa y poesía sobre la lucha de clases, abordando tanto aspectos políticos como de sexualidad. “La mujer habitada”, “El país de las mujeres”.

[15] Silvina Ocampo, nació y murió en Buenos Aires 28/07/1903 y 14/12/1993. Sus obras más destacadas: Cuentos: Viaje Olvidado (1937), Autobiografía de Irene (1948), La furia (1959), Las Invitadas (1961), Los Días de la Noche (1970). Poesía: Enumeración de la Patria (1942), Espacios Métricos (1945), Poemas de Amor Desesperado (1949), Los Nombres (1953). Teatro: Los Traidores (en colaboración con J.R. Wilcock, 1956). Novelas: La Promesa (publicada póstumamente en 2011). En colaboración: Los que aman, odian (con Adolfo Bioy Casares, 1946) y la Antología de la Literatura Fantástica (con Jorge Luis Borges y Adolfo Bioy Casares, 1940).

populares y da contenido a las interseccionalidades entre género y clase social.

En algunos cuentos[16], las protagonistas son niñas que desafían las normas que se les imponen, se subvierten valores tradicionales de la época en cuanto a la feminidad apuntando a la docilidad y la sumisión.

Valga este breve comentario, que solo intenta despertar curiosidad por la vasta obra de la argentina Silvina Ocampo, para considerarla como una figura fundamental al momento de pensar en las interseccionalidades en la literatura latinoamericana.

VI. Conclusión

Unas breves reflexiones finales**:**

Debemos entender que el género, junto con sus intersecciones, constituye una fuerza viva que define experiencias, desigualdades y resistencias.

Para lograr un cambio que resulte significativo todavía necesitamos seguir cuestionando sistemas recorriendo el camino de la construcción de un diálogo inclusivo para lograr un cambio significativo.

Las implicancias de ese cambio global, nos interpelan desde lo ético, lo social, lo económico, y todo lo que hace al desarrollo humano sobre el planeta, sin distinción de género, ni clase, ni raza, ni religión, ni política, ni sexualidad ni interseccionalidad alguna.

Desde el derecho ambiental, abogo por soluciones que integren la justicia de género y la sostenibilidad, asegurando que las políticas y regulaciones respondan a las necesidades de los grupos más vulnerables y expuestos. Y fundamentalmente abogo por un enfoque interseccional que garantice que las soluciones efectivas y rápidas y las regulaciones sean inclusivas, equitativas y transformadoras, alineando la justicia ambiental con la justicia de género.

Revisar la literatura identificando distintos enfoques en diferentes contextos del tema género e identidades, utilizarla como herramienta para explorar y visibilizar variadas dimensiones del género, las identidades y sus interseccionalidades, en distintas épocas, culturas, contextos, y consultar autoras y autores varios que han abordado la temática, es una buena idea.

Finalmente, y esta es la CONCLUSIÓN, seguir hablando de estos temas no es una opción, sino una necesidad para avanzar hacia un futuro equitativo y transformador.

[16] Como los incluidos en "La furia"(1959) o "Los días de la noche" (1970).

Participaron en este número

Agostino, Sol
Abogada, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (UdelaR). Magíster en Tributaria por la Facultad de Ciencias Económicas de la UdelaR. Doctoranda en Derecho en la Facultad de Derecho de la UdelaR. Profesora Adscripta de la Facultad de Derecho de la UdelaR. Profesora Agregada (grado 4) de Derecho Financiero del Instituto de Finanzas Públicas de la Facultad de Derecho de la UdelaR. Email: sol.agostino@fder.edu.uy. Nacionalidad uruguaya.

Bellone, Florencia
Abogada. Magíster en Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos con orientación en género por la Freie Universität Berlin. Especialista en Género, Sociedad y Políticas Públicas (FLACSO). Integra el equipo de derecho feminista de la organización Ecofeminita, donde realiza tareas de investigación y producción académica sobre derecho, temáticas actuales en estudios de género y políticas públicas desde una perspectiva crítica e interdisciplinaria. bellonefloren cia@gmail.com

Blázquez Agudo, Eva María
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Carlos III (Madrid). Especialista en seguridad social, mediación laboral, contratos, protección de datos, políticas de empleo, y políticas sobre diversidad. Ha realizado estancias en las universidades de Bordeaux- Montesquieu IV, Nanterre X, Warwick, Cambridge y Hanken. Ha sido viceconsejera de Empleo (Comunidad de Madrid), Vicerrectora de Relaciones Institucionales, Cultura e Igualdad (UC3M) y Vicedecana de orientación, promoción, igualdad y cooperación de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas (UC3M). Es presidenta de la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos (Comunidad de Madrid). Fundadora y directora de la Revista Multidisciplinar de Estudios de Género. Femeris. Directora del grupo de cooperación Trabajo decente y sostenible (UC3M). Presidenta de la Comisión de Igualdad de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Miembro del Consejo Asesor de la sección laboral del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

Bravo, Paula A.
Abogada (UBA), Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública del Posgrado de la Facultad de Derecho de la UBA. Es docente de Derecho Constitucional y Administrativo, ha dado clases en la UBA, en grado y posgrado, el Ministerio Público Fiscal, la ECAE y la Universidad Austral. Es Prosecretaria Letrada de la Procuración General de la Nación en el Área de Dictámenes de Derecho Público No Penal. Ha participado en numerosos congresos y publicado diferentes trabajos sobre la materia, en particular, se destacan el libro “Pueblos Originarios. Aportes para la Construcción de una Sociedad Multicultural”, Ediar, CABA, 2013, que fue el resultado de su tesina de posgrado, y el Capítulo “Derecho de los Pueblos Indígenas”,

en Cristian Altavilla (Dir.) Constitución de la Nación Argentina. A 30 años de la Reforma Constitucional (1994-2024). Editorial Tirant Lo Blanch, 2025. Email: pbravo22@gmail.com.

Carvalho, Ana Sofía
Graduación en Derecho, Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Máster en Derecho Tributario y Fiscal, Universidade do Minho con la tesis " El derecho fundamental a la protección en la vejez a través de los impuestos". Estudiante de doctorado en Derecho Público, Universidade Nova de Lisboa. Jueza del Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto desde 2018. Anteriormente ha sido Docente en el ensino superior, nomeadamente en la Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Email: nacionalidad Portuguesa anascarvalho@gmail.com.

Della Picca, Pablo H.
Abogado (UBA). Especialista en Procedimiento Tributario, Previsional y Penal Tributario (UNLZ). Maestrando en Derecho Tributario y Financiero (UBA). Profesor adjunto (int.) de Teoría General de Derecho Tributario (Facultad de Derecho, UBA). Docente de grado y posgrado de diversas universidades. Autor de publicaciones. Se desempeña laboralmente en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III. Email: pdellapicca@gmail.com

Donzelli, Belén
Es Abogada y Profesora de Ciencias Jurídicas (UCA), Especialista en Derecho Constitucional (UBA), Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO) y Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos, con orientación en Derecho Constitucional (Universidad de Bolonia, Italia). Se desempeña como funcionaria de la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de las Relaciones de Consumo de la CABA. Es Profesora a cargo de la asignatura “Políticas Públicas y Derechos Sociales”, en la Maestría en Derecho Administrativo (UNPAZ). Asimismo, es Jefa de Trabajos Prácticos regular por concurso (UNPAZ), Ayudante de Primera por concurso (UBA). Es docente de otras universidades y capacitadora del Centro de Formación Judicial en la Diplomatura de Derecho de Consumidores y Usuarios. Se desempeña como investigadora en UBA, UCA, UdeMM y UNPAZ. Co-Autora de libros sobre Derecho de Consumidores y Usuarios, así como autora de artículos en el ámbito del derecho público y los derechos humanos. Email: bdonzelli@jusbaires.gob.ar.

Fernandez, Celeste
Abogada de nacionalidad argentina. Máster 1 en Derecho (Universidad Paris I - Panthéon Sorbonne). Profesora en Ciencias Jurídicas (Universidad del Salvador), Especialista en Derecho Procesal Civil (Universidad de Buenos Aires), Diplomada en Defensa Internacional de los Derechos Humanos (Centro Latinoamericano de Derechos Humanos, Universidad de Zaragoza y Universidad de Alcalá) y candidata a Magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella). En la actualidad se desempeña como Codirectora Ejecutiva de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y como docente universitaria. Su correo electrónico de contacto es celeste.fernandez092@gmail.com.

Ferrer de Fernández, Esther Haydee Silvia
Doctora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Profesora de grado, posgrado y doctorado, con dedicación exclusiva a la docencia e investigación. Investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "A. L. Gioja". Directora del Seminario de Vulnerabilidad y Derecho de dicho Instituto. Directora del Proyecto UBACYT "Vulnerabilidad, inteligencia artificial, transhumanismo y riesgo del desarrollo. La sociedad de la incertidumbre y el mercado. Los posibles daños: ética y/o eficiencia". 20020220300170BA. Miembro del Banco de Evaluadores en Investigación del Ministerio de Educación de la Nación. Coordinadora académica de la Maestría en Derecho Comercial y de los Negocios. Directora de tesis y becarios de investigación. Email: esthersilviaferrer@gmail.com.

Freedman, Diego
Juez del Tribunal Oral de Menores nro. 2, Profesor Adjunto interino de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Ex asesor de la Cámara de Diputados y de Senadores de la Nación y del Consejo de la Magistratura de la Nación. Ex consultor de UNICEF Argentina. Ex Director de la Unidad de Derechos Humanos, Género, Trata de Personas y Narcotráfico del Consejo de la Magistratura de la Nación. Email: diegofreedman@hotmail.com.

Groeger, Walter Enrique
Abogado (UBA). Estudiante de la Carrera de Especialización en Derecho Bancario (FDUBA). Estudiante avanzado de Contador Público (UBA). Estudiante carrera Traductorado Público (FDUBA). Miembro del Club de Derecho Tributario. Asociado a la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (AAEF). Laboralmente se desempeña como responsable de Administración y analista contable. Asesor en materia laboral a emprendedores y PyMEs (G&G Soluciones Jurídicas Laborales). Argentino. Email: w.groeger@hotmail.com.ar.

Izcurdia, Julieta
Abogada por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Lanús y diplomada en Defensa Internacional de los Derechos Humanos. Fue pasante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las Clínicas Jurídicas de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública de la UNLP. Dirige el Área Jurídica del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género - ELA. Da clases sobre política fiscal con perspectiva de género y derechos humanos en cursos de posgrado y en espacios de formación de sociedad civil a nivel local y regional. Forma parte del Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE) y fue coordinadora del Programa de Justicia Fiscal de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Email: jizcurdia@ela.org.ar.

Jubeto Ruiz, Yolanda
Doctora en Economía y profesora del Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad del País Vasco (EHU). Imparte docencia e investiga en temáticas vinculados con la economía feminista, la economía del desarrollo y los presupuestos con enfoque de género, temática esta última sobre la que realizó su tesis doctoral y sobre la que

ha impartido formación y participado en proyectos de investigación en diversas administraciones públicas. Ha sido parte del Proyecto del Ministerio de Igualdad sobre Presupuestos con enfoque de género en el Estado español, junto con Mónica Gil Junquero, siendo ésta la Investigadora Principal. Nacionalidad española. Email: yolanda.jubeto@ehu.eus.

Gil Junquero, Mónica
Socióloga y Doctora en Estudios de Género, es profesora del Departamento de Sociología y Antropología Social, Universitat de València (UV), con investigación adscrita al Instituto de Estudios de las Mujeres (UV). Entre sus líneas de investigación están los presupuestos con perspectiva de género, habiendo sido parte del proyecto Presupuestos con enfoque de género en el estado español. Siguiendo la pista al dinero público desde la economía feminista (convocatoria de Investigaciones Feministas del Instituto de las Mujeres 2023). Además, ha trabajado como técnica y responsable de igualdad en diferentes instituciones, organismos internacionales, y asociaciones del Estado español y América Latina. Nacionalidad española. Email: monica.gil@uv.es.

Martínez Lima, Lucía
Abogada dedicada exclusivamente a la investigación, en el cruce entre derecho, tecnología e inteligencia artificial. Becaria UBACyT de culminación de doctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “A. L. Gioja”. Docente de Contratos Civiles y Comerciales y Derecho de Familia y Sucesiones de la Facultad de Derecho UBA. Integrante de proyectos de investigación interdisciplinarios sobre gobernanza algorítmica, principio de precaución y riesgos del desarrollo. Su trabajo académico se centra en el desarrollo responsable de sistemas de IA y en el análisis de sus impactos éticos, sociales y regulatorios. Ha publicado en revistas con referato y en obras colectivas sobre inteligencia artificial, derecho privado y acceso digital, y ha presentado sus investigaciones en conferencias nacionales e internacionales; combinando la perspectiva latinoamericana, experiencia en proyectos globales y una agenda dedicada a promover la innovación tecnológica con enfoque en derechos humanos y sostenibilidad. Email: lucialima@derecho.uba.ar.

Nonna, Silvia
Doctora de la Universidad de Buenos Aires. Abogada y abogada especialista en Derecho de los Recursos Naturales, Facultad de Derecho, UBA. Profesora Titular Emérita de la Universidad de Buenos Aires. Posdoctorado Facultad de Derecho UBA. Vicedecana de la Facultad de Derecho UBA. Directora del Centro de Derecho Ambiental Facultad de Derecho UBA. Dirige programas de investigación. Ponente en ámbitos nacionales e internacionales. Secretaria Ejecutiva del Centro de Formación Judicial del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Autora de libros y numerosas publicaciones. Personalidad Destacada de la Ciencia y la Educación Ambientales por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Email: snonna@tsjbaires.gob.ar.

Quinodoz, María José

Contadora Pública (FCEco-UNER), Licenciada en Economía (FCEco-UNER), Magister en Derecho Tributario (Facultad de Derecho – Universidad AUSTRAL), estudiante de la Especialización en Tributación y Procedimiento Tributario (FCEco-UNER), Especialista en Desarrollo Industrial Sustentable y Tecnología (FCEco-UNER), Especialista en Docencia Universitaria para Ciencias Económicas (FCE-UBA), estudiante de la Especialización en Procedimiento Tributario, Previsional y Penal de la Universidad Nacional de la Matanza, estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Entre Ríos, estudiante de la Especialización en Docencia en Entornos Virtuales de la Universidad de Mendoza, docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNER en asignaturas de Pre-Grado y Grado, docente de la Facultad Teresa de Ávila de la Pontificia Universidad Católica Argentina; es autora de artículos, capítulos de libro, asistente a congresos y conferencias. Email: mariajose.quinodoz@uner.edu.ar.

Rasuk Marañón, Mario Calim

Abogado (UCES). Investigador en el proyecto "La fiscalidad en la vejez: especial referencia a la situación actual de las mujeres y otros colectivos en Argentina" (UCES). Autor de trabajos en materia de derecho tributario y género, entre ellos "Enfrentando los desafíos del envejecimiento desde una mirada tributaria: la incidencia del IVA en el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado". Se desempeña actualmente en la Fiscalía Federal N.° 2 de Lomas de Zamora. Email: rasukmario@gmail.com

Ríos, Facundo

Abogado (Universidad de Buenos Aires), Máster en Relaciones Internacionales (UBA) y Especialista en Derecho y Política de los Recursos Naturales y el Ambiente (UBA). Se desempeña como Director de la Carrera de Abogacía en la Universidad Maimónides. Es docente de Derecho Internacional Ambiental, Derecho Constitucional y Derechos Humanos, Derecho de los Recursos Naturales y del Ambiente y Derecho Constitucional Ambiental, en grado y posgrado. Investiga en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" (UBA) e integra equipos académicos dedicados a gobernanza ambiental, democracia ambiental y estándares internacionales. Su trabajo se enfoca en la articulación entre derecho, política pública y economía, con énfasis en desigualdad, justicia ambiental y herramientas regulatorias y financieras para la transición. Email: facundorios@derecho.uba.ar.

Rossignolo, Darío

Doctor en Economía Universidad de La Plata. Maestría en Economía Universidad Torcuato Di Tella. Licenciado en Economía Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular de Macroeconomía y Política Económica y Profesor Adjunto Regular de Macroeconomía I y de Finanzas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Profesor Titular de Los impuestos y la política tributaria en la Maestría en Economía Pública y Políticas Económicas, Sociales y Regionales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC. Es miembro de la Asociación Argentina de Economía Política e investigador asociado del proyecto Compromiso para la Equidad de la Universidad de Tulane. Email: darossignolo@gmail.com.

Santellan, Celina
Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires, magíster en Estudios del Desarrollo por la London School of Economics and Political Science y maestranda en Políticas Públicas en la Universidad Torcuato Di Tella. Se especializa en fiscalidad feminista. Es coordinadora del equipo de datos de Ecofeminita y dictó clases de Economía Feminista en cursos de grado y posgrado. Se desempeñó como coordinadora de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la Nación Argentina. Email: celisante@gmail.com.

Venslavicius, María Julia
Abogada (UBA). Directora de Administración de Juicio por Jurados del Consejo de la Magistratura de la CABA. Maestranda en Magistratura (UBA). Especialista en Administración de Justicia y Especialista en Discapacidad y Derechos, ambos títulos expedidos por la UBA. Profesora adjunta interina de la materia Finanzas Publicas y Derecho Tributario de la Universidad de Buenos Aires. Profesora adjunta de la materia Derecho Constitucional de la Universidad Nacional del Oeste. Docente de la Diplomatura en Discapacidad y Derechos dictado por el Centro de Formación Judicial dependiente del Tribunal Superior de Justicia CABA. Coordinadora General del equipo Ad Honorem del Observatorio de la discapacidad para la eliminación de barreras del CMCABA. Co-coordinadora de la Comisión de Género del Centro de Estudios de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho de la UBA. Directora del Proyecto de Extensión Universitaria de la UNO ‘Hablemos de Derechos: Construyendo una Generación Consciente”. Email: jvenslavicius@derecho.uba.ar.

Viar, Ludmila A.
Doctora en Derecho Fiscal por la Universidad Aires; Magíster en Derecho Tributario por la UCA. Directora del Programa de Extensión Universitaria Acceso y Autonomía. Docente concursada ad honorem UBA y docente UCA en la cátedra Clínica Jurídica, autora de publicaciones académicas. Email: ludmilaviar@gmail.com.

Viscelli, Anabella
Abogada con orientación en derecho Internacional Público y Administrativo (UBA). Magister en Justicia Constitucional y Derechos Humanos, con especialidad en minorías y grupos vulnerables (Universidad de Bolonia, Italia). Especialista en Igualdad y violencia de género (Universidad de Salamanca, España). Especialista en Política y Derecho de los Recursos Naturales y el Ambiente (UBA). Relatora de la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de las Relaciones de Consumo de la CABA. Docente (UBA) en materia “Derecho de los RRNN y el Ambiente”, “Derecho Ambiental Internacional” y “Género y Ambiente”. Docente invitada en grado y posgrado en universidades de México, Perú y Bolivia. Investigadora de proyectos DECyT y UBACyT de la UBA, y en la UdeMM. Integrante del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" y del Centro de Derecho Ambiental (CeDAF), con participación en proyectos de responsabilidad extendida del productor en América Latina y el Caribe (PNUMA). Expositora en diversos congresos y autora de artículos en el ámbito de los derechos humanos, el derecho ambiental, género y derecho del consumidor. Email: aviscelli@jusbaires.gob.ar.

Zabalza, Margarita
Abogada (Facultad de Derecho U.N.R.), Especialista en Derecho Tributario (Facultad de Derecho U.B.A.), Profesora adjunta por concurso en la Cátedra de Derecho Tributario de la Facultad de Derecho U.N.R. Secretaria académica de la Especialización en Derecho Tributario (Facultad de Derecho U.N.R.), Ministra de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe (2025). Docente de posgrado en diversas universidades. Integrante de proyectos de Investigación (Facultad de Derecho-UNR). Email: margaritazabalza@hotmail.com.