

JUAN PABLO BOHOSLAVSKY - MARIANA RULLI
(coordinador/as)

Deuda feminista

¿Utopía u oxímoron?




EduLP

derechos
humanos

Deuda feminista
¿Utopía u oxímoron?

Deuda feminista

¿Utopía u oxímoron?

JUAN PABLO BOHOSLAVSKY Y MARIANA RULLI
(coordinador/as)



Bohoslavsky, Juan Pablo
Deuda feminista: ¿Utopía u oxímoron? / Juan Pablo Bohoslavsky;
Mariana Rulli. - 1a ed. - La Plata: EDULP, 2023.
Libro digital, Otros

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-8475-99-8

1. Derechos Humanos. 2. Feminismo. 3. Deuda Pública. I. Rulli,
Mariana. II. Título.
CDD 323.34

Deuda feminista ¿Utopía u oxímoron?

JUAN PABLO BOHOSLAVSKY Y MARIANA RULLI (coords.)

La foto de portada fue tomada por Victor Caivano, para Associated Press, el 6 de octubre de 2020 durante una protesta contra el FMI en Buenos Aires, Argentina. Derechos adquiridos.



EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (EDULP)
48 N° 551-599 4° Piso/ La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina
+54 221 44-7150
edulp.editorial@gmail.com
www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales de las Universidades Nacionales (REUN)

ISBN 978-987-8475-99-8

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
© 2023 - Edulp
Impreso en Argentina

Índice

Prefacio	8
Agradecimientos	9
Prólogo	10
<i>Diane Elson</i>	
Capítulo 1	17
Deuda soberana feminista: ¿utopía u oxímoron?	
<i>Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli</i>	
PARTE I	55
La deuda y las agendas feministas	
Capítulo 2	56
Deuda, violencias económicas y agenda feminista	
<i>Corina Rodríguez Enríquez</i>	
Capítulo 3	73
Deuda, desarrollo y género	
<i>Penelope Hawkins y Marina Zucker-Marques</i>	
Capítulo 4	102
Deuda y cambio climático: crisis gemelas que sobrecargan a las mujeres en el Sur Global	
<i>Iolanda Fresnillo y Leia Achampong</i>	
PARTE II	132
Enfoque de derechos humanos y deuda	
Capítulo 5	133
Estándares jurídicos sobre deuda y derechos de las mujeres	
<i>Juan Pablo Bohoslavsky y Julieta Rossi</i>	
Capítulo 6	153
Carta de Procedimientos Especiales de Naciones Unidas al FMI	

Capítulo 7	165
Impacto de la deuda en los derechos humanos de las mujeres y las niñas - Introducción al Informe de 2023 del Grupo de Trabajo de la ONU sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas, “Las desigualdades de género en la pobreza: enfoques feministas y de derechos humanos”	
<i>Dorothy Estrada Tanck</i>	
Capítulo 8	196
Deuda y derechos humanos en las Conferencias Mundiales y Regionales de América Latina y el Caribe sobre la Mujer	
<i>Marita Perceval y Mariana Rulli</i>	
PARTE III	221
Instituciones financieras internacionales, género y diversidad	
Capítulo 9	222
Incorporación de la perspectiva de género en el Fondo Monetario Internacional	
<i>Camila Villard Duran</i>	
Capítulo 10	245
¿Por qué las políticas neoliberales son machistas?	
<i>Diane Perrons</i>	
Capítulo 11	267
Continuidad de las políticas androcéntricas del FMI antes, durante y después de la pandemia. El caso de América Latina	
<i>Alicja Paulina Krubnik</i>	
PARTE IV	298
FMI, mujeres y diversidades en América Latina y Argentina	
Capítulo 12	299
Sostenibilidad de la vida y sostenibilidad de la deuda. Los cuidados en el centro	
<i>María Nieves Rico</i>	
Capítulo 13	317
Donde falla un derecho, crece una deuda: desigualdades de género y vulnerabilidad económica de mujeres y colectivos LGTBQ+	
<i>Florencia Partenio y Ariel Wilkis</i>	

Capítulo 14	337
Deuda y derecho a la educación en América Latina y el Caribe <i>Francisco Cantamutto y Agostina Costantino</i>	
PARTE V	361
Análisis del impacto de género: marcos y experiencias	
Capítulo 15	362
Análisis de la sostenibilidad de la deuda: la vida después del capital. Una mirada desde la Economía feminista <i>Verónica Serafini Geoghegan y Patricia Miranda</i>	
Capítulo 16	383
Midiendo y gestionando la igualdad de género. El caso del presupuesto con perspectiva de género de Austria <i>Ulrike Marx</i>	
Capítulo 17	404
Derechos, género e indicadores de progreso. Las deudas de la democracia <i>Flavia Marco Navarro y Laura Pautassi</i>	
PARTE VI	426
Agenda de trabajo para las transformaciones igualitarias	
Capítulo 18	427
Una lente de género para el sistema monetario y financiero internacional: se necesitan reformas verdaderamente feministas <i>Christina Laskaridis</i>	
Capítulo 19	455
Bonos de género: ¿palanca o amenaza para los derechos de las mujeres? <i>Juan Pablo Bohoslavsky y Lena Lavinas</i>	
Capítulo 20	477
Institucionalización del enfoque de género en las finanzas públicas. ¿Cómo fortalecer -en vez de diluir- las demandas feministas? <i>Magalí Brosio y Mariana Rulli</i>	
Sobre los/as autores/as	507

PREFACIO

El sentido de convocar y poner en diálogo académica/os y activistas del Sur y del Norte, así como a representantes de instituciones nacionales e internacionales, en torno al fenómeno de la deuda soberana desde un enfoque feminista y de derechos humanos, responde a la necesidad de afinar diagnósticos y acordar estrategias globales en torno a cómo resistir y transformar las finanzas que exaccionan, principalmente, a las mujeres.

No subestimemos la capacidad política de los acreedores de sostener dobles estándares: pueden golpear el pecho con orgullo impulsando programas de microcréditos para “mujeres emprendedoras” mientras drenan del mismo país servicios de la deuda con intereses superiores al 20 %, aunque pandemias, inundaciones, sequías e incendios maten a esas mismas prestatarias; o impulsar bonos verdes mientras fomentan la industria fósil para fortalecer la capacidad de reembolso de la deuda. Llegamos al punto en que la deuda puede ser considerada sustentable, aunque la vida y el planeta no lo sean.

El libro, a través de sus capítulos, navega sobre una serie de preguntas fundamentales a las cuales intenta contribuir: ¿los derechos humanos tienen algo para ofrecer en términos de desmontar las desigualdades extremas? ¿Y para erradicar específicamente las desigualdades y discriminación por razones de género? ¿La deuda pública con enfoque feminista, en el actual sistema económico, es un oxímoron o una utopía? ¿Estamos siempre atentas a la performatividad del “enfoque de género” impulsado por actores que en realidad no quieren transformar la sociedad patriarcal?

A fin de promover un mayor diálogo Sur-Sur y Sur-Norte en torno a los problemas planteados en este libro, en 2024 será publicado en inglés (Bristol University Press).

Coordinador/as

AGRADECIMIENTOS

A las autoras y autores de este libro por haberse sumado a esta polifonía de voces que se van entretejiendo en el libro.

A Diane Elson, por haber contribuido con el prólogo, y a Jayati Ghosh e Isabel Ortíz por haber sumado sus reseñas del libro.

A Bretton Woods Project, a la oficina de Argentina de la Friedrich Ebert Stiftung (FES) y a Open Society Foundations (OSF) por apoyar de diversas formas la producción, publicación y difusión de este libro.

A Valeria Cardozo, Yessica Cernus y Cecilia Picariello, por haber traducido al español los capítulos escritos originalmente en inglés.

Y a la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Eduulp) por acompañar de manera entusiasta este proyecto editorial.

Coordinador/as

PRÓLOGO

Diane Elson

Este libro pionero desafía los enfoques convencionales del endeudamiento público al proponer que la deuda pública es una cuestión feminista. Se centra en los países de ingresos bajos y medios agobiados por sus deudas, especialmente en América Latina, y ofrece nuevos análisis conceptuales y empíricos, así como sugerencias de políticas alternativas y más equitativas en materia de género en relación con la deuda soberana. Su contribución es particularmente original al contraponer los derechos de los acreedores internacionales a los derechos humanos de las personas que viven en países endeudados, y al argumentar que los derechos humanos deberían tener prioridad.

Por supuesto, prestar y pedir prestado son actividades cotidianas vitales para los gobiernos, las empresas y las personas. Bajo las circunstancias adecuadas, pueden contribuir a aumentar el bienestar, mejorar las condiciones de vida y acumular valiosos activos comunitarios, especialmente si se organizan a través de sistemas con un alto grado de mutualidad, como las cooperativas de crédito. Sin embargo, el otorgamiento y la toma de préstamos suelen estar marcados por

una gran desigualdad de poder. En los mercados financieros, las relaciones entre acreedores y deudores no son simétricas: las leyes que rigen estas actividades están marcadas por un sesgo hacia los acreedores, privilegiando los derechos de estos por sobre los de los deudores (Young *et al.*, 2011). Una forma extrema de ese sesgo hacia los acreedores puede observarse en la devastadora trampa de la deuda en la que se encuentran actualmente casi todos los gobiernos de países de ingresos bajos y medios. Se los considera responsables de la deuda del Estado, hayan o no acumulado ellos mismos esta deuda. Se enfrentan a condiciones cada vez más desfavorables en la economía internacional (en relación con los tipos de interés, los tipos de cambio y la demanda de sus exportaciones) sobre las que no tienen ningún control. El servicio de la deuda, cuyos intereses deben pagarse a los acreedores extranjeros en divisas, se ha vuelto imposible. Las empresas que se enfrentan a condiciones similares pueden repudiar sus deudas abriendo un proceso concursal: los derechos de los acreedores quedan cancelados por el imperativo de mantener las condiciones para que los empresarios capitalistas prosperen, permitiéndoles crear y cerrar empresas financiadas con deuda y seguir adelante (quizá con una breve pausa) hasta que encuentren una actividad rentable. Pero los gobiernos no disponen de esa opción: no existe un mecanismo legal regular para deshacer la deuda soberana. Los gobiernos deben solicitar una quita caso por caso al FMI, que realiza un análisis de sostenibilidad de la deuda y concluye invariablemente que son necesarias medidas de austeridad para que la deuda sea sostenible. Como demuestra este libro que invita a la reflexión, las medidas que supuestamente hacen sostenible la deuda pública están haciendo la vida insostenible, con el agravamiento de la pobreza, el empeoramiento de la salud y las cargas adicionales para las mujeres pobres.

Este libro ilustra cómo este sistema sesgado de otorgamiento y toma de préstamos es un *sistema generizado*, tanto en la forma en que las mujeres y los hombres se posicionan en el sistema financiero, como en la forma en que el sistema financiero interactúa con el

proceso de reproducción social, en el que las mujeres tienen la mayor parte de la responsabilidad del trabajo de cuidados no remunerado. Las mujeres son desproporcionadamente deudoras, los hombres son desproporcionadamente acreedores. Los hombres dominan la mayoría de los puestos clave de toma de decisiones financieras en empresas, bancos, instituciones reguladoras, gobiernos e instituciones financieras internacionales (Young *et al.*, 2011). Las mujeres se encuentran desproporcionadamente entre los/as perjudicados/as por las medidas de austeridad. Sin embargo, como muestran lo/as autores/as de este libro, la promoción de más mujeres a puestos de liderazgo en el sistema financiero no resolverá el problema porque los datos y modelos que se utilizan para analizar la deuda y su sostenibilidad excluyen la economía de cuidados no remunerada, que es vital para la reproducción social. Existe un “silencio estratégico” sobre la forma en que la economía de los cuidados no remunerada sustenta el sistema financiero (Bakker, 1994) y una suposición implícita de que el impacto de las medidas de austeridad puede ser absorbido por los hogares sin que se produzcan daños irreparables, asumiendo de hecho que el trabajo no remunerado de las mujeres puede ampliarse para compensar los déficits en la prestación de servicios públicos y en los ingresos procedentes del mercado laboral y del sistema de protección social (Elson, 1991). Este libro muestra con desgarrador detalle que esto no es así.

Al plantear la deuda pública como una cuestión feminista, este libro pone de relieve aspectos que quedan ocultos en el análisis económico convencional, como la forma en que se utilizan la violencia (real o amenazada) y la desposesión para disciplinar a los deudores. Ilustra el modo en que los intentos de reducir la deuda pública mediante medidas de austeridad conducen a un aumento de la deuda de los hogares, especialmente de las mujeres más pobres, argumentando que cuando los derechos sociales fallan, su deuda aumenta. También sostiene que las deudas no financieras deben reconocerse al igual que las deudas financieras: el capital financiero está en deuda con las mujeres y con la naturaleza por los servicios no remunerados que sustentan

sus actividades. Esto debe tenerse en cuenta en el balance de quién debe qué a quién. Esto invierte el relato moral que a menudo se cuenta sobre la deuda. En lugar de ver a los deudores únicamente como irresponsables, revela la irresponsabilidad de los acreedores al crear un sistema financiero internacional defectuoso que genera burbujas y caídas de liquidez. Los riesgos de este sistema no se ponen en común ni se comparten, sino que se descargan desde las salas de negociación de los mercados financieros hasta las cocinas de las mujeres pobres (Elson, 2002; 2011).

Este libro presta mucha atención, y con razón, al FMI, como eje de este sistema. Aunque la cantidad de dinero que los gobiernos endeudados deben al FMI es mucho menor que la que deben a otros acreedores, tanto públicos como privados, el FMI desempeña un papel clave a la hora de disciplinar a los gobiernos deudores, ya que la aprobación del FMI es necesaria para desbloquear el alivio de la deuda y nuevos préstamos de diversos tipos. Como se muestra en este libro, dicha aprobación está condicionada a que los países apliquen programas de austeridad que tienen repercusiones muy negativas para las mujeres de bajos ingresos. Cabe destacar que las condiciones del FMI no conducen de hecho a la sostenibilidad de la deuda porque frenan el crecimiento económico. Los análisis del FMI no lo revelan porque utilizan modelos basados en proyecciones de crecimiento demasiado optimistas. Incluso en sus propios términos, el análisis de sostenibilidad de la deuda del FMI no es adecuado para su propósito. Sirve para justificar la concesión de nuevos préstamos condicionados a países endeudados, pero no conduce a medidas eficaces para abordar las causas profundas de la deuda, que residen en el disfuncional sistema financiero internacional. Como sostienen los/as autores/as de este libro, el descubrimiento por parte del FMI de que la “igualdad de género” es una cuestión “macrocrítica”, y la elaboración de una “estrategia de género del FMI”, no han hecho nada para abordar las formas en que las propias operaciones del FMI contribuyen a la desigualdad de género.

En este libro se hace una crítica similar a las iniciativas contemporáneas para crear “bonos de género”, en los que los gobiernos emiten bonos que especifican que el rendimiento no será sólo financiero, sino también la consecución de determinados objetivos de igualdad de género. La evaluación de los logros se subcontrata a empresas privadas. Si estas consideran que los logros son insuficientes, el gobierno debe pagar un tipo de interés más alto a las empresas financieras propietarias de los bonos. ONU Mujeres promueve los bonos de género como una forma de movilizar más financiación directamente vinculada a los objetivos de igualdad de género. Pero, como señalan la/os autora/es de este libro, esto introduce la condicionalidad privada y significa que la realización de los derechos de las mujeres ya no es objeto de debates públicos y democráticos entre los Estados y los movimientos feministas.

Animar a los gobiernos a pedir más préstamos es una forma extraña de abordar el agobio de la deuda y las cargas que impone a las mujeres, especialmente a las de bajos ingresos. Lo que se necesita es una reforma fundamental del sistema financiero internacional. Como sugiere este libro, la adopción de un enfoque de derechos humanos en la cuestión de la deuda soberana, que incluya la realización de evaluaciones de impacto de las políticas relacionadas con la deuda sobre los derechos humanos, podría desempeñar un papel importante a la hora de proporcionar una justificación moral para la reestructuración y la cancelación de la deuda, tanto dentro de los países como en los foros intergubernamentales. Esta justificación moral asevera que los derechos de los acreedores deben estar subordinados a las obligaciones en materia de derechos humanos, y situaría la realización de los derechos de las mujeres en el centro de la gobernanza de los sistemas de toma y otorgamiento de préstamos, tanto a escala nacional como internacional.

Llevar esto a la práctica exige cambios en la legislación, tanto nacional como internacional, y en el funcionamiento del sistema financiero internacional. Los/as autores/as de este libro realizan importantes propuestas de reformas concretas, y también hacen hincapié en la

importancia de la cooperación entre países del Sur Global para lograr el cambio, así como en la participación de las organizaciones de mujeres que adoptan un enfoque transformador de la igualdad de género para diseñar y supervisar reformas que garanticen que los beneficios se distribuyan de forma que se reduzca la desigualdad de género. En este contexto, los/as autores/as hacen un llamado para transformar los esfuerzos de elaboración de presupuestos sensibles al género, de modo que se les dote de poder y recursos para ir más allá de un seguimiento muy limitado a nivel microeconómico y contribuir al desarrollo de políticas macroeconómicas que alivien la carga de las mujeres y apoyen la igualdad de género.

Es necesario redescubrir los principios de mutualidad y reciprocidad entre acreedores y deudores y situarlos en el centro de las reformas. Las propuestas presentadas por Keynes en la conferencia de Bretton Woods en 1944, convocada para establecer un nuevo sistema económico internacional después de la Segunda Guerra Mundial, se basaban en tales principios, en forma de una Unión Internacional de Compensación organizada sobre líneas cooperativas. Pero en el sistema realmente establecido, estos principios sólo se aceptaron de forma muy parcial, y posteriormente se dejaron de lado a medida que el dólar estadounidense y las finanzas privadas pasaron a dominar el sistema. No se aceptaron las disposiciones por las que el FMI concedía préstamos puente automáticos para ayudar a los países miembros en dificultades y la condicionalidad se convirtió en el principio rector de los préstamos del FMI (Elson, 1994).

Los/as académicos/as de los derechos humanos pueden unirse a la/os economistas progresistas para instar a reformas que pongan fin a la vulnerabilidad de la deuda, y las feministas pueden unirse a otras organizaciones progresistas, como las que hacen campaña por los derechos de la/os trabajadora/es y la/os agricultora/es, para garantizar que las reformas se diseñen y apliquen de forma progresista. Hay indicios de una nueva forma de pensar entre algunos gobiernos, como la Iniciativa Bridgetown 2022 del gobierno de Barbados, que pide la

reforma de la arquitectura financiera mundial e insta a “debemos actuar ya. No podemos ser buena/os rescatando bancos, pero mala/os salvando países”¹. La iniciativa ha sido respaldada por el Secretario General de la ONU y está siendo ampliamente debatida en vísperas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP28), que se celebrará en diciembre de 2023.

Si se logran avances, aún quedará el reto de asegurar que liberar a los gobiernos del agobio de la deuda se traducirá en mejoras del bienestar y reducciones de la desigualdad. Aquí los movimientos feministas tienen un papel vital que desempeñar. Este libro innovador muestra las ventajas de un enfoque feminista de la crisis de la deuda soberana porque va mucho más allá de la preocupación por aumentar el crecimiento económico para plantear como test clave: ¿qué significarán las reformas para las mujeres pobres? ¿Se acabará el problema de la deuda? ¿Se realizarán sus derechos humanos? Este libro debería leerse y debatirse ampliamente. Todo el mundo debería tener claro que la deuda soberana es una cuestión feminista.

Bibliografía

- Bakker, I. (ed.) (1994). *The Strategic Silence*. Zed Books.
- Elson, D. (1991). “Male Bias in Macroeconomics” en D. Elson (ed.) *Male Bias in the Development Process*. Manchester University Press.
- Elson, D. (1994). “People, Development and the International Financial Institutions: an Interpretation of the Bretton Woods System”, *Review of African Political Economy*, No. 62, (pp. 511-524).
- Elson, D. (2002, 2011). “International financial architecture: a view from the kitchen”, *Femina Politica 1*, reimpreso en Visvanathan, N., Duggan, L., Wiegiersma, N. y Nisonoff, L. (eds.), *The Women and Development Reader*, segunda edición, Zed Books.
- Young, B., Bakker I. y Elson D. (eds.) (2011). *Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective*. Routledge.

¹ Disponible en <https://www.foreign.gov.bb/the-2022-barbados-agenda/>

Deuda soberana feminista: ¿utopía u oxímoron?

Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli¹

1. Introducción

Al reconocer que la matriz de las relaciones de género constituye una variable que permea todas las actividades económicas (Elson, 1995), el tipo, condiciones contractuales y volumen de deuda pública, sus implicaciones jurídicas (Villard Duran, 2021) y las políticas económicas que consecuentemente se implementen, nunca podrían ser neutras desde una perspectiva de género. De ese modo, debido a las condiciones históricas y persistentes de las desigualdades de género en todo el mundo, y en particular en América Latina, el sobre-endeudamiento soberano, los criterios que se utilizan para evaluar la sostenibilidad de la deuda y las políticas de ajuste frecuentemente implementadas para asegurar su reembolso afectan los derechos humanos de las mujeres en toda su diversidad de una manera diferenciada.

La narrativa de la deuda en clave de género que se despliega en este libro busca exhibir y desmontar las complejas causalidades que

¹ La/os autora/es agradecen los comentarios críticos a esta introducción recibidos de Francisco Cantamutto, Laura Pautassi, Emilia Reyes y Verónica Serafini Geoghegan.

unen a las deudas con los derechos humanos de las mujeres en toda su diversidad, y en particular con las desigualdades de género². A lo largo del libro se puede comprobar que la economía -y la deuda específicamente- es algo demasiado complejo como para dejarlo solo en manos de economistas. Y las implicaciones de la deuda para los derechos humanos son demasiado serias como para que, además, quienes toman decisiones en este campo, no adopten un enfoque feminista.

Las deudas, aunque (o, precisamente, porque) impliquen la explotación de la parte deudora, se cobran. El antropólogo David Graeber, en su monumental obra *Debt: The First 5000 Years* (2011), reconstruye una etnografía histórica de la violencia como elemento ínsito a las deudas. De hecho, la deuda ha sido un arma de dominación de los países colonialistas (Pénet y Zendejas, 2021)³.

En este libro se postula que la violencia de género, específicamente la económica (como causa y materialización de la discriminación contra las mujeres), también es un componente del sistema capitalista y, en consecuencia, de la deuda pública tal como la conocemos. Desde los orígenes del sistema capitalista las mujeres han sido objeto de violencia (Federici, 2010): los procesos económicos, políticos y sociales de la consolidación y transformación del sistema hasta la fase actual de profundización del capitalismo financiero han sido violentos en términos de género⁴.

Esa misma violencia e injusticia de género no sólo se materializa en los efectos substantivos de los términos contractuales de la deuda

2 A ese fin contribuye la obra de teatro *Con la deuda al cuello*, de la compañía “Las Reinas Chulas”, que fuera estrenada en México en julio de 2022, que dando cuenta de la relación entre los indicadores macroeconómicos, las condiciones materiales de vida, las desigualdades y estereotipos de género, los indicadores sociales, y el aumento de la deuda pública y privada, enrostra de qué modo esa combinación puede convertirse en una trituradora de vidas, sobre todo de las mujeres. Es decir, violencia de género.

3 De hecho, si tomamos el periodo 2009-2021 para estudiar las condicionalidades impuestas por el FMI a sus Estados deudores, surge que los Estados con vínculos diplomáticos más cercanos a Estados Unidos suelen recibir un tratamiento más benevolente por parte del FMI, mientras que los más cercanos a China enfrentar mayores exigencias en materia de austeridad (Ray, Gallagher y Kring, 2022).

4 Véase al respecto el capítulo de Rodríguez Enríquez en este libro.

y las políticas fiscales que son tributarias de ellos, sino también en los aspectos procedimentales y/o procesos participativos. La idea de que la toma de deuda pública en los sistemas democráticos es una decisión que refleja de manera pura y teorica la “voluntad de la población” es una ilusión (Eusepi y Wagner, 2017). La deuda pública suele ser promovida, impuesta y/o justificada por grupos de poder doméstico sobre los demás grupos que integran la sociedad (Roos, 2019), que tendrán que trabajar y producir para reembolsar esa deuda, e incluso ver sacrificar el pleno ejercicio/goce de sus derechos para ahorrar lo suficiente para los acreedores. La deuda es un instrumento de poder mediante el cual, bajo el eslogan “*la deuda es de toda/os*”, redistribuye regresivamente la riqueza dentro de los países de una manera solapada aunque profunda y duradera. Esto es aún más evidente en los países donde las prácticas constitucionales no incluyen el debate parlamentario, público y *ex ante*, para decidir la toma de deuda soberana externa. Dentro de esa *ilusión* contractualista general, se observa que los grupos poblacionales que serán impactados de manera diferenciada por la toma de deuda, como las mujeres en toda su diversidad, no disponen de canales institucionales de participación real en la gestión de la deuda.

Existe un punto en el que, en teoría, la ortodoxia y la economía feminista podrían coincidir: si efectivamente existe una relación recíproca entre el desempeño macroeconómico y los niveles de inclusión e igualdad social (Davoodi *et al.*, 2022; Kolovich, 2018), entonces la política fiscal (expansiva o contractiva) y los niveles (y tipos) de endeudamiento soberano exigen que las decisiones en estos dos campos sean consistentes y sensibles a esas interrelaciones y -en última instancia- a su incidencia sobre la igualdad de género. Para asegurar que ese punto intermedio sea alcanzado, evaluaciones de impacto de las estrategias de deuda, y las políticas y reformas económicas sobre la igualdad de género deberían formar parte del paisaje regular en las prácticas institucionales nacionales (de los ministerios de economía y finanzas, bancos centrales así como de los mecanismos de adelanto

para los derechos de las mujeres)⁵ y de instituciones internacionales de crédito. Sin embargo, esto no sucede, porque esas evaluaciones, implementadas y tomadas en cuenta cabalmente, no serían simples cuantificaciones monetarias, sino que implicarían la construcción de la realidad social en torno a los orígenes de las desigualdades. Y, ya sabemos, la austeridad es una idea peligrosa porque suele ser inmune a la refutación empírica (Mark Blyth *dixit*).

Un ejemplo concreto, específico y reciente de esa contradicción: apenas el gobierno de Argentina aprobó en marzo de 2023 la moratoria jubilatoria, que beneficia mayormente a las mujeres que han trabajado en tareas de cuidados sin un marco previsional para realizar aportes, el FMI cuestionó esa medida y reclamó una mayor restricción fiscal para compensar el costo de la moratoria previsional.

El objetivo principal del libro es, por lo tanto, ampliar y fortalecer un enfoque feminista de los desafíos que plantea el sobre-endeudamiento soberano (usualmente denominado en moneda extranjera) en los países de ingresos bajos y medios y las políticas económicas que frecuentemente lo suceden, lo cual implica investigar y reflexionar en torno a las raíces de la desigualdad y violencia de género, el desarrollo, el cambio climático, los estándares jurídicos vigentes, las políticas ortodoxas de las IFIs, el derecho al cuidado y el derecho a la educación, el endeudamiento privado de las mujeres, la política de recaudación y presupuestaria, la noción amplia de sostenibilidad de la deuda, indicadores sociales y su relación con la deuda, reformas feministas necesarias en la arquitectura financiera internacional, los bonos de género y la institucionalización del feminismo en el ámbito de la deuda soberana. Si bien se han realizado esfuerzos académicos para analizar estas cuestiones por separado, este libro ofrece abordarlas de manera holística e integrada y en diálogo interdisciplinario.

5 Véase capítulo de Brosio y Rulli en este libro.

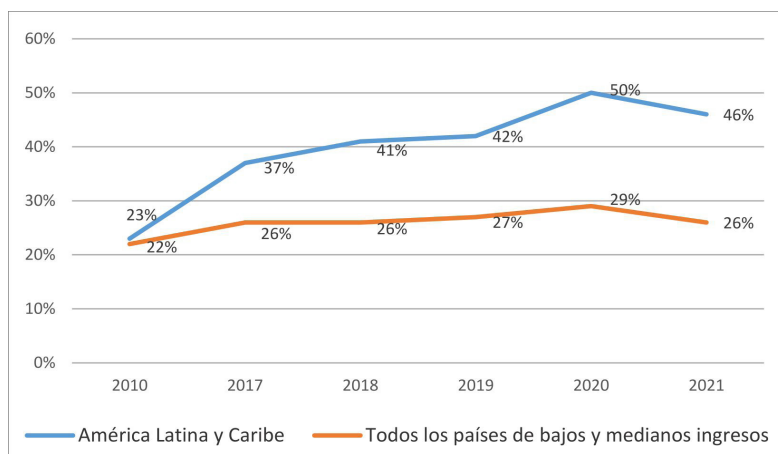
2. Sobre-endeudamiento y ortodoxia económica: malas noticias para las mujeres

Ya antes del inicio de la pandemia en 2020, un elevado número de países registraba altos niveles de deuda soberana, con servicios de deuda que se llevaban la parte del león y, con ello, la posibilidad de asegurar un adecuado financiamiento de gastos para atender necesidades sociales básicas. Con la necesidad de movilizar mayores recursos durante la pandemia, y las opciones fiscales limitadas que registran los países de ingresos bajos y medios, la deuda externa (tanto pública como privada) de estos países creció durante la emergencia sanitaria.

A octubre de 2022, el 60 % de los países de ingresos bajos y el 30 % de las economías emergentes se encontraban atravesando (o cerca de atravesar) situaciones de insostenibilidad de la deuda, con una alta probabilidad de una crisis global de deuda (UNCTAD, 2022a). En 2021, los países de ingresos bajos y medios pagaron 400 mil millones de dólares en servicios de la deuda, más del doble de la cantidad que recibieron en ayuda oficial para el desarrollo. Mientras tanto, sus reservas internacionales se redujeron en más de 600 mil millones de dólares el año pasado, casi tres veces de lo que recibieron en apoyo de emergencia a través de la asignación de derechos especiales de giro del FMI. Sumado a la limitadísima extensión de la iniciativa de suspensión del servicio de la deuda y el alza de las tasas de interés, un elevado número de países reducen sus presupuestos destinados a asegurar la realización plena de los derechos económicos y sociales de la población (Ortiz y Cummings, 2022). De acuerdo a las proyecciones del propio FMI, en 2024, la mitad de los países de ingresos bajos y medios estarán destinando a sus presupuestos de salud menos recursos que los destinados en promedio durante la década de 2010-2020, siendo uno de los motivos de ello el aumento notable en los montos dedicados al reembolso de la deuda externa. El peso relativo de la deuda en los países de América Latina y el Caribe es notable, según lo indica el siguiente gráfico. El porcentaje de la deuda externa respecto del ingreso

nacional bruto de los países de América Latina ha venido incrementándose sostenidamente desde 2010, alcanzando el 50 % en 2020, y por encima de lo que se observa el mismo indicador para todos los países de bajos y medianos ingresos.

Gráfico 1. Porcentaje de deuda externa respecto del ingreso nacional bruto todos los países de bajos y medianos ingresos y países de América Latina y Caribe (2010-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco Mundial (2022).

Además, se debe apuntar que el mayor endeudamiento tampoco ha redundado en beneficios netos para las mujeres. Si tomamos como ejemplo el endeudamiento para sostener el crecimiento o para financiar infraestructura, el crecimiento *per se* no asegura mayor ni mejor participación femenina en el mercado de trabajo, y la infraestructura no suele contemplar la economía de los cuidados.

Por otra parte, siendo que la estructura tributaria de los países de la región se caracteriza por depender fuertemente de impuestos indirectos (al consumo, que recaen de manera desproporcionado sobre los hogares de menores recursos y especialmente sobre aquellos que

tienen a mujeres como jefas de hogar) (OECD *et al.*, 2020), el reembolso de una deuda pública creciente ha profundizado las desigualdades ya existentes. Esto se suma también a la evasión y elusión fiscal, que según la CEPAL (2019) continúan siendo una de las principales barreras para movilizar recursos para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región. En las estimaciones más recientes se indica que la evasión fiscal alcanza un monto equivalente a 2,2 % del PBI en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) y a 4,1 puntos del PBI en el impuesto sobre la renta, cifra equivalente a 335.000 millones de dólares (CEPAL, 2019, p. 7).

Mientras que los países ricos fueron capaces de movilizar paquetes multimillonarios de ayuda y estímulo para capear la recesión pandémica, esta opción fiscal y monetaria no se encontraba disponible para los países de ingresos bajos y medios, entre ellos, los de América Latina y el Caribe. La fuga de capitales, el derrumbe de las exportaciones y del turismo, la caída del precio de las materias primas y de la demanda, y el peso ya existente de la deuda externa, constituyeron la tormenta perfecta, y ayudan a entender por qué esos países recurrieron a un mayor endeudamiento durante la pandemia. Las IFIs pusieron a disposición una serie de programas de asistencia financiera, mientras que la posibilidad de aceptar quitas en el capital e intereses se redujo a unos pocos países y por montos muy limitados (FMI, 2022).

La vulnerabilidad de la deuda expone a los países a las crisis en cascadas (UNRISD, 2022): crisis económicas, financieras y monetarias, lo que acarrea los conocidos impactos desproporcionados sobre los hombros de las mujeres en toda su diversidad, sea que se mida en términos de participación formal en el mercado laboral, su presencia en la política, logros educativos o efectos sobre la salud, entre otros indicadores (Blanton, Blanton y Peksen, 2019). En este punto se da un círculo vicioso: las crisis de financieras y de deuda generan mayor desigualdad, y la mayor desigualdad a su vez genera mayores niveles de deuda (Bazillier y Hericourt, 2015).

Las IFIs, con el FMI y el Banco Mundial (BM) a la cabeza, vienen planteando y exigiendo, incluso durante la pandemia (Ortiz y Cummins, 2021; Razavi *et al.*, 2021), la necesidad de implementar medidas económicas ortodoxas (es decir, programas de ajuste estructural⁶) para abordar el sobre-endeudamiento. Y lo lograron: a septiembre de 2022, 143 países (incluyendo 94 países de ingresos bajos y medios) ya se encontraban implementando medidas de ajuste. Al 2023, el 85 % de la población mundial se encuentra (sobre)viviendo bajo medidas de austeridad, proyectándose su continuidad hasta, al menos, el 2025, con el 75 % de la población global (129 países) bajo los mandatos del ajuste (Ortiz y Cummings, 2022). Los países de América Latina y el Caribe no han sido ajenos a esta creciente tendencia a implementar programas de austeridad: en un contexto signado por el sostenido aumento de la desigualdad, de los veinticuatro acuerdos rubricados por el FMI con catorce países de la región entre abril de 2020 y mayo de 2022, todos ellos, en mayor o menos medida, han contenido condicionalidades basadas en programas de ajuste (Oxfam, 2022).

Estos programas tienen rostro de mujer, siendo que sus efectos suelen recaer de manera desproporcionada sobre ese grupo poblacional, agravando las desigualdades de género pre-existentes. Los primeros sectores en padecer recortes presupuestarios suelen ser educación, salud y cuidados (Kentikelenis y Stubbs, 2023), todos ellos altamente feminizados en términos laborales. Estos efectos diferenciados y discriminatorios se producen a través de una serie de canales causales, incluyendo la pérdida de acceso a servicios públicos, las menores oportunidades para acceder a (o mantener) trabajos en condiciones dignas, la mayor carga de trabajo de cuidado no remunerado, el aumento de la deuda de los hogares y el debilitamiento de la seguridad

6 Algunas de estas políticas incluyen privatizaciones de servicios públicos, mercantilización de la salud, reducción del gasto público en partidas altamente influyentes sobre la realización de los derechos económicos y sociales, desregulación laboral, debilitamiento del sistema de protección social, reducción de salarios y jubilaciones, mayor regresividad tributaria y relajamiento de los estándares de protección ambiental.

alimentaria, entre otros (Experto Independiente, ONU 2018; Saalbrink, 2022; Serafini y Fois, 2021), aspectos sobre los cuales profundizan numerosos capítulos en este libro.

La mayor participación de capitales privados en los servicios públicos, impulsada tanto por el FMI como por el BM antes, durante y después de la pandemia, al poner el lucro como factor omnipotente, es otra política que afecta de manera desproporcionada a las mujeres (Mariotti y Romero, 2022). Las consecuencias adversas sobre los derechos humanos de las mujeres pueden observarse de manera inmediata, de formas más o menos obvias (Muchhala y Guillem, 2022), y sus efectos pueden durar décadas. Esto forma parte también de las implicaciones intergeneracionales de la deuda soberana.

De hecho, aún en el contexto de la -limitada y efímera- política expansiva de gastos públicos registrada durante la pandemia del COVID-19, y con los consabidos efectos socio-económicos desproporcionados sobre las mujeres en toda su diversidad (CEPAL, 2022), cuando observamos de cerca el destino de esos fondos públicos resulta que los hombres han recibido el doble de recursos que las mujeres (Financial Transparency, 2022, p. 9).

3. FMI y su visión (arcaica y selectiva) de los derechos humanos en los asuntos de deuda

De manera inédita, tratándose de un organismo intergubernamental y parte del sistema de Naciones Unidas, el FMI no acepta que el derecho internacional de los derechos humanos le es vinculante. Reiterando su posición histórica, en 2017, en una carta enviada en el marco de la elaboración de los Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, el representante del FMI ante la ONU afirmó que “El FMI no ha aceptado la Declaración de los Derechos Humanos como principio motivador de nuestras operaciones. Las agencias de Naciones Unidas han generalmente aceptado nuestros argumentos como estableciendo los

límites de nuestro involucramiento y de las obligaciones en la promoción de los derechos humanos” (FMI, 2017).

Esta declaración es problemática en, al menos, tres aspectos. Primero, porque el FMI es el único organismo especializado del sistema de Naciones Unidas que se autopercibe por encima de los derechos humanos. La Carta de las Naciones Unidas (art. 1.3.) es unívoca en cuanto a la importancia de los derechos humanos para las actividades de la organización. Además, el Estatuto del FMI no menciona a los “derechos humanos” en su artículo (IX) sobre inmunidades. Segundo, que es incorrecto afirmar, tal como lo hace la carta del FMI, que las agencias de Naciones Unidas han aceptado ese criterio. Por el contrario, tanto los Órganos de Tratados como los Procedimientos Especiales han afirmado, de manera reiterada, que las IFIs (y el FMI es mencionado explícitamente) deben respetar los derechos humanos y por ello incurren en responsabilidad internacional cuando no cumplen con esa obligación básica. De esto no hay dudas desde que en los 80 la Asamblea General de la ONU ordenara al FMI interrumpir el financiamiento del Apartheid sudafricano para evitar que continuara financiando un régimen que violaba derechos humanos fundamentales. Y, tercero, teniendo en cuenta que un número de convenciones internacionales reconocen al derecho de propiedad como un derecho humano, y respecto de este el FMI no se muestra tímido al momento de procurar su protección, ¿cómo se justifica ese criterio selectivo acerca de cuáles derechos humanos son vinculantes y relevantes para el organismo de crédito y cuáles no?

En el marco de esa estrambótica interpretación jurídica que sostiene el FMI es que este organismo lanzó en julio de 2022 la autodenominada “Estrategia de género”. Tal como se sugiere en la carta que titulares de mandatos de Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas enviaron al FMI en 2022⁷, así como en un número de estudios llevados adelante por académica/os y organizaciones de la sociedad

⁷ Ver capítulo sobre la carta de 2022 enviada por la/os titulares de mandatos de Procedimientos Especiales de la ONU en este libro.

civil, la “Estrategia de género” del FMI intenta ser una justificación de políticas ortodoxas. Bajo tal estrategia, los intereses de las mujeres son relevantes (“macrocríticos”, en la jerga del FMI) y dignos de ser promovidos en la medida que mejoren la posición fiscal del Estado deudor y promuevan el crecimiento del PBI, aun a costa de un empeoramiento mismo de los derechos de las mujeres, como sucede cuando las mujeres se incorporan al mercado de trabajo en condiciones precarias e informales⁸.

Si a alguien le quedaran dudas acerca del carácter puramente instrumental de la “Estrategia de género” del FMI, es necesario que sepa que en 2017 el FMI publicó una nota en su sitio, escrita por economistas (varones), en la que se explicaba por qué valía la pena invertir en salud de las mujeres en Ruanda: “las mujeres saludables trabajarán más probablemente fuera de la casa, tendrán más resistencia y energía para trabajos físicos, y trabajarán más horas” (Bloom *et al.*, 2017).

Este paso que dio el FMI al establecer la “Estrategia de género” vino a coronar una creciente idea en los países industrializados acerca de la importancia de la igualdad de género en términos de eficiencia económica y buena gobernanza, que fortaleció la transversalización del enfoque de género en algunas instituciones aunque, al mismo tiempo, y de manera casi inadvertida, ha llevado en muchos casos a promover un sector del feminismo más moderado -alineado con las ideas neoliberales- que instrumentalizando y “enjuagando” las demandas emancipadoras está más dispuesto a mantener antes que desafiar los presupuestos neoliberales que originan y sustentan las desigualdades de género (Budgeon, 2019).

La visión del FMI respecto de los derechos humanos en general, y de la desigualdad de género en particular, tiene una importancia mayúscula para las mujeres del mundo, ya que del visto bueno que brinde este organismo dependen, en enorme medida, las políticas

⁸ Sobre la “Estrategia de Género” del FMI véanse los capítulos de Rodríguez Enríquez, Villard Duran, Perrons, Krubnik y Brosio y Rulli en este libro.

económicas que implementan los países deudores y las valoraciones crediticias que hacen los demás acreedores.

4. Breve genealogía de las agendas feministas y de deuda

La problemática del endeudamiento en la agenda del movimiento feminista (incluyendo a activistas y/o académicas) ha sido incluida, de manera amplia y prioritaria, hace al menos cuatro décadas, señalando que la cuestión de la deuda se encuentra intrínsecamente entrelazada con otras demandas y fenómenos sociales y políticos con directa incidencia sobre los derechos de las mujeres. Sin embargo, la inclusión de estos temas en las agendas gubernamentales nacionales ha sido muy escasa sino nula. Así, resulta clave indagar en clave histórica acerca de las agendas feministas para poder (re)pensar los avances del feminismo en temas económicos y -especialmente- financieros y los límites y desafíos a los que se han venido enfrentando las demandas feministas.

A finales de la década del 60, en paralelo con el inicio de la crisis del Estado de bienestar, del trabajo asalariado y de la deuda externa ya en la década de los setenta, y la emergencia trunca del llamado “Nuevo Orden Económico Internacional”, se consolidó la tercera ola del feminismo, donde las principales demandas de las mujeres se concentraban en las relaciones de poder que estructuraban la familia y la propiedad, ganar espacio en el ámbito público y transformar las desigualdades del espacio privado.

En las décadas siguientes se incrementó la participación laboral de las mujeres y se comenzó a cuestionar la injusta, invisibilizada y no remunerada distribución de los trabajos domésticos y de cuidados. Sin embargo, frente al fenómeno de masificación del ingreso de las mujeres al mercado laboral, la respuesta no fue una justa (re)distribución de los trabajos domésticos y de cuidados entre los actores del “diamante del cuidado” (Razavi, 2007) y entre los varones y mujeres, sino que derivó en la mercantilización de muchos de estos trabajos y, consecuentemente, en la ampliación a la doble jornada laboral de las mujeres. Las mujeres comenzaron a trabajar en el mercado y conti-

nuaron haciéndolo en sus casas. La “feminización global del trabajo” (Standing, 1989) que implicó el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo -y que incluyó la absorción de mujeres del Sur Global para el trabajo intensivo en fábricas para las exportaciones a salarios muy bajos (Elson y Pearson, 1981)- estaba asociada a la liberalización de las inversiones y del comercio (Peterson, 2005).

La década de los noventa y bien entrado el siglo XXI, con un recrudescimiento del neoliberalismo y consolidación de un nuevo modelo de acumulación de capital a través del capital financiero y los procesos de endeudamiento, fueron testigos de avances en las agendas feministas y de las disidencias en relación a las violencias machistas, la participación en la política, los mecanismos de adelanto de las mujeres y el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos. También se comienza a permear en las agendas institucionales vinculadas a las demandas a la autonomía económica, la participación en el mercado laboral y, especialmente, el reconocimiento y la redistribución de la injusta distribución de los trabajos domésticos y de cuidados no remunerados. Durante esta década, también se avanza en la transversalización del enfoque de género como principio de política pública (Rodríguez Gustá, 2008; Payo, 2017) y se integra en marcos normativos, programáticos y en los presupuestos.

El movimiento feminista, ya a finales de la década del ochenta y en los albores de la del noventa, principalmente desde América Latina, planteaba que el impacto de las políticas macroeconómicas implementadas en el contexto del ajuste estructural en los países periféricos no había sido neutral en términos de género (Birgin, 1992). De hecho, en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de Guatemala (1988) y de Mar del Plata (1994) ya se venían señalando estos problemas. En la Plataforma de Acción de Beijing de 1995, que ha constituido los cimientos para la acción feminista en las siguientes décadas, se mencionaban de manera explícita a la deuda externa y las políticas económicas ortodoxas como amenazas reales para los derechos de las mujeres. La Plataforma de Beijing llegó al punto de plantear la necesi-

dad de conceder alivios de deuda para los países periféricos altamente endeudados. Este mismo diagnóstico y reclamo han estado -incipiente e incrementalmente- presentes durante las siguientes décadas en las declaraciones y acuerdos mundiales y regionales referidos a la situación y derechos de las mujeres⁹. Bajo estos posicionamientos oficiales pareciera estar subyacente la idea de que la deuda debe cuestionarse en cuanto amenace las “capacidades” (corporales, cognitivas y sociales) de las personas (Padgett Walsh y Lewiston, 2022).

Sin embargo, este reclamo específico vinculado a la deuda, plasmado en documentos oficiales y objeto de investigaciones académicas, no escaló de manera considerable en acciones gubernamentales nacionales concretas. El enfoque feminista y de derechos humanos en la deuda encontró rápidamente sus límites. Por un lado, y de manera más general, porque ha persistido en las últimas décadas una colonización neoliberal de los derechos humanos, concentrándose principalmente en los derechos civiles y políticos, incapaz de conmovir las raíces económicas de las desigualdades, y asumiendo una compatibilidad perfecta entre la economía de mercado y derechos humanos (Bohoslavsky y Cantamutto, 2022).

Por el otro, y de manera más específica, por la reconocida tensión que ha habido entre la redistribución económica y el reconocimiento sociocultural de las demandas del movimiento feminista (Fraser, 2000; 2008a; 2008b), que explica también la emergencia y consolidación de un sector del feminismo moderado, vinculado al “neoliberalismo progresista”, que mientras sostiene las banderas vinculadas al reconocimiento de ciertos derechos y libertades individuales, calla con respecto a las raíces e implicaciones del liberalismo financiero, lo cual ha permitido suavizar (o, incluso, marginalizar) un número de demandas de los feminismos más radicales e institucionalizar otras más moderadas, licuando su potencial transformador.

Por eso mismo el FMI *se permite* tener su propia “Estrategia de Género” que, a su vez es replicada sin mayores temores en un número

⁹ Ver el capítulo de Perceval y Rulli en este libro.

de gobiernos nacionales, dando lugar así a la institucionalización de un feminismo moderado -lavado- que, a través de la no-performatividad, termina haciendo algo (institucionalizando) para que nada cambie (Ahmed, 2022). Es decir, a través de esta nueva “Estrategia de Género”, auspiciada y apoyada por la agenda neoliberal, el FMI logra apropiarse de la noción de género y despojarlas de las aspiraciones radicales y emancipadoras del movimiento feminista para promover políticas públicas dirigidas a mujeres que sean útiles al capital.

Otro tanto puede afirmarse respecto del enfoque de género del BM, que silenciando los efectos diferenciados de los paquetes de reformas, de los proyectos extractivos que financian, de los sistemas de salud privada que promueven, de los sistemas leoninos de microcréditos que apoyan, y un largo etcétera de *delicatessens* económicas androcéntricas, se concentra, obviamente, en “empoderar económicamente” a las mujeres (y, en algunas ocasiones, en ciertos derechos civiles y políticos -como la prohibición de discriminación por razones de género-, con escaso impacto fiscal), como si las desigualdades de género no tuvieran una profunda raíz estructural, incluyendo el desigual reparto de las tareas de cuidado, lo cual exige también soluciones estructurales (Bruneau, 2023).

En 2018, el Banco Mundial había suspendido sus préstamos a Tanzania destinados al sector de la educación hasta que el gobierno no cambiara la política de prohibición de que las niñas y adolescentes embarazadas pudieran asistir a las escuelas. No hubo ninguna condicionalidad tendiente a que la red de protección social del país garantizara específicamente que esas personas podrían continuar sus estudios durante el embarazo o, llegado el caso, después del parto¹⁰. También en materia de género, el Banco Mundial anunció en mayo de 2023 que congelaría nuevos préstamos a Uganda debido a su ley discriminatoria anti LGBTIQ+. Sin embargo, al tomar tal decisión no se menciona ningún estándar en materia de derechos humanos sino

10 Y esto sin mencionar que la imposibilidad legal y práctica de acceder a métodos seguros de interrupción del embarazo constituye una violación de derechos humanos.

que se hacen referencias a “valores”, y solo focaliza en la discriminación legal pero no la que ocurre en la práctica. Asimismo, no hubo una política más amplia para promover los derechos de tal grupo en situación de vulnerabilidad, y tampoco se tomó la misma decisión respecto de otros países que se encuentran en similar posición y también son clientes del Banco. En todo caso, se hizo un uso implícitamente selectivo de los derechos humanos, puesto que los derechos económicos y sociales no merecieron preocupación (siquiera implícita) alguna por parte del Banco Mundial.

La expansión del Consenso de Washington, el crecimiento exponencial del neoliberalismo financiero, la consolidación del modelo de crecimiento infinito apalancado por la deuda, el extractivismo y otras actividades dañinas para el medio ambiente, y el mayor desarrollo de sectores de la economía altamente masculinizadas, implicaron consecuencias específicas para las mujeres. Las políticas económicas ortodoxas para responder al sobre-endeudamiento público (desmantelamiento de servicios públicos, debilitamiento de las redes de protección social, flexibilización laboral, mayor peso relativo de los impuestos indirectos, relajamiento de los estándares de protección ambiental, etc.), impactaron de manera diferenciada sobre las mujeres y provocaron, por ejemplo, un mayor endeudamiento privado de las mujeres para cubrir necesidades relacionadas con la reproducción social. El resultado ha sido la “financiarización de la reproducción”, que ubica a las mujeres plausibles de ser explotadas simultáneamente como trabajadoras domésticas y cuidadoras, como trabajadoras remuneradas, como consumidoras y, ahora también, como deudoras (Federici, Cavallero y Gago, 2021). Los llamados “bonos de género” de reciente creación, sometiendo la igualdad de género a las “fuerzas del mercado financiero”¹¹, implican la profundización de este proceso de financiarización hasta el paroxismo. Otra prueba irrefutable de que el neoliberalismo puede canibalizar todo (Nancy Fraser *dixit*).

¹¹ Véase el capítulo de Bohoslavsky y Lavinás en este libro.

La deuda, tanto en su forma pública como privada, es una de las llaves vinculadas a la discusión sistémica y estructural del capitalismo (Lazzarato, 2015). Así como desde la economía feminista se ha apuntado al núcleo del corazón capitalista denunciando la injusta distribución de las tareas domésticas y de cuidados, los límites al endeudamiento también afectan la lógica del capitalismo financiero moderno. Nuestro punto aquí es que dentro y desde el feminismo, como movimiento social emancipador, no solo se debe continuar levantando las banderas, sino también fortalecer las demandas y perfeccionar sus estrategias vinculadas a la regulación del flujo internacional de capitales, el comercio internacional de bienes y servicios, la progresividad de los regímenes tributarios, los efectos reales de las políticas económicas ortodoxas sobre los derechos humanos de las mujeres, y los criterios que deben guiar el otorgamiento, la sostenibilidad y la reestructuración de las deudas que ya ha venido enarbolando en las últimas décadas. Este es un desafío que trasciende al feminismo y se solapa con un número de luchas políticas, incluyendo luchas obreras vinculadas a la producción y el salario, la protección social, y el medio ambiente. Aquí se evidencia que lo político, como señala Nancy Fraser, es un elemento esencial para abordar el desafío planteado y establecer las reglas y estrategias de la confrontación y como escenario de las luchas por la redistribución, el reconocimiento y la representación. Es crucial continuar abonando a la narrativa sobre cómo se produce la riqueza y su concentración, el rol que en ellas juega la deuda, y su incidencia sobre los derechos humanos en general, y sobre las desigualdades de género en particular. Es decir, aceptar el sacrificio de los derechos humanos en el altar de la disciplina fiscal de corto plazo -para así garantizar el pago total de la deuda soberana-, admitiendo que la deuda puede ser sustentable aunque la vida no lo sea, implica una amenaza de primer orden para las mujeres. Este libro pretende ser una contribución a esa narrativa, con el propósito de movilizar conciencias y acción política.

5. La Política y los derechos humanos como herramientas feministas transformadoras

Los criterios de evaluación de la sostenibilidad de la deuda, las reformas económicas y sus resultados en términos de derechos humanos, incluida la igualdad de género, se encuentran intermediadas por *la Política* (Kendrick, 2020). Si el contexto político y social es androcéntrico y el sistema capitalista es patriarcal, ¿es realista pensar que las políticas económicas que emerjan de él no tengan también ese sesgo machista? Entonces, los esfuerzos no solo deben apuntar a comprender y denunciar los vínculos causales entre las políticas económicas y sus efectos en términos de género. También deben enfocarse en cómo se construye el poder con sesgo androcentrista, que a su vez es el resultado de una dinámica de dimensiones interdependientes (Padamsee, 2009), es decir, re-reconocer la primacía de la Política (Karl Polanyi *dixit*).

Entre esas dimensiones se encuentran factores *posicionales* (cómo las personas se ubican en las estructuras materiales o en qué consisten las instituciones y normas en pie) e *interpretativos* (cómo entendemos y vemos el mundo, sea por medios culturales o psicológicos). La dinámica de retroalimentación de esas dimensiones determina, en última instancia, las fundaciones del orden social, y con ello, las reformas económicas y sus consecuencias en términos de género (Kendrick, 2020).

La concepción de familia, por ejemplo, tiene una profunda influencia sobre cómo deben distribuirse y retribuirse los trabajos de cuidados domésticos, lo que a su vez incide sobre el grado de obligatoriedad con el que se percibe el reembolso de la deuda si este tensiona con la obligación de garantizar el derecho al cuidado. También lo que se dice y lo que no se dice incide sobre el mundo de representaciones que se construye desde el poder: una directora mujer al frente del FMI, promoviendo emocionada un “enfoque de género”, quita la mirada sobre la persistencia del ajuste (y sus efectos sobre la ya raquítica economía

de cuidados) y la importancia intrínseca de la igualdad de género, presentando la igualdad como “un medio” para que la economía crezca más; al mismo tiempo que no se alteran los usuarios “sobrecargos” que los Estados deudores pagan al FMI, erosionando el espacio fiscal para desplegar políticas públicas que reduzcan las desigualdades de género. La gramática vinculada al llamado “emprededurismo” de las mujeres -que en la práctica busca autonomía en el mercado- erosiona argumentos vinculados a la necesidad de abordar las desigualdades estructurales mediante políticas fiscales y otro tipo de políticas públicas. Llevar adelante evaluaciones presupuestarias (incluidos los reembolsos de deuda) con perspectiva de género, seleccionando de manera oportunista las partidas con efectos positivos sobre las desigualdades, y obviando la consideración de elefantes neoliberales, fortalece la meta-idea acerca de la supuesta neutralidad de la deuda en términos de género y así termina por dar aún mayor crédito a “la legitimidad de las estructuras políticas y económicas del capitalismo neoliberal” (Budgeon, 2019, p. 1149). Y la percepción de las mujeres, sus responsabilidades familiares y sus aspiraciones laborales, reflejada en los medios de comunicación, contribuye a modelar el nivel de sacrificio diferenciado de las mujeres que resulta socialmente aceptable como consecuencia de la implementación de medidas de austeridad. La construcción de significados -a través de la acción social semiótica- desafía y es limitada al mismo tiempo por las estructuras de la sociedad.

Reconocer el carácter endógeno de las relaciones de poder y su incidencia sobre las políticas económicas y, así, sobre los derechos de las mujeres, fuerzan a definir estrategias feministas en el campo de la deuda que atiendan ambos planos: la política y sus condicionantes materiales e inmateriales, y cómo esa dinámica se traduce en políticas y reformas económicas con efectos diferenciados según el género (al punto que resultan violatorias de la prohibición de discriminación). No solo es necesario sino también posible acometer ambas dimensiones en forma simultánea e integrada. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó en marzo del 2019 los Principios

Rectores sobre las Evaluaciones de los Efectos de las Reformas Económicas en los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2019), que disponen incorporar en el radar una serie amplia de factores que incluyen ambos, los factores que operan la dinámica del poder en la política y la relación entre reformas económicas y efectos sobre las mujeres:

Principio 8.3 (...) Las evaluaciones del efecto en los derechos humanos con un claro enfoque de género y la participación central de las mujeres en el proceso de evaluación pueden apoyar la realización de los derechos humanos de las mujeres en la práctica mediante un *análisis contextualizado* destinado a identificar y prevenir la *discriminación directa e indirecta*; abordar los *obstáculos socio-económicos y socio-culturales estructurales*; corregir las *desventajas actuales e históricas*; luchar contra el *estigma*, los *prejuicios*, los *estereotipos* y la *violencia*; transformar las *estructuras sociales e institucionales*; y facilitar la *participación política* y la *inclusión social* de las mujeres. (énfasis agregado por la/os autora/es)

Las evaluaciones de impacto también deben considerar esos factores pre-políticas económicas, aunque genere mucha incomodidad y resistencia. Como explican Martha Finnemore y Kathryn Sikkink (1998, p. 897) “para desafiar las lógicas existentes de lo que es apropiado, las activistas tendrán que ser explícitamente inapropiadas”. Si estas evaluaciones se llevan a cabo, y se incorporan los factores que de hecho determinan las políticas económicas con sesgo androcéntrico, podría coadyuvar en la lucha más amplia por generar y mostrar verdades que interpelen conciencias, reclamando a su vez su privilegio epistémico en la política. Esto implica, obviamente, que las evaluaciones contengan aspectos cuanti y también cualitativos¹², y que sean llevadas a cabo de manera transparente, participativa e independiente.

12 Véase el capítulo de Ulrike Marx en este libro.

No desconocemos que la política doméstica de la deuda gestiona una serie de incentivos (elecciones, cabildeo, corrupción, conflictos de interés, geopolítica internacional, etc.) que son determinantes en la definición de si, cuánto y qué tipo de deuda se toma, si se reestructura o *defaultea*, y de las políticas económicas que aseguren su reembolso (Mosley y Rosendorff, 2022). Precisamente, llevar adelante evaluaciones cabales de impacto produciría información sensible en la opinión pública con presumible incidencia sobre la dirección de las políticas, en otras palabras, se fortalecería la “justificación moral cognitiva” (Mahlmann, 2023) de políticas económicas con propósitos y efectos transformadores y emancipadores en el campo de los derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos postula una noción de sostenibilidad de la deuda que contempla no solo la capacidad de reembolso del país, sino también si el nivel de la deuda y su servicio acordado comprometerían los recursos fiscales mínimos del Estado para asegurar la realización de los derechos humanos, incluida la prohibición de discriminación en razón del género (Principios Rectores 12.3) y el derecho al desarrollo (UNCTAD, 2022b). De ese modo, el principio de *pacta sunt servanda* (“los contratos deben cumplirse”) propio del derecho financiero debe armonizarse con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos e igualdad de género (Lienau, 2014) lo cual, a su vez, puede sugerir que es necesario un alivio de deuda (Ghosh 2022, pp. 9-11).

Existe un motivo esencial por el cual las IFIs no aceptan ampliar su criterio fiscalista y cortoplacista para evaluar la sostenibilidad de la deuda¹³: mientras no se establezcan reglas globales en materia de reestructuración de deuda, que habiliten a la reducción del monto adeudado a todas las clases de acreedores, de acuerdo a criterios objetivos, consensuados y sensibles a los derechos humanos y al desarrollo, los

13 Lo cual llevaría a considerar los efectos inmediatos de la deuda sobre los derechos humanos y de largo plazo sobre las perspectivas de desarrollo de los países deudores, así como también el nivel de resistencia social frente al ajuste y demás políticas contractivas.

acreedores seguirán afirmando que una deuda es sostenible siempre que el flujo fiscal en el corto plazo indique que la deuda es reembolsable (Laskaridis, 2021), aunque los países deudores tengan que vender territorio nacional u ofrecer vientres en alquiler a personas extranjeras.

Digámoslo abiertamente: el tipo de deuda soberana al que aspira un enfoque feminista emancipador se basa en una noción de sostenibilidad que las finanzas internacionales, tal como funcionan hoy, no podrían resistir. ¡¿El *spread* de los acreedores sacrificado en el altar del financiamiento de los derechos económicos y sociales, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental?! Por eso mismo, el mero movimiento de plantear que los derechos humanos deben formar parte de la evaluación de impacto de la deuda pública y las reformas económicas implica asumir una posición feminista -sino radical- no complaciente con las bases sobre las que se asienta el sistema económico moderno. Un feminismo no-moderado interrogaría ¿de qué fuente del derecho internacional o provisión constitucional surge que existen gastos públicos perentorios y discrecionales, y que entre los primeros se encuentra el pago de las obligaciones financieras, y entre los segundos el gasto en salud, educación y cuidados? Este cuestionamiento jurídico básico, que da la pauta del potencial transformador de los derechos humanos en el ámbito de la economía (Bohoslasky y Cantamutto, 2022), no suele reflejarse en el tenor de los debates públicos en torno a la política fiscal.

Como se ve, en la propia construcción social de los problemas, y en su traducción jurídica, se puede rastrear el origen de políticas económicas discriminatorias. Es que “[a]rticular intereses en términos legales redefine los resultados distributivos como hechos preexistentes o ajustes marginales requeridos por consideraciones técnicas. Finalmente, el derecho se infiltra en nuestro sentido común sobre las distribuciones que son justas, los intereses que pueden ser escuchados, las ganancias que son legítimas” (Kennedy, 2020, p. 147).

Los derechos humanos, tal como postulamos en este libro, desafían una de las vacas jurídicas sagradas del derecho financiero moderno,

esto es, que las deudas siempre se deben pagar (*pacta sunt servanda*), aun cuando esto implique privaciones materiales extremas para las poblaciones deudoras, o redunde en mayores niveles de discriminación y violencias. Esta tarea se enmarca en una disputa semántica de mayor alcance, donde la definición misma de derechos humanos y su relación con la economía de mercado y las desigualdades se encuentran sujetas a una lucha abierta (Alston, 2021; Whyte, 2019), a la cual también este libro intenta contribuir.

6. Los capítulos

Además de este capítulo introductorio, el libro está compuesto por 20 capítulos organizados en seis partes. La primera parte pone el foco en la “La deuda y las agendas feministas” y comienza con el capítulo 2 escrito por Corina Rodríguez Enríquez en el que analiza el alcance y potencial de la noción de la violencia económica, como resultado de la lógica de funcionamiento del capitalismo financiero global, para explicar la base material de las violencias patriarcales. A través de la violencia económica se pueden advertir los procesos macroeconómicos y su incidencia sobre las condiciones materiales de vida, reconociendo el carácter sistémico de las violencias patriarcales, aunque también colectivo que permite articular resistencia. En ese marco, Rodríguez Enríquez ofrece un análisis sobre las nociones de sustentabilidad de la deuda y la sostenibilidad de la vida y reflexiones vinculadas a las resistencias feministas al endeudamiento que genera, según la autora, organización colectiva, enunciación de las raíces sistémicas del endeudamiento y la denuncia de su conexión con las violencias económicas.

En el capítulo 3, Penelope Hawkins y Marina Zucker-Marques describen cómo el impacto diferenciado de la deuda soberana sobre las mujeres no se limita a los momentos en los que se implementan políticas de austeridad como respuesta a una crisis, sino que también se vinculan con las fases expansivas de un modelo de desarrollo económico en el que el crecimiento es impulsado, precisamente, por

el endeudamiento. En la fase de crecimiento basado en el endeudamiento se inhibe la inversión en áreas sensibles a la igualdad de género (servicios básicos, cuidados y mercado laboral), precisamente, porque los Estados prestatarios necesitan garantizar el flujo continuo del servicio de la deuda, lo cual exige mantener la inversión social a raya. Finalmente, plantean la necesidad de incorporar a los análisis de sostenibilidad de la deuda los objetivos de desarrollo sustentable a largo plazo, que exigen flexibilidad para demandar los reembolsos en el corto plazo.

En el capítulo 4, Iolanda Fresnillo Sallan y Leia Achampong ofrecen un análisis sobre cómo las crisis gemelas, la de la deuda y la del cambio climático, sobrecargan a las mujeres en el Sur Global y amenazan el pleno goce de sus derechos humanos. A través de un estudio que incluye cómo los gobiernos implementan recortes de gastos, mayor extractivismo y otras políticas económicas contractivas y/u ortodoxas, de hecho profundizadas para paliar la actual crisis de deuda, se encuentran intrínsecamente vinculadas con la crisis climática en un ciclo que se autoalimenta y que es perjudicial -de una manera desproporcionada- para los derechos de las mujeres. Asimismo, señalan la necesidad de avanzar en reformas de la arquitectura financiera global para poder lidiar con las crisis gemelas de forma integral, sistémica y feminista, por ejemplo, mediante la cancelación de deuda a fin de movilizar recursos para facilitar la transición energética.

La segunda parte del libro reúne textos sobre el “Enfoque de Derechos Humanos y Deuda”. En el capítulo 5, Juan Pablo Bohoslavsky y Julieta Rossi identifican y sistematizan los estándares jurídicos internacionales e interamericanos en materia de derechos humanos en el ámbito de la deuda soberana, con perspectiva de género. En su análisis incorporan los estándares aplicables tanto a los Estados prestatarios como a los acreedores públicos y privados, y sus traducciones en términos de obligaciones específicas, tanto de deudores como de acreedores, por ejemplo, en el campo de las reestructuraciones de deuda y la evaluación del impacto de la deuda y las reformas econó-

micas sobre la igualdad de género. La/os autora/es sostienen que el desarrollo de este tópico es mucho mayor en el ámbito internacional que en el interamericano, al mismo tiempo que señalan la importancia de avanzar en reformas feministas en el ámbito de la arquitectura financiera internacional, que posibilite una transformación igualitaria de las sociedades.

En el capítulo 6 se presenta la carta enviada en 2022 al Fondo Monetario Internacional por la/os titulares de mandatos especiales de las Naciones Unidas (Experta Independiente deuda externa y derechos humanos, Relator Especial sobre el derecho al desarrollo, Relator Especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos y el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la Discriminación contra las Mujeres y Niñas) en el marco de las consultas que este organismo de crédito estaba realizando sobre su anunciada “Estrategia de Género”. Si bien los/as titulares de mandato reconocen la importancia de una estrategia en este campo, advierten que el enfoque estaría centrado “en los factores macrocríticos de las brechas de género, en línea con el mandato del Fondo” y que, por el contrario, una estrategia de género del FMI implementada con un enfoque de derechos humanos debería reconocer y abordar los roles diferenciados que tienen las mujeres y las niñas en nuestras sociedades, exigir la realización de evaluación de impacto de préstamos y reformas con perspectiva de género, así como los obstáculos que enfrentan debido a su sexo y género. La carta también señala que una estrategia con enfoque de derechos humanos implicaría excluir las prescripciones de austeridad que el FMI continúa recomendando -aun en contexto de la crisis pandémica-. A abril de 2023, la carta aún no había sido respondida por el FMI.

En el capítulo 7, Dorothy Estrada-Tanck introduce el mandato del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas (GTDMN) y presenta una selección de fragmentos del informe temático titulado “Las desigualdades de género de la pobreza: enfoques feministas y de derechos humanos” que dicho Grupo de Trabajo presentara en marzo

de 2023. El informe se concentra en la pobreza y la desigualdad socioeconómica como resultados de fallos sistémicos (en cuyo núcleo se encuentra la deuda) que violan múltiples derechos humanos de las mujeres y las niñas. Asimismo, indaga sobre las condiciones transversales de la desigualdad socioeconómica de género, la discriminación estructural y los impulsores dentro de los sistemas políticos, económicos, culturales y sociales que causan, perpetúan y profundizan las experiencias de pobreza y desigualdad de las mujeres y las niñas. En sintonía con la Carta de los Procedimientos Especiales dirigida al FMI en 2022 (capítulo 6), el informe señala sus críticas a la “Estrategia de Género” implementada por el FMI y presenta propuestas y recomendaciones concretas en materia de gestión y reestructuración de la deuda pública con perspectiva de género.

En el capítulo 8, Marita Perceval y Mariana Rulli sistematizan y analizan la forma en la que la cuestión de la deuda soberana y sus efectos sobre las mujeres ha sido discutida y acordada en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer de la ONU desde 1975 hasta 1995 y en las Conferencias Regionales (América Latina y el Caribe) sobre la Mujer desde 1977 hasta 2022. Entre los principales hallazgos se señala que los diagnósticos alcanzados y las recomendaciones formuladas en las conferencias mundiales y regionales han sido sensibles a las dinámicas económicas, políticas y sociales impulsadas por la deuda que caracterizaron a los periodos en los cuales tuvieron lugar estas reuniones: ya en las conferencias regionales de Guatemala (1988) y Mar del Plata (1994), y en la mundial de Beijing (1995), se subrayaron los efectos nocivos y diferenciales del sobre-endeudamiento sobre los derechos de las mujeres, así como la importancia de garantizar la participación de las mujeres en las negociaciones sobre la deuda y el ajuste estructural. También se pudo identificar en que las Conferencias Regionales (comparadas con las Mundiales) ha habido una denuncia más temprana, robusta, continua y específica en materia de deuda, políticas económicas ortodoxas y sus impactos diferenciados

sobre las mujeres, proponiendo una serie de factores que explicarían tal divergencia.

La tercera parte del libro se enfoca en las “Instituciones financieras internacionales, género y diversidad”, y comienza con el capítulo 9 de Camila Villard Durán, que presenta una perspectiva crítica sobre la incorporación de la perspectiva de género en el FMI a través de un análisis del desarrollo histórico de las narrativas jurídicas y económicas del Fondo sobre la igualdad de género en base al análisis de sus declaraciones oficiales, políticas y documentos de investigación publicados en una serie histórica. Este análisis da cuenta de la instrumentación que dicho organismo ha realizado respecto de la narrativa de género: la igualdad de género como un medio para promover la estabilidad macroeconómico, no como un valor en sí mismo. Este enfoque instrumentalista invisibiliza los efectos adversos de las condicionalidades ortodoxas del FMI sobre los derechos de las mujeres. Finalmente, plantea la posibilidad y el deber de compatibilizar el derecho económico internacional y de los derechos humanos, combinando el mandato de estabilidad macroeconómica del FMI y el respeto por los derechos de las mujeres.

En el capítulo 10, Diane Perrons describe cómo las políticas económicas neoliberales, aparentemente neutrales, producen efectos sociales desiguales, especialmente en materia de género. Desmonta los prejuicios y falacias teóricas y empíricas del pensamiento económico neoliberal que ha modelado las ideas que han dominado en las últimas décadas la formulación de las políticas económicas nacionales e internacionales (incluida la gestión de la deuda y la obsesión por no reconocer la necesidad de su cancelación) y agudizado profundamente las desigualdades, incluso como respuesta a las principales crisis actuales. El capítulo también da cuenta de la existencia de modelos económicos alternativos, centrados en el bienestar de las personas.

En el capítulo 11, Alicja Krubnik estudia los efectos negativos en términos sociales y de género que han producido las condicionalidades del FMI (principalmente a través de la financierización, privatiza-

ción, liberalización, desregulación y austeridad) en América Latina a fines del siglo XX, y cómo, a pesar de esos resultados, en el contexto actual de la pandemia, en numerosos casos, el sesgo ortodoxo del FMI se ha mantenido e incluso fortalecido en esa misma dirección. Asimismo, Krubnik analiza críticamente el “giro de género” incompleto e insuficiente que ha realizado el FMI y advierte con preocupación que se trata de una estrategia del FMI para apropiarse del discurso de género y moldearlo a los objetivos de la política neoliberal.

La cuarta parte del libro hecha luz sobre el “FMI, mujeres y diversidades en América Latina y Argentina”, comenzando con el capítulo 12 escrito por Nieves Rico, en el que indaga sobre la interrelación que existe entre la sostenibilidad de la deuda y la sostenibilidad de la vida y de los cuidados, que se da, de por sí, en un contexto de profundas desigualdades estructurales. En su análisis, Rico indica cómo el endeudamiento público y sus consecuencias tienen un significado complejo al analizar su impacto en la vida cotidiana de las personas, específicamente cómo las medidas que se adoptan a partir de los compromisos con el FMI tienen como una de sus mayores consecuencias -sea de manera directa o indirecta- la reproducción y profundización de las desigualdades de género. Asimismo, analiza cómo, frente a esa situación socio-económica, las mujeres afrontan los costos de la gestión familiar de los cuidados a través de la implementación de distintas estrategias, como la reducción de los gastos habituales y recurrir a créditos y endeudamiento formal o informal a fin de cubrir las necesidades básicas corrientes. Finalmente, señala la importancia de la implementación de sistemas integrales de cuidados en la región para avanzar hacia la sostenibilidad de la vida.

En el capítulo 13, Florencia Partenio y Ariel Wilkis analizan, en contexto de la pandemia por el COVID-19 y a partir de un estudio cuali-cuantitativo de los hogares de clases populares en Argentina, los vínculos entre el aumento del endeudamiento privado y la profundización de las desigualdades. En el capítulo señalan que existe una clara diferencia de la exposición frente al endeudamiento entre hogares

con tareas de cuidado y hogares sin tareas de cuidado, y que el destino del endeudamiento privado estuvo orientado a financiar gastos y consumos para sostener las tareas cotidianas del cuidado. Seguidamente analizan la dinámica que potencia la vulnerabilidad económica cuando fallan los mecanismos de protección de los derechos laborales y cómo se profundiza la vulnerabilidad económica cuando los derechos son reconocidos de manera, paradójicamente, individual. También dan cuenta de la interface entre endeudamiento privado y público. Finalmente, ofrecen reflexiones en torno al endeudamiento, la crisis del cuidado y la falta de acceso a los derechos, todo ello especialmente reflejado en los hogares de clases populares. De ese modo, señalan el vínculo existente entre la sobrecarga de trabajos de cuidados no remunerados con el sobre-endeudamiento y la falta de acceso a la protección social de las mujeres, lesbianas y personas trans.

En el capítulo 14, Francisco Cantamutto y Agostina Constantino analizan en clave de género el impacto de la deuda pública y las políticas económicas ortodoxas sobre el derecho humano a la educación en América Latina y el Caribe. Para ello analizan cómo la mercantilización y las privatizaciones impulsadas por las reformas neoliberales, y la austeridad fiscal (incluyendo la falta de cumplimiento de metas de inversión en educación), han sido especialmente perjudiciales sobre los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres, al marginarlas del acceso y permanencia en el sistema educativo, bloqueando oportunidades de formación y empleo. El capítulo también da cuenta del vínculo entre los déficits de inversión en el sector de la educación con el endeudamiento público en América Latina y el Caribe: al subir en términos relativos el gasto en servicio de la deuda, baja la inversión en educación, con sus consecuencias diferenciadas sobre las niñas, adolescentes y mujeres.

La quinta parte del libro se concentra en los “Análisis del impacto de género: marcos y experiencias”. En el capítulo 15, Patricia Miranda y Verónica Serafini Geoghegan realizan, desde los lineamientos teóricos de la Economía Feminista, una mirada crítica al análisis preva-

lente de la sostenibilidad de la deuda. Para ello realizan un análisis del andamiaje teórico de la ortodoxia económica -y de la metodología utilizada por el FMI-, que da prioridad absoluta al capital, utiliza indicadores androcéntricos, excluye la justicia tributaria como factor clave, otorga un carácter instrumental (no intrínseco) a la igualdad de género e invisibiliza los efectos de las reglas fiscales sobre las mujeres. Este sesgo patriarcal de los análisis de sostenibilidad de la deuda que utiliza el FMI constituye un hecho político con profundas implicaciones jurídicas.

En el capítulo 16, Ulrike Marx indaga, a partir de un estudio sobre la implementación de los presupuestos con perspectiva de género en Austria entre 2009 y 2012, en la conexión entre feminismo y la cuantificación para gestionar las finanzas públicas “mediante números”. La traducción cuantitativa de las demandas feministas en la transversalización del enfoque de género, específicamente en la práctica presupuestaria, corre el riesgo de licuar las demandas feministas a través de la priorización de la eficiencia, optimización y competencia. Si bien reconoce y advierte los sesgos políticos de la contabilidad (“los números son políticos”), Marx enfatiza que, si bien la cuantificación puede llevar a despolitizar y democratizar al feminismo, también puede ser una herramienta política poderosa para darle visibilidad a las demandas feministas, poniéndolas en el centro del debate y dotándolas de legitimidad política, incluyendo las discusiones en torno a la deuda pública.

En el capítulo 17, Flavia Navarro y Laura Pautassi focalizan en la importancia de incluir el enfoque de género tanto en el campo de las obligaciones financieras estatales como de las deudas privadas de las mujeres y diversidades sexuales y, especialmente, el desarrollo de indicadores de progreso y su implementación. Para ello presentan los principales indicadores (cuanti y cualitativos) de progreso que, de acuerdo al sistema interamericano, se utilizan en los mecanismos de monitoreo vigentes en la región y su potencial para medir, con un enfoque de género, el grado de cumplimiento de las obligaciones es-

tatales vinculadas a la deuda y su incidencia sobre los niveles de realización de los derechos humanos. Finalmente, a partir de una mirada crítica al enfoque de las autonomías, destacan la necesidad de promover el reconocimiento a una vida libre de endeudamiento que permita a las mujeres y diversidades sexuales ejercer la autonomía económica en todas sus dimensiones.

En la sexta y última parte del libro, nos concentramos en la “Agenda de trabajo para las transformaciones igualitarias” y comienza con el capítulo 18, en el que Christina Laskaridis analiza en clave feminista el funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional (SMFI) a partir de dos de sus instituciones centrales: el Grupo de los 20 (G-20) y el FMI. La autora sostiene que estas instituciones han demostrado, a nivel retórico, un creciente interés por la igualdad de género, aunque esa preocupación no se ha reflejado en políticas y acciones eficaces al momento de reducir las desigualdades de género, invisibilizando de hecho las formas en que el SMFI refuerza las desigualdades de género y de otro tipo a través del modo en que funcionan hoy los flujos de capitales, la deuda soberana y las políticas económicas asociadas, las jerarquías de las monedas, los ciclos de liquidez y las estructuras de la gobernanza económica global. En las conclusiones se identifica una serie de reformas necesarias en clave feminista.

En el capítulo 19, Juan Pablo Bohoslavsky y Lena Lavinás estudian qué son, cómo funcionan, qué ideas económicas los sustentan y qué actores promueven los llamados “bonos de género” que vienen registrando en los últimos años un crecimiento exponencial, en una profundización del fenómeno general de la financierización. Asimismo, analizan críticamente las limitaciones, contradicciones y problemas que acarrea este tipo de bonos tendientes -en teoría- a reducir las desigualdades de género y promover los derechos de las mujeres a través de políticas públicas y proyectos financiados por inversores/as que a su vez generan ganancias, pero que, al final del día, según la/os autora/es, constituyen “otro ladrillo en el muro neoliberal”.

En el último capítulo, el 20, Magalí Brosio y Mariana Rulli advierten que, a pesar de la tendencia general de las últimas cuatro décadas a la creciente institucionalización de las áreas de género del Estado en América Latina y las IFIs, en materia específica de la institucionalidad de género en las finanzas públicas y, en particular, de la deuda pública, los avances han sido son bajos y, en todo caso, tímidos. También se aportan reflexiones críticas sobre la proliferación de estrategias instrumentalistas y performativas que se cristalizan en la institucionalidad de género tanto a nivel estatal (el caso de los presupuestos con perspectiva de género) como de las IFIs (como la estrategia de género del FMI), limitando los enfoques verdaderamente transformadores. Finalmente, las autoras ofrecen una serie de propuestas para discutir hacia dónde y cómo profundizar la institucionalidad de género en el campo de las finanzas públicas y, más específicamente, de la deuda soberana.

Bibliografía

- Ahmed, Sara (2022). ¡Denunciá! El activismo de la queja frente a la violencia institucional. Editorial Caja Negra.
- Alston, Philip (2021). “The Past and Future of Social Rights” en S. Jensen y Ch. Walton (eds.), *Social Rights and the Politics of Obligation in History*, Cambridge University Press.
- Banco Mundial (2022). “International Debt Report 2022. Updated International Debt Statistics.” World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38045/9781464819025.pdf?sequence=8>
- Bazillier, Rémi y Hericourt, Jérôme (2015). *The Circular Relationship Between Inequality, Leverage and Financial Crisis*. Laboratoire D’Economie D’Orleans.
- Birgin, Haydée (1992). “La reformulación del orden mundial: el lugar de las mujeres en las estrategias de desarrollo,” AA.VV., *Fin de siglo. Género y cambio civilizatorio*, Isis Internacional, Ediciones de las mujeres, No 17.

- Blanton, Robert; Blanton, Shannon y Peksen, Dursun (2019). “The Gendered Consequences of Financial Crises: A Cross-National Analysis”, *Politics & Gender*, 15(4), pp. 941-970.
- Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (2022). “Not Even with a Pandemic: The IMF and the Neoliberal Roots of its Reluctance to Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 44:4, pp. 759-783.
- Bloom, David *et al.* (2017). “Invest in Women and Prosper”. IMF *Finance and Development*, Vol. 54:3, disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2017/09/bloom.htm>
- Bruneau, Camille (2023). “The “gender equity” farce: a feminist reading of World Bank policies”, CATDM, 11 de enero, disponible en <https://www.cadtm.org/The-gender-equity-farce-a-feminist-reading-of-World-Bank-policies#nh2-1>
- Budgeon, Sally (2019). “The Resonance of Moderate Feminism and the Gendered Relations of Austerity”, *Gender, Work and Organization*, Vol. 26:8, pp. 1138-55.
- Davoodi, Hamid *et al.* (2022). “Macroeconomic stability, adjustment, and debt” en Valerie Cerra *et al.* (eds), *How to Achieve Inclusive Growth*, Oxford University Press, pp. 391-423.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019). “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, (LC/PUB.2019/8-P), Santiago de Chile.
- CEPAL (2022). “Los impactos sociodemográficos de la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, (LC/CRPD.4/3), Santiago.
- Elson, Diane (1995). “Gender awareness in modelling structural adjustment”, *World Development*, Vol. 23:11, pp. 51-68.
- Elson, Diane & Pearson, Ruth (1981). “Nimble fingers make cheap workers’: An analysis of women’s employment in third world export manufacturing.” *Feminist Review*, 7(1), 87-107.

- Eusepi, Giuseppe y Wagner, Richard (2017). *Public Debt: An Illusion of Democratic Political Economy*. Elgar Publishing.
- Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos (2018). “Impact of economic reform policies on women’s human rights”, UN Doc. A/73/179, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 18 de julio.
- Federici, Silvia (2010). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Federici, Silvia; Cavallero, Lucía y Gago, Verónica (2021). ¿Quién le debe a quién?: ensayos transnacionales de desobediencia financiera. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Financial Transparency Coalition (2022). “Recovery at a Crossroads: How countries spent Covid-19 funds in the Global South”. Disponible en <https://financialtransparency.org/wp-content/uploads/2022/09/FTC-Recovery-at-a-Crossroads-SEPT-2022-V2.pdf>
- Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn (1998). “Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, Vol. 54: 4, pp. 887-917.
- FMI (2017). “IMF and Human Rights”, Carta del Representante del FMI ante la ONU, al Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos, 27 de julio, disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/impactassessments/IMF.pdf>
- FMI (2022). “Covid-19 Financial Assistance and Debt Service Relief”, disponible en <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#WHD>
- Fraser, Nancy (2000). “Rethinking recognition”. *New Left Review*, 3, 107–120.
- Fraser, Nancy (2008a). “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83-99.
- Fraser, Nancy (2008b). “From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a ‘postsocialist’ age”, en S. Seidman & J. Alexander (eds.), *The new social theory reader* Routledge, pp. 188–196.

- Ghosh, Jayati (2022). “‘The Writing Was on the Walls’: Debt Distress and Ways Forward in Sri Lanka”, *Polity*, Vol. 10:2, pp. 7-11.
- Graeber, David (2011). *Debt: The First 5000 Years*, Melville House.
- Kendrick, Abby (2020). “Economic policy and women’s human rights: a critical political economy perspective”, *International Journal of Human Rights*, Vol. 24:9, pp. 1353-1369.
- Kennedy, David (2020). “Law in Global Political Economy. Now You See It, Now You Don’t” en Paul Kjaer (ed.), *The Law of Political Economy. Transformation in the Function of Law*, Cambridge University Press.
- Kentikelenis, Alexandros y Stubbs, Thomas (2023). *A Thousand Cuts. Social Protection in the Age of Austerity*, Oxford University Press.
- Kolovich, Lisa (ed.) (2018). *Fiscal Policies and Gender Equality*, IMF.
- Laskaridis, Christina (2021). “Debt sustainability: towards a history of theory, policy and measurement”, tesis doctoral, SOAS University of London.
- Lazzarato, Maurizio (2015). *Governing by Debt*, Semiotext(e).
- Lienau, Odette (2014). *Rethinking Sovereign Debt: Politics, Reputation, and Legitimacy in Modern Finance*, Harvard University Press.
- Mahlmann, Matthias (2023). *Mind and Rights. The History, Ethics, Law and Psychology of Human Rights*, Cambridge University Press.
- Mariotti, Chiara y Romero, María José (2022). “Demystifying Bretton Woods Institutions’ Rhetoric on Public Services”, *Development*, en <https://doi.org/10.1057/s41301-022-00354-z>
- Mosley, Layna y Rosendorff, Peter (2022). “Sovereign Debt Architecture, Suspended”, *Just Money*, abril, disponible en <https://justmoney.org/layna-mosley-peter-rosendorff-i-will-survive-the-domestic-politics-of-debt/>
- Muchhala, Bhumika y Guillem, Andrea (2022). “Gendered austerity and embodied debt in Ecuador: Channels through which women absorb and resist the shocks of public budget cuts”, *Gender & Development*, Vol. 30:1-2, pp. 283-309.

- Naciones Unidas (2019). “Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos”, Experto Independiente en Deuda Externa y Derechos Humanos, ONU DOC. A/HRC/40/57 (19 de diciembre de 2018); Consejo de Derechos Humanos Res. A/HRC/40/8 (4 de mayo de 2019), disponible en <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-foreign-debt/annual-thematic-reports>
- OECD *et al.* (2020). “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020”, OECD Publishing, París, disponible en https://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean_24104736?mlang=es
- Ortiz, Isabel y Cummings, Matthew (2021). “Global Austerity Alert: Looming Budget Cuts in 2021-25 and Alternative Pathways”, Working Paper. Initiative for Policy Dialogue, Universidad de Columbia *et al.*, disponible en <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>
- Ortiz, Isabel y Cummings, Matthew (2022). “End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25”, Initiative for Policy Dialogue, Universidad de Columbia, 28 de septiembre, disponible en https://www.eurodad.org/end_austerity_a_global_report
- Oxfam (2022). “La sombra de la austeridad. ¿Quién paga la cuenta del Covid-19 en América Latina y el Caribe?”, disponible en https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/lac.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Diagramación%20Austeridad%20Español.pdf
- Padamsee, Tasleem (2009). “Culture in Connection: Re-Contextualizing Ideational Processes in the Analysis of Policy Development”, *Social Politics*, Vol. 16: 4, pp. 413-415.
- Padgett Walsh, Kate y Lewiston, Justin (2022). “Human Capabilities and the Ethics of Debt”, *The Journal of Value Inquiry*, Vol. 56, pp. 179-199.

- Payo, Mariel (2017). “Las políticas públicas y las miradas de género. Algunas herramientas para promover su incorporación” en A. Camou y M.L. Pagani (coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
- Pénet, Pierre y Zendejas Juan Flores (eds.) (2021). *Sovereign debt diplomacies. Rethinking sovereign debt from colonial empires to hegemony*, Oxford University Press.
- Peterson, Spike (2005). “How (the meaning of) gender matters in political economy.” *New Political Economy*, 10(4), 499–521. <https://doi.org/10.1080/13563460500344468>
- Ray, Rebecca, Gallagher, Kevin y Kring, William (2022). “‘Keep the Receipts’: The Political Economy of IMF Austerity During and After the Crisis Years of 2009 and 2020”, *Journal of Globalization*, Vol. 13:1, pp. 31-59.
- Razavi, Shahra (2007). “The political and social economy of care in the development context. Conceptual issue, research questions and policy options”. *Gender and Development*, paper N° 3, Ginebra, UNRISD.
- Razavi, Shahra *et al.* (2021). “Social policy advice to countries from the International Monetary Fund during the COVID-19 crisis: Continuity and change”, ILO Working Paper 42, disponible en https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_831490/lang--en/index.htm
- Rodríguez Gustá, Ana (2008). “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, *Temas y debates: revista universitaria de ciencias sociales*, (16), pp. 109-130.
- Roos, Jerome (2019). *Why Not Default? The Political Economy of Sovereign Debt*, Princeton University Press.
- Saalbrink, Roos (2022), “The Care Contradiction: The IMF, Gender and Austerity”, ActionAid, disponible en <https://actionaid.org/publications/2022/care-contradiction-imf-gender-and-austerity#downloads>

- Serafini, Verónica y Fois, Montserrat (2021). “Women, Debt and Gender Inequalities”, Latindaad, disponible en https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/09/Mujeres-deuda-y-desigualdad-Final_English.pdf
- Standing, Guy (1989). “Global feminization trough flexible labour”, *World Development*, Vol. 17:7, p. 1077-1095.
- UNCTAD (2022a). “Trade and Development Report 2022. Development Prospects in a Fractured World”, Ginebra, disponible en <https://unctad.org/tdr2022>
- UNCTAD (2022b). “UNCTAD Sustainable Development Finance Assessment (SDFA) Framework: linking debt sustainability to the achievement of the 2030 Agenda”, DA Covid-19 Project Paper 16/22, noviembre, disponible en <https://mobilizingdevfinance.org/research-material/unctad-sustainable-development-finance-assessment-sdfa-framework-linking-debt>
- UNRISD (2022). UNRISD Flagship Report 2022, United Nations, disponible en: <https://www.perlego.com/book/4190879/unrisd-flagship-report-2022-crises-of-inequality-shifting-power-for-a-new-ecosocial-contract-pdf>
- Villard Duran, Camila (2021). The (In)visible Woman at the International Monetary Fund: Engendering National Economic Rule-making”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 24, pp. 738–754.
- Whyte, J. (2019). *The Morals of the Market: Human Rights and the Rise of Neoliberalism*, Verso Books.

PARTE I

La deuda y las agendas feministas

Deuda, violencias económicas y agenda feminista

Corina Rodríguez Enríquez

1. Introducción

El fenómeno de la deuda ha ido permeando crecientemente la agenda feminista en América Latina. Esto se da en simultáneo con la expansión de los feminismos en varios países de la región, acontecido en el último lustro, así como también a una paulatina incorporación de temas económicos en las agendas académicas, activistas y de incidencia de estos feminismos.

En la actualidad el tema cobra un mayor vigor dados los renovados procesos de endeudamiento que están operando tanto a nivel de los países como de las personas. En el presente capítulo me propongo reflexionar sobre este tema a partir de la noción de violencia económica¹, entendiendo al endeudamiento como una expresión de la misma.

La noción de violencia económica es potente porque permite advertir que las violencias patriarcales tienen una base material, resultante de la lógica de funcionamiento del capitalismo financiero global.

¹ Tomo aquí la noción de violencia económica desarrollada por Santillana Ortíz *et al.* (2021).

Permite vincular los procesos macroeconómicos, con las condiciones materiales de vida, con las múltiples formas de violencia (física, psicológica, sexual, laboral, financiera). De esta forma, se puede además reconocer el carácter colectivo de las violencias, yendo más allá de la noción de violencia de género y de la figura totalizante de la víctima (Gago, 2019). Reconocer este carácter sistémico y compartido de las violencias es lo que permite articular resistencias².

Pensar al sistema económico en términos de violencia permite además reconocer que sus implicancias se padecen en los cuerpos, se viven de modo arraigado. Se manifiesta en la súper-explotación del trabajo remunerado y no remunerado, en las cada vez más precarias condiciones de vida, en la salud deteriorada que no puede ser adecuadamente atendida por servicios públicos de salud desfinanciados, en los medios de vida a los que ya no se puede acceder como consecuencia del agro-negocio, las explotaciones mineras y otros usos abusivos de los recursos humanos.

El concepto cuerpo-territorio, formulado por las mujeres comunitarias indígenas³, sirve de síntesis de este arraigo, permitiendo comprender cómo la explotación de los territorios-tierra “implica violentar el cuerpo de cada quien y el cuerpo colectivo por medio del despojo” (Gago, 2019, p. 90). Así, no solamente se vinculan los cuerpos individuales en un cuerpo colectivo, sino que también se destaca la indivisibilidad de los cuerpos humanos con los territorios en los que viven.

Cavallero y Gago (2019), en su propuesta para una lectura feminista de la deuda, justamente señalan la necesidad de rastrear el vínculo entre endeudamiento y violencias machistas. Así, remarcan que las finanzas que se presentan como algo abstracto justamente toman

2 Este movimiento permite “inaugurar una palabra política que no sólo denuncia la violencia contra el cuerpo de las mujeres, sino que abre la discusión sobre otros cuerpos feminizados, y, más aún, se desplaza de una única definición de violencia (siempre doméstica e íntima, por tanto reclusa), para entenderla con relación a un plano de violencias económicas, institucionales, laborales, coloniales, etc.” (Gago, 2019, p. 62).

3 Para una genealogía del concepto cuerpo-territorio ver Ulloa (2021).

forma concreta en la vida de las personas, y en particular en los cuerpos feminizados. “La deuda es lo que no nos deja decir no, cuando queremos decir no... nos ata a futuro a relaciones violentas... obliga a sostener vínculos estallados... bloquea la autonomía económica” (p. 16). Aunque también la deuda es lo que permite, en algunas circunstancias, moverse. Por ejemplo, migrar en busca de mejores situaciones (incluso migrar escapando de la violencia), o comenzar un emprendimiento económico autónomo. “(S)ea como fijación o sea como posibilidad de movimiento, la deuda explota una disponibilidad de trabajo a futuro; constriñe a aceptar cualquier tipo de trabajo frente a la obligación preexistente de la deuda... en ese sentido es un dispositivo eficaz de explotación” (p. 16).

La violencia de la deuda se expresa en múltiples formas, todas las cuales resultan disciplinadoras. Pero todo intento de disciplinamiento encuentra su resistencia. La resistencia feminista a la deuda ha ido creciendo y consolidándose, y encontrando nuevas formas de acción.

2. La lógica económica de la violencia patriarcal

El capitalismo, como orden económico y social, se consolida a partir de un proceso violento: el de la acumulación originaria, concepto formulado por Marx en su análisis del período previo a la revolución industrial en Europa. Como claramente lo explica Sen (2014), el surgimiento de la clase obrera implicó poner fin, forzosamente, a antiguos derechos al uso de la tierra y otros medios de vida, e incluso a la seguridad que brindaban las relaciones feudales. El despojo y la simultánea creación de la propiedad privada dejaron a grandes sectores de la población desposeídos y obligados por tanto a someterse a las penurias de la disciplina industrial.

La lectura feminista de esa transición entre feudalismo y capitalismo que hace Federici (2010) da cuenta de cómo en este proceso los cuerpos de las mujeres, en particular de las “heréticas” (hereje, la curandera, la esposa desobediente, la mujer que se anima a vivir sola, en definitiva, las brujas), fueron objeto de violencia específica. Estas

violencias, este “estado de guerra permanente contra las mujeres” se repite, renueva y actualiza en cada nueva fase de acumulación originaria.⁴

Los procesos violentos han acompañado desde entonces al capitalismo: la acumulación de riqueza y privilegios en grupos minoritarios, reproduciendo sistémicamente la desigualdad; el despojo de territorios y medios de vida; las migraciones forzadas por motivos políticos, religiosos o económicos; los conflictos armados; la destrucción sistemática del planeta.

La imposición del neoliberalismo, hacia la década del 90, imprime particulares características a la violencia del capital, que impone su voluntad por la fuerza represiva (Estatual, para-estatal o privada) o por la deuda.

Los endeudamientos soberanos fueron la puerta de entrada a los programas de ajuste estructural en el Sur Global. Estos programas llevaron adelante amplios procesos de privatizaciones de empresas y servicios públicos (con diferente intensidad entre los países) que abonaron a la mercantilización de la vida cotidiana. Muchos bienes y servicios a los que antes se accedía por tratarse, precisamente, de derechos, pasaron a depender del poder adquisitivo para comprarlos.

Adicionalmente, en el marco de estos programas se avanzaron reformas flexibilizadoras en las relaciones laborales, deteriorando la garantía de derechos y precarizando las formas contractuales, los niveles salariales y la protección social. En este último aspecto, las reformas a instituciones sociales centrales, como es el caso de los sistemas previsionales, erosionaron la cobertura de los sistemas y la calidad de las prestaciones, precarizando no solamente la vida presente sino también la futura.

4 Gago (2019) identifica cuatro escenas de violencia que representan la actualización de esta “guerra contra las mujeres”: 1. La implosión de la violencia en los hogares como consecuencia de la desjerarquización de la figura del varón proveedor; 2. La emergencia de nuevas violencias en los barrios populares en el marco de la proliferación de economías ilegales; 3. El saqueo de tierras y bienes comunes por parte del capital transnacional; 4. La articulación de la explotación y la extracción de valor a través de la financierización de la vida social.

En América Latina, los 90 también fueron la etapa del comienzo de la consolidación de la dimensión extractivista del neoliberalismo. Los procesos de apertura y liberalización comercial y financiera flexibilizaron la entrada y salida de capitales transnacionales, y crearon un terreno fértil para la extranjerización de la explotación de los recursos naturales. Es el tiempo de la consolidación del agro-negocio (liderado por multinacionales) y las industrias extractivas. Este paradigma se reforzará en el nuevo siglo con el empuje de una estrategia de desarrollo basada en el neoextractivismo, promovido incluso por los gobiernos “progresistas” de la región, y que incluirá en esta etapa la creciente participación de inversiones chinas en el sector (Svampa, 2019).

La deuda también jugará un rol clave en este proceso de despojo. Como lo explica Sassen (2015) hay dos vectores que funcionan articuladamente. Por un lado, el endeudamiento soberano, que debilita a los gobiernos y les impone la flexibilización de las regulaciones que facilitan la entrada y salida de capitales, pero que además limita las posibilidades de los Estados de ejercer políticas activas de promoción o protección de las actividades de pequeños productores agropecuarios o de las economías regionales. Así, funciona el segundo vector, pues se va preparando de manera lenta pero persistente un terreno fértil para la apropiación (por tenencia o por uso) de grandes extensiones de tierra por parte de empresas transnacionales. “La gradual destrucción de economías tradicionales en áreas rurales preparó el terreno, literalmente, para algunas de las nuevas necesidades del capitalismo avanzado, concretamente tierra para la agricultura de plantación y para acceder a agua, metales y minerales” (Sassen, 2015, p. 104).

El endeudamiento como mecanismo disciplinador y despojador funciona también a nivel micro. Los pequeños productores rurales, desatendidos por los Estados (ocupados en atender sus propias restricciones fiscales) se ven muchas veces forzados a tomar créditos bancarios para hacer frente a problemas de financiamiento, a malas cosechas, a consecuencias de fenómenos climáticos. Luego no pueden con sus ingresos hacer frente a los compromisos de endeudamiento, y

es cuando se ven forzados a vender o alquilar sus tierras. La masividad de estos fenómenos explica las adquisiciones de gran escala.

El paradigma extractivo no se reduce al espacio rural ni a la extracción de los recursos naturales. También en espacios urbanos y suburbanos se produce un proceso extractivo creciente alimentado por la especulación inmobiliaria, que produce desplazamiento de poblaciones de menos recursos, desalojos e incremento en el valor del alquiler de las viviendas. Más aún, como señalan Gago y Mezzadra (2017) en su formulación de la noción de extractivismo ampliado, las fronteras extractivas se expanden para alcanzar a los territorios virtuales de la extracción de datos e información, y a las economías domésticas que son despojadas a través del extractivismo financiero (Gago y Cavallero, 2019). La deuda se inscribe, así, como un mecanismo violento de extracción.

3. ¿La sustentabilidad de la deuda o la sostenibilidad de la vida?

Las posiciones dominantes insisten en la necesidad de que los países y los hogares honren sus deudas. Esta perspectiva, que se reviste de un tono de moralidad, se sostiene en la premisa de que no pagar la deuda puede llevar a situaciones de caos que implicarían consecuencias devastadoras para los países y para los hogares. Sin embargo, esta narrativa puede cuestionarse por varias razones. La primera es que oculta las raíces del endeudamiento, que pueden ser tan inmorales como, en su lógica, no pagar la deuda. La segunda es que las condiciones que impone el endeudamiento, el costo de pagar la deuda, pueden colisionar con el derecho que todas las personas tenemos a vivir una vida digna. O, dicho de otro modo, ¿cuál es el costo social y económico de pagar lo impagable? La tercera es que el costo de no pagar la deuda es indeterminado, y de hecho puede no ser tan elevado si los mercados demuestran tener “memoria corta” o “perdonar rápidamente” el no pago, lo que suele ocurrir si se habilitan nuevas oportunidades de negocios.

Visibilizar las dimensiones ocultas de los procesos que explican las recurrentes crisis de endeudamiento de muchos países del Sur Global puede ayudar en esta reflexión. La narrativa dominante pone el eje en los desmanejos macroeconómicos, el pobre desempeño de las economías, las fallas en la gestión gubernamental y los problemas de corrupción. Sin desconocer que algunos de estos elementos, en distinta magnitud, pueden en efecto ser parte de los condicionantes que llevan a los países a profundizar su endeudamiento soberano, una mirada alternativa nos permite reconocer las raíces sistémicas de estos procesos.

En este sentido, tres elementos pueden resaltarse que hacen a la dinámica del capitalismo financiero global y que hoy explican el rol central de la deuda. En primer lugar, el proceso de creciente financiarización. La lógica financiera, motorizada por la búsqueda de ganancias de corto plazo, hoy gobierna la toma de decisiones económicas. De hecho, las empresas, particularmente las grandes empresas transnacionales, obtienen crecientemente sus ganancias en mayor proporción de inversiones financieras que de inversiones en la economía real. Así hay una necesidad permanente de innovación financiera, que conlleva la creación de sofisticados y cada vez más intangibles activos financieros⁵, y a su vez la búsqueda de nuevos mercados para los productos financieros⁶. Desde una perspectiva feminista, este proceso ha llegado al paroxismo con el reciente desarrollo de los llamados “bonos de género”⁷. Simultáneamente, los procesos de des-regulación de la nor-

5 Un ejemplo de esto que hoy domina la agenda global del desarrollo son los procesos de securitización, que transforman en activos financieros los rendimientos esperados de inversiones propias del terreno del financiamiento para el desarrollo. Esto anuda con los procesos que buscan apalancar el financiamiento del sector privado, y es muy habitual en las experiencias de asociaciones público-privadas. Sobre estos procesos se puede ver a Gabor (2019).

6 Así aparece el avance del sector financiero sobre sectores sociales que antes despreciaba y que ahora concibe como nuevos mercados. Es claramente el caso de los instrumentos de crédito de bajo monto difundidos en los sectores populares. Para una comprensión de este proceso y de su particular rasgo de feminización ver Cavallero (2021).

7 Ver el capítulo Bohoslavsky y Lavinás en este libro.

mativa financiera a nivel de los países va permitiendo una circulación más fluida del dinero, pero también más opaca. En este contexto el poder corporativo crece.

En segundo lugar, y en línea con este creciente poder corporativo, los Estados se desfinancian. La carrera hacia la baja en los estándares tributarios, como mecanismos de los gobiernos para atraer inversión extranjera directa, pero centralmente las prácticas habituales de abusos tributarios por parte de las empresas, reducen la capacidad de los Estados para captar recursos⁸. El desfinanciamiento de los Estados tiene dos consecuencias que ponen en riesgo la posibilidad de priorizar y garantizar la sostenibilidad de la vida (o al menos una serie básica de derechos humanos). En primer lugar, los Estados van siendo cooptados por los intereses corporativos (a los que tratan de seducir para captar sus inversiones), y de esta forma, el sector privado va dominando la gobernanza global y definiendo las prioridades de la agenda del desarrollo⁹. En segundo lugar, los gobiernos se ven cada vez más limitados para financiar las políticas públicas, y de esta forma se van retirando de la provisión pública de bienes y servicios claves para la reproducción social. La tercera consecuencia del desfinanciamiento de los Estados es su creciente endeudamiento.

En tercer lugar, y también relacionado con lo anterior, ante la re-tracción del Estado, la vida se mercantiliza (y se financieriza) crecientemente. Los bienes y servicios que se van retirando de la provisión pública deben ser accedidos a través del mercado. Como esto se da en un contexto de precarización del empleo y de las condiciones laborales, donde los salarios son cada vez más bajos (tanto en términos de su participación en el producido de valor económico, como en términos de su poder adquisitivo), los hogares necesitan recurrir al endeuda-

8 Cobhan y Jansky (2020) presentan una sistematización de estimaciones existentes que para el caso de los países en desarrollo en relación a las pérdidas en los impuestos a las ganancias de las empresas varían de 77 a 240 mil millones de dólares.

9 Para un mayor desarrollo de esta idea de la captura corporativa de los Estados y de la agenda de desarrollo ver Rodríguez Enríquez (2021).

miento, no ya para adquirir bienes durables o consumos más suntuosos, sino simplemente para sobrevivir.

Por esto mismo, los hogares de bajos ingresos se vuelven un mercado atractivo para las instituciones financieras formales (además de para los diversos mecanismos de circulación informal del dinero). E incluso las políticas sociales asistenciales alimentan el fenómeno siendo ellas mismas distribuidoras de créditos (aquí podemos incluir numerosas experiencias de políticas sociales que buscan facilitar la llamada inclusión financiera), o bien funcionando como colaterales para el endeudamiento de los hogares.¹⁰

Sin dudas es en la restauración del paradigma de la austeridad donde se pone explícitamente de manifiesto la disputa entre sostenibilidad de la deuda y sostenibilidad de la vida. Ortiz y Cummins (2022) realizan un exhaustivo análisis de las medidas de austeridad implementadas o proyectadas en el mundo entre 2022 y 2025. Señalan que, según las propias proyecciones del FMI, se espera que se produzcan recortes de gasto público en 143 países y que las mismas afecten al 85 % de la población mundial. Los países del Sur Global serán los más afectados, con recortes estimados en 3,5 % del PBI. Más de la mitad de los países relevados realizarán recortes que llevará a sus gastos públicos a niveles más bajos que los existentes en el momento anterior a la pandemia.

El tipo de medidas de recorte relevadas tiene impactos sociales directos, afectando de manera más relevante a las mujeres: I) racionalización de los programas sociales asistenciales (muchos de los cuáles están feminizados); II) reducción de los salarios en el empleo público (que posee una planta feminizada, particularmente en las categorías más bajas); III) privatización de empresas y servicios públicos y promoción de asociaciones público-privadas; IV) reformas de flexibilización y precarización laboral; V) reformas previsionales (que suelen limitar el acceso a los beneficios previsionales a quienes poseen regis-

¹⁰ Lavinias (2017) desarrolla extensamente esta idea en su estudio de los procesos de financierización de las políticas sociales, con especial énfasis en el caso de Brasil.

tros contributivos más débiles, entre quienes las mujeres se encuentran sobre-representadas) y; VI) reducción del gasto en educación y salud (que afecta mayormente a las mujeres dado su rol en la gestión de los cuidados, pero también porque las fuerzas de trabajo en estos sectores sociales están feminizadas).

El gobierno de Argentina, que ha firmado un nuevo acuerdo con el FMI en 2022 (confirmando y legitimizando así el endeudamiento asumido por la gestión de gobierno de Macri), se encuentra también bajo la presión de la austeridad, cuyo impacto se ve con claridad en los últimos ejercicios presupuestarios. Por ejemplo, según informó la Oficina Nacional de Presupuesto, la inversión pública cayó en 2022 38,3 % en términos reales¹¹. Por su parte, el gobierno nacional le giró a las provincias y municipios un 33 % menos de recursos en términos reales en 2022 que el año anterior. Es de esperar que esto repercuta en los presupuestos provinciales y municipales y, consecuentemente, en la provisión de los servicios de educación y salud que están descentralizados en estos niveles sub-nacionales. El gasto en jubilaciones y pensiones (principal componente del gasto público social) pasó de representar 8 % del PBI en 2021 a 7,7 % en 2022, y está 1,9 % por debajo del nivel de 2017.

Como el presupuesto del gobierno nacional en Argentina incorpora una metodología de Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG)¹², se puede analizar en particular como este presupuesto de austeridad afecta a partidas que se considera tienen potencialidad para reducir las brechas de desigualdad de género. Eso hace la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ, 2022) y señala, para

11 Datos disponibles en línea en: <https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2022#aif>

12 Si bien la existencia de PPG es un avance, también es importante señalar que se trata de un primer paso, limitado a la identificación de partidas presupuestarias que podrían tener un impacto positivo en la situación de las mujeres y diversidades, o en la reducción de las brechas de desigualdad de género. Se esperaría que, en el futuro, un análisis presupuestario desde una perspectiva feminista sea un ejercicio más amplio, integrado, que analice el gasto pero también las políticas macroeconómicas más ampliamente (incluyendo el endeudamiento), que combina estrategias cuantitativas y cualitativas y que pueda advertir el impacto real de las políticas públicas en las condiciones y calidad de vida de las personas.

el presupuesto 2023: I) una reducción, en términos reales respecto de 2022, de 6,8 % de las Prestaciones Previsionales por Moratoria (que cobran básicamente mujeres) y un 8,8 % en las Pensiones no Contributivas para Madres de 7 o más Hijxs; II) una caída de 11,5 % en términos reales de las partidas para la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE), y de 32 % en la Tarjeta Alimentar (transferencias monetarias para la compra de alimentos); III) una reducción del 19 % en las partidas para llevar adelante Acciones de Reparación de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes Hijos de Víctimas de Femicidio; IV) una caída de 45,5 % en términos reales de las partidas que financian el programa para la primera infancia “Primeros Años”; V) una caída de 37,2 % en los fondos destinados a la Protección de Víctimas de Violencias.

La política de austeridad del gobierno argentino también se manifiesta en la reducción de personas beneficiarias del principal programa para la población en edad activa con problemas de inserción laboral, el “Potenciar Trabajo”. Esta reducción va acompañada, además, de una campaña de violencia simbólica (desde sectores del gobierno, de la oposición y de los medios de comunicación hegemónicos) contra las personas beneficiarias de ese programa (y de los programas asistenciales de transferencias monetarias en general, cuya población beneficiaria se encuentra feminizada), a quienes se acusa de corrupción (porque en algunos casos se percibe el beneficio sin cumplir con todas las condiciones exigidas), pero más ampliamente se acusa de vagancia y de vivir del Estado (en un giro discursivo que esconde los enormes beneficios recibidos por el capital concentrado y los sectores de altos ingresos de la población en la forma de sucesivos blanqueos, tratamientos especiales en relación a la política cambiaria, beneficios tributarios, etc.).

Para poner en perspectiva el caso del Potenciar Trabajo como un ejemplo de la violencia económica que implican las políticas de ajuste, que afecta además de manera relativa más a las mujeres, podemos señalar que actualmente el programa cubre a más de un millón de personas beneficiarias, de las cuales el 63 % son mujeres, predomi-

nantemente jóvenes (el 83 % tiene entre 18 y 45 años) y la mayoría tiene bajo nivel educativo (66 % no tiene el secundario completado). Cerca del 50 % de las personas beneficiarias realizan su contraprestación trabajando en comedores y merenderos comunitarios, es decir, cumpliendo una función esencial para la reproducción social de los sectores populares (como quedó en evidencia durante la pandemia). También predominan las actividades de pequeña agricultura tendientes a garantizar la seguridad alimentaria.

Como señala Giosa Zuazúa (2022), a pesar de su función de sostenimiento del ingreso de las poblaciones más desaventajadas, pero también de su rol clave en la reproducción social de estos sectores, el programa viene sufriendo críticas y reducciones desde el año 2021. En octubre de 2021, el Ministro de Desarrollo Social de ese momento señaló la intención de suspender las altas al programa y de transformarlo en una herramienta para incentivar el empleo asalariado registrado (aunque nunca se aclaró cómo sería). En junio de 2022, la vicepresidenta de la Nación enunció críticas a la gestión del programa, especialmente a la mediación de las organizaciones sociales. En agosto de 2022, el gobierno anunció la realización de auditorías a las personas beneficiarias de los programas, medida que fue muy celebrada por sectores políticos y mediáticos conservadores que enarbolan la controvertida narrativa de la meritocracia. A principios de diciembre se habían dado de baja 20.000 beneficios del programa. En definitiva, el contexto de ajuste y la reducción efectiva de partidas presupuestarias para este tipo de programa termina deteriorando las condiciones materiales de vida de la población beneficiaria, por pérdida de las transferencias o retrasos en sus pagos, mientras se alimenta una narrativa violenta que les acusa de abusadora/es del presupuesto público, negando el rol que muchas de estas personas cumplen en actuar allí donde el Estado falla (proveyendo alimentación, cuidado e infraestructura social básica en barrios populares).

La creciente debilidad de los mecanismos del Estado para proveer a los ingresos y a la reproducción social lleva a los hogares a incre-

mentar los intercambios de mercado, y ante la ausencia de fuentes de ingreso suficientes, a endeudarse¹³. Así se expresa el vínculo directo entre endeudamiento público y endeudamiento doméstico. La deuda como disciplinamiento de los Estados, pero también de los hogares.

En definitiva, la sustentabilidad de la deuda, el cumplimiento de los compromisos de déficit fiscal y la manera de hacerlo (siempre a través de recortes de gastos con prioridades cuestionables, en lugar de enfocando a los sectores que sistemáticamente practican abusos tributarios y desfinancian al Estado) se vuelven una práctica de violencia económica que pone en riesgo concreto la sostenibilidad de la vida.

4. Las resistencias feministas al endeudamiento

El contexto de expansión del movimiento feminista ha resultado propicio para generar resistencias a la deuda desde una perspectiva que articula las distintas manifestaciones de la violencia capitalista y patriarcal. Como explica Gago (2019, p. 84), “(e)s el surgimiento de un feminismo de masas el que ha permitido (y permite) hacer una lectura del mapa de las violencias como entramado”. Esta etapa del activismo feminista encuentra su surgimiento en las masivas movilizaciones de junio de 2015 convocadas bajo la consigna “Ni una menos: vivas nos queremos”, justamente como forma de reacción a una de las formas más extrema de violencia contra las mujeres: los femicidios.

Esta demanda del Estado como responsable de la violencia contra las mujeres y como el actor que podría justamente transformar la situación con políticas activas para la erradicación de toda forma de violencia, se enlaza posteriormente con la llamada “ola verde”, el movimiento feminista que de forma muy masiva luchó para la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo (logro que se consigue a fines de 2020).

13 Partenio (2022) sistematiza los hallazgos de un proyecto que indagó particularmente en el vínculo deuda, trabajo, cuidados en el ámbito de los sectores populares de Argentina, con especial énfasis en la experiencia de las mujeres. Allí pueden verse de manera encarnada las consecuencias del vínculo endeudamiento público - endeudamiento doméstico.

Es en el marco de este activismo que se van dando acciones que mostrarán cómo los temas económicos, y particularmente la cuestión de la deuda, van penetrando la agenda feminista. Como lo cuentan Cavallero y Gago (2019), el 2 de junio de 2017 se organizó una acción frente al Banco Central de la República Argentina, donde se repartieron volantes y se leyó un manifiesto que llevaba por título “¡Vivas, libres y desendeudadas nos queremos!”. Allí se explicaba esta comprensión sistémica de los procesos de endeudamiento, y se ponía en escena y en debate público el endeudamiento privado, doméstico y familiar como un problema del feminismo.

Esta aproximación activista al problema del endeudamiento lo que hace es problematizar la dinámica abstracta de las finanzas en su relación con la vida cotidiana, con las distintas formas de violencia (doméstica e institucional) y con las modalidades actuales de explotación del trabajo (que también pueden entenderse como formas de violencia). Esta mirada se sintetiza en la consigna repetida en los pafos feministas de cada 8 de marzo: “la deuda es con nosotras”.

El activismo contras las violencias económicas y las deudas se extiende en diferentes ámbitos. Se expresa con claridad en una parte del activismo sindical feminista. Se articula con otros movimientos sociales globales en las resistencias al y en el G20 y la Organización Mundial de Comercio¹⁴. Se levanta contra el discurso dominante de la inclusión financiera como oportunidad¹⁵. Y se expresa cuando critica las hipócritas estrategias de género de las instituciones financieras internacionales¹⁶.

14 Ver al respecto el número de julio de 2018 de DAWN informa, que sintetiza las acciones y la perspectiva sostenida frente a la cumbre de la OMC realizada en Buenos Aires a fines de 2017: <https://dawnnet.org/publication/dawn-informa-junio-2018/>

15 Ver al respecto el posteo de Verónica Gago y Lucí Cavallero de mayo de 2018 en Cartografía: <https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2021/05/26/los-movimientos-y-las-deudas-veronica-gago-y-luci-cavabello/>

16 Ver al respecto Elson y Rodríguez Enríquez (2021) así como el manifiesto firmado por más de 100 organizaciones feministas rechazando la estrategia de género del FMI: <https://www.campaignofcampaigns.com/index.php/en/our-work/actions/354-rejection-of-international-monetary-fund-s-strategy-toward-mainstreaming-gender-2>

Al mismo tiempo, las resistencias feministas a la deuda se transforman en prácticas concretas. Se sostienen en una actitud que propone ser insumisas a las finanzas, y que promueve el desacato. Por ejemplo, se articulan en formas de préstamo y financiamiento que surgen de las propias organizaciones sociales, se canalizan a través de experiencias de “finanzas éticas”¹⁷, se reconvierten en prácticas de ahorro comunitario (como el caso del pasanaku en la comunidad boliviana), y se organizan para resistir desalojos frente a las impagables deudas inmobiliarias o para proponer nuevas regulaciones en el mercado de alquileres¹⁸.

En definitiva, lo que la resistencia feminista frente a la deuda genera es organización colectiva, es enunciación de las raíces sistémicas del endeudamiento, es visibilización del entramado de violencias económicas, es insurrección frente a lo establecido con carácter de verdad. Las finanzas pueden cuestionarse, pueden desafiarse y pueden transformarse. Y esto es urgente e imperativo.

Bibliografía

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia - ACIJ (2022). “Género en el Proyecto 2023”. Buenos Aires: ACIJ.
- Cavallero, L. (2021). “La deuda como dispositivo de violencia financiera en las economías populares feminizadas”. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales – UBA. Tesis doctoral.
- Cavallero, L. y Gago, V. (2019). *Una lectura feminista de la deuda*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Cobham, A. y Jansky, P. (2020). *Estimating Illicit Financial Flows. A critical guide to the data, methodologies and findings*. New York: Oxford University Press.
- De la Cruz, C. (2014). “Una lectura feminista sobre el carácter político y el poder emancipador de las finanzas éticas”, en Yolanda

¹⁷ Sobre el paradigma de las finanzas éticas, ver De la Cruz (2014).

¹⁸ Federici *et al.* (2021) recopilan una serie de experiencias de resistencias frente al endeudamiento.

- Jubeto Ruiz *et al.* (Eds.), *Sostenibilidad de la vida. Aportaciones desde la Economía Solidaria, Feminista y Ecológica*, Bilbao: Red de Economía Solidaria y Alternativa Euskadi.
- Elson, D. y Rodríguez Enríquez, C. (2021). “Del dicho al hecho: la narrativa de género del FMI y los derechos humanos de las mujeres”. *Derechos en Acción* 6(18): 275-310.
- Federici, S. (2010). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Federici, S., Cavallero, L. y Gago, V. (2021). *¿Quién le debe a quién?: ensayos transnacionales de desobediencia financiera*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Gabor, D. (2019). *Securitization for Sustainability. Does it help achieve the SDGs?* Washington: Heinrich Boell Stiftung North America.
- Gago, V. (2019). *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo*. Buenos Aires: Tinta y Limón.
- Gago, V. y Mezzadra, S. (2017). “A Critique of the Extractive Operations of Capital: Toward an Expanded Concept of Extractivism”. *Rethinking Marxisms* 29(4): 574-91.
- Giosa Zuazúa, N. (2022). “¿Victimarias o víctimas? El conflicto con el programa potenciar trabajo.” Buenos Aires: Coyunturas. La política en Disputa. Diciembre: https://coyunturas.com.ar/victimarias-o-victimas-el-conflicto-con-el-programa-potenciar-trabajo/?utm_source=newsletter&utm_campaign=68430-Lanzamiento+COYUNTURAS&utm_medium=email
- Lavinas, L. (2017). *The Takeover of Social Policy by Financialization. The Brazilian Paradox*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ortiz, I. y Cummins, M. (2022). *End Austerity. A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-2025*. Action Aid.
- Partenio, F. (2022). *Deudas, cuidados y vulnerabilidad. El caso de las mujeres de hogares de clases populares en la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Rodríguez Enríquez, C. (2021). “Corporate Accountability and Women’s Human Rights: an Analytical Approach to Public-Private

- Partnerships (PPPs)”. DAWN’s Discussion Paper #31. Febrero de 2021.
- Santillana Ortíz, A., Partenio, F. y Rodríguez Enríquez, C. (2021). *Si nuestras vidas no valen, entonces produzcan sin nosotras. Reflexiones feministas sobre la violencia económica*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Sen, G. (2014). “Reconsiderando la acumulación originaria”. En: G. Sen y M. Durano (eds.) *Refundando los contratos sociales: Feministas en un mundo feroz*. Londres: Zed Books.
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Wetzlar: Calas.
- Ulloa, A. (2021). “Repolitizar la vida, defender los cuerpos-territorios y colectivizar las acciones desde los feminismos indígenas”. *Ecología Política*, 61: 38-48.

Deuda, desarrollo y género

Penelope Hawkins y Marina Zucker-Marques¹

1. Introducción

Desde hace mucho tiempo, se ha mostrado que la austeridad, relacionada con la crisis financiera, afecta de manera desproporcionada a las mujeres (Elson, 1993; Périvier, 2018; Geoghegan y Fois, 2021). Sin embargo, el presente capítulo señala que la discriminación por motivos de género en cuanto a relaciones de deuda soberana no está limitada a etapas de crisis y que las semillas de las mujeres que se llevan la peor parte de la carga de la deuda pública se siembran durante la etapa expansionista de un modelo de desarrollo económico dependiente del crecimiento inducido por la deuda. Luego, se identifican algunas de las vías que unen las políticas de desarrollo, la deuda y la discriminación por motivos de género en todo el ciclo del crecimiento inducido por la deuda.

¹ Agradecemos a Gary Dymksi y Katie Gallogly-Swan por sus útiles aportes a las primeras versiones de este capítulo. Las opiniones expresadas en esta publicación son las de las autoras y no pretenden reflejar las opiniones o puntos de vista de la UNCTAD o sus miembros.

En la sección 2, se presenta la situación describiendo el problema del crecimiento inducido por la deuda y la discriminación por motivos de género. En la sección 3, se analiza la creciente toma de deuda de los países en desarrollo. En la sección 4, se consideran algunos de los canales que impactan en las mujeres durante las etapas de adquisición de deuda y de austeridad del crecimiento inducido por la deuda. La sección 5 concluye con algunas propuestas para la agenda de la deuda soberana, entre ellas, un marco conceptual revisado para considerar la sostenibilidad de la deuda que utiliza una perspectiva de desarrollo para abordar la igualdad de género.

2. Crecimiento inducido por la deuda y discriminación

Existe una aceptación generalizada entre economistas de distintas tradiciones de que, además de movilizar recursos internos, los países en desarrollo también deben canalizar recursos externos para crecer y cumplir con los desafíos del desarrollo. Para abordar esto, en 1961, una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas instó a los Estados miembros a “adoptar medidas conducentes a un aumento del flujo de recursos públicos y privados para el desarrollo hacia los países en desarrollo”². No obstante, seis décadas después, los mecanismos de la arquitectura de la deuda financiera internacional aún no logran generar la cantidad necesaria de fondos y financiamiento a un precio que permita dicho desarrollo. En cambio, las transferencias financieras netas (o flujos netos de recursos) siguen *saliendo de* los países en desarrollo hacia los más avanzados, lo que crea una paradoja (Kregel, 2004): los recursos externos se consideran necesarios para financiar el desarrollo, pero esto, a su vez, genera flujos de retorno de pagos de intereses y de remesas de utilidades que podrían dominar la cuenta corriente en exceso de flujos de capital (UNCTAD, 2019). Prebisch, quien luego se convirtiera en el primer Secretario General

2 Asamblea General - Resolución 1710 (XVI), “Decenio de las Naciones Unidas - Programa de cooperación económica internacional”, A/RES/1710(XVI) párr. 2 (19 de diciembre de 1961), disponible en [undocs.org/en/A/RES/1710\(XVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/1710(XVI)).

de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), señaló que “mientras las existencias de capital extranjero aumentan, sus servicios financieros también lo hacen, lo que requerirá una mayor proporción de recursos provenientes de las exportaciones. Además, a medida que estos servicios crecen, habrá menos lugar para importar bienes de capital junto con estos recursos” (Prebisch, 1950, p. 480, traducción de las autoras).

Por este motivo, algunas/os economistas han sostenido que el desarrollo depende de los términos de intercambio y asistencia para el desarrollo (Prebisch, 1952)³. Sin embargo, la tan deseada ayuda de los países desarrollados fue, en su mayor parte, decepcionante y no logró materializar mejores condiciones comerciales para los países en desarrollo (ver sección 3). En cambio, ante la dificultad para atraer inversiones extranjeras directas, la opción por defecto para una estrategia de crecimiento se ha convertido en un crecimiento inducido por la deuda, lo que genera una acumulación de deudas para los países en desarrollo: la creciente toma de deuda de estos países ha aumentado su vulnerabilidad y socavado sus expectativas de crecimiento, y el impacto que esto genera en las mujeres se vuelve más visible durante las etapas de austeridad. En un modelo de crecimiento inducido por la deuda, los mercados financieros y el creciente apalancamiento financiero son los impulsores de la economía real. Asimismo, cada vez más, la sostenibilidad de la deuda de los países en desarrollo ya no se encuentra en manos de las soberanías afectadas. En un entorno de fragilidad y efectos colaterales, la caída de los precios de los bienes y un crecimiento debilitado o las decisiones sobre políticas monetarias en los países desarrollados pueden rápidamente provocar cargas de deuda insostenibles en los países en desarrollo (UNCTAD, 2019).

Conforme a esta estrategia de crecimiento inducido por la deuda, se observa que los países en desarrollo pueden alternar entre etapas de toma de deuda y de austeridad y, a pesar de que no siempre son

3 Para conocer más sobre este debate, ver Fajardo (2022).

las únicas dos opciones, a los fines de este análisis, es útil diferenciar ambas etapas.

En la etapa de toma de deuda, la entrada de capitales ejerce una presión ascendente en los tipos de cambio y se acumulan reservas. La apreciación cambiaria tiende a reducir la competitividad de la industria interna (Kregel, 2018), lo que sirve para enfriar las empresas nacionales orientadas a la exportación y los ingresos por exportación en general. Debido a que los países en desarrollo suelen importar bienes de capital, la reducción a largo plazo de los ingresos por exportaciones puede socavar la capacidad del país de importar insumos necesarios para invertir. De manera más insidiosa, a medida que los flujos de capital ingresan, los países en desarrollo han demostrado una fuerte preferencia por acumular reservas de divisas. El aumento de la acumulación de reservas significa una oportunidad perdida en términos de la tan necesaria inversión y del gasto público (Elhiraika y Ndikumana, 2007).

En la etapa de austeridad, o crisis, el país se encuentra en la obligación de priorizar el reembolso a los acreedores, en especial, a los externos. Por lo tanto, el concepto actual de sostenibilidad de la deuda, entendido como la capacidad de un Estado de cumplir sus obligaciones de pago presentes y futuras sin acuerdo de excepción o incumplimiento, depende de su voluntad y capacidad de sacrificar los objetivos internos en pos del cumplimiento de las exigencias externas (Kregel, 2006). Al hacer esto, los Estados dejan de lado los compromisos de derechos humanos, toda vez que los recursos para asegurar la materialización de los derechos económicos y sociales se desvían para pagar demandas de deuda. Mientras Kregel exige una nueva definición de sostenibilidad de la deuda que contemple el prolongado proceso de desarrollo —definición a la que la UNCTAD le está dando cuerpo (ver sección 5)— los países que enfrentan crisis financieras se ven obligados a reducir el gasto fiscal en un intento de generar los recursos suficientes para evitar el incumplimiento.

La igualdad de género es un componente crucial para un desarrollo exitoso. Las crisis financieras pueden forzar un costo despro-

porcionado en las mujeres al aumentar su vulnerabilidad económica y afectar los resultados sociales (Floro y Dymiski, 2000). Por el contrario, el crecimiento económico que lleva a una mayor participación femenina en la fuerza laboral sin inversiones compensatorias en la provisión de atención social y sin una mejor distribución de las responsabilidades de cuidado, en última instancia, comprometerá la inversión y el crecimiento (Braunstein, Seguino y Altringer, 2021)⁴. Dado que mejorar la posición y la actividad económica de las mujeres tiene beneficios macroeconómicos para el crecimiento económico y el desarrollo (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2006), en cualquier escenario en el que las crecientes cargas de la deuda y los pagos del servicio de la deuda compitan con los escasos recursos fiscales destinados a la salud, la educación y la asistencia social en épocas normales, o traigan aparejados los recortes asociados con la austeridad, el avance en cuestiones de igualdad de género se verá socavado y se revertirán los resultados del desarrollo.

Sobre esta base, el capítulo delinea tres dimensiones clave de la interacción de las mujeres con la sociedad y la economía: como empleadas, como cuidadoras y como ciudadanas. Cada una de estas dimensiones crea vías de discriminación de género durante el ciclo de crecimiento inducido por la deuda, no únicamente durante períodos de crisis. El análisis sugiere que la toma de deuda soberana por sí sola puede impedir la posibilidad de llevar adelante las inversiones compensatorias necesarias en la provisión de atención social para la inversión y el crecimiento que conducen a la igualdad (ver sección 4 más adelante). En cambio, en los países en desarrollo donde se atrae deuda a tasas de interés que superan con creces aquellas asociadas con el costo del capital en los países desarrollados, la toma de deuda soberana genera un requisito de servicio que impone un límite para las inversiones en servicios públicos y sociales (Persaud, 2022), lo que asegura de manera efectiva la desigualdad y, en última instancia, un camino de menor desarrollo.

4 Braunstein et al. no consideran el rol de la deuda de manera explícita en su análisis del crecimiento.

3. La creciente toma de deuda de los países en desarrollo

Durante los últimos 20 años, los niveles de deuda externa aumentaron a un ritmo sin precedentes en los países en desarrollo. El saldo total de deuda externa de los países de ingreso bajo y mediano (sin contar China) ascendió de USD 1,9 mil millones en 2000 a USD 6,7 mil millones en 2020. Como consecuencia de la preferencia por la liquidez en el mercado durante la época de la pandemia de COVID-19, la deuda externa de los países de ingreso bajo y mediano (sin contar China) descendió levemente en 2021 (aproximadamente USD 100 mil millones). No obstante, esta disminución —que destaca las dificultades de los países en desarrollo que emiten deuda cuando más necesitan los recursos— es una excepción en una tendencia que ya tiene 20 años, durante la cual el saldo de deuda externa de los países de ingreso mediano se triplicó⁵, mientras que se duplicó en los países de ingreso bajo⁶. Como se muestra en la figura 1, los saldos de deuda externa aumentaron más rápido que el PIB; por consiguiente, las proporciones deuda/exportación ascendieron de 15 % a 28 % en 2010 para los países de ingreso más bajo, de 22 % a 33 % para los países de ingreso mediano bajo y de 30 % a 49 % para los países de ingreso mediano alto (sin incluir China) en el mismo período.

El incremento del saldo de la deuda en los países de ingreso bajo y medio refleja, al menos en parte, que las fuentes alternativas de financiamiento externo son insuficientes: Si bien la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) ascendió a USD 167,9 mil millones en 2021, lo que representa el 0,31 % del ingreso nacional bruto (INB) de los países donantes (OCDE, 2022), los flujos de ayuda AOD no han logrado alcanzar el objetivo propuesto por la ONU del 0,7 % del INB de los países desarrollados⁷. Entre los años 2000 y 2020, la brecha de ayuda

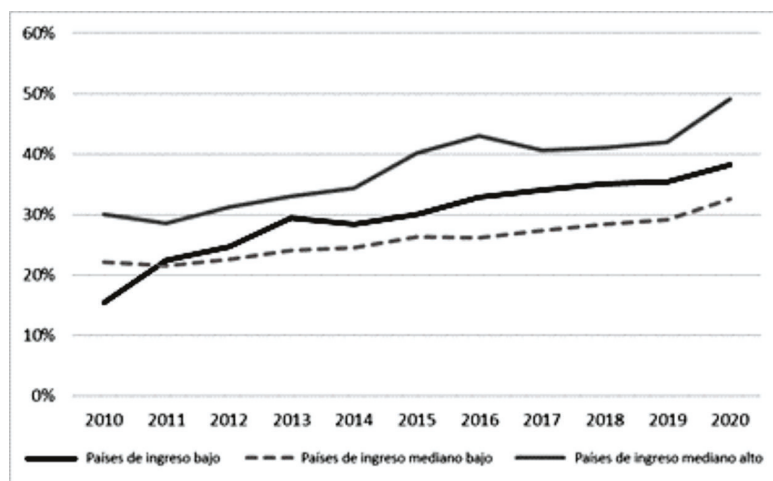
5 El aumento fue de USD 644 mil millones a USD 2399 mil millones para los países de ingreso mediano bajo y de USD 1180 mil millones a USD 4127 mil millones para los países de ingreso mediano alto.

6 Aumento de USD 79 mil millones a USD 166 mil millones.

7 La resolución 27 (II) adoptada por la UNCTAD II (1968), denominada “Crecimiento, Financiación del Desarrollo y Ayuda”, contempla un objetivo complementario para

AOD acumulada (es decir, la diferencia entre el monto objetivo y el monto efectivamente transferido) asciende a USD 3,4 mil millones, lo que representa aproximadamente el 70 % del incremento del saldo de deuda en los países de ingreso bajo y mediano (sin incluir China)⁸.

Figura 1: Saldos de deuda externa como porcentaje del PIB, por grupo de ingreso (sin incluir China), 2010-2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Estadísticas Internacionales de Deuda del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Clasificación según el BM (2022).

la ayuda AOD neta del 0,75 % del producto nacional bruto (PNB) de los países desarrollados, sumado a un objetivo total de transferencias de recursos financieros “de un monto neto mínimo del 1 % del PNB”. La UNCTAD II fue decisiva para instaurar el financiamiento del desarrollo y la ayuda AOD como temas de la agenda internacional. En 1970, la resolución 2626 (XXV, § 43) de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un 0,7 % del PNB objetivo para la ayuda AOD y modificó a un 0,7 % del INB objetivo en 1993.

⁸ Cálculos propios de las autoras en función de las Estadísticas de la Deuda Internacional del Banco Mundial y de la información provista por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y el sistema de reporte de acreedores (CRS, por su sigla en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El incremento en el saldo de la deuda externa durante las últimas dos décadas generó una mayor participación de los prestamistas privados, además de los tradicionales prestamistas oficiales (bilaterales o multilaterales). Si bien los acreedores oficiales aún dominan en los países de ingreso bajo, el porcentaje de exposición a los bancos comerciales y los tenedores de bonos se triplicó de un 4 % en 2010 a un 12 % en 2020. El mayor incremento de prestamistas privados se observó en el ámbito de los países de ingreso medio bajo, donde este porcentaje aumentó un 20 % (partiendo de una base del 25 % en 2010). En los países de ingreso medio alto (sin incluir China), esta exposición aumentó solo un 2 %, aunque los prestamistas privados ya mantenían el 68 % del saldo de la deuda de estos países en 2010. El cambio en la composición de la base de acreedores empeoró las condiciones de los préstamos para los países en desarrollo (Banco Mundial, 2022) y el porcentaje de servicio de la deuda a los prestamistas privados supera las tenencias por un margen considerable en todos los grupos de países. Por ejemplo, los acreedores privados componen el 12 % de la exposición a la deuda de los países de ingreso bajo, pero reciben el 22 % del servicio de la deuda de estos países. En términos de costos por préstamos, los préstamos realizados por prestamistas privados se tasan en promedio 300 puntos básicos por encima de los préstamos oficiales. Asimismo, los prestamistas oficiales ofrecen plazos de vencimiento más extensos (en promedio, 26 años) que los prestamistas privados (en promedio, 12 años), mientras que los préstamos de prestamistas privados provocan un aumento del riesgo de refinanciamiento en condiciones de mercado menos favorables.

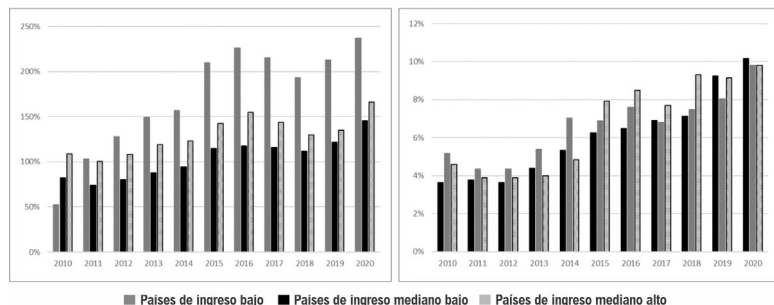
El incremento de los saldos de deuda y el deterioro de los costos por préstamos han menoscabado los indicadores de sostenibilidad de la deuda para los países en desarrollo. A modo de ejemplo, entre los años 2010 y 2020, se observó un deterioro del saldo de deuda externa como porcentaje de las exportaciones —un indicador general de la solvencia de la deuda externa— para todos los grupos de países. En el caso de los países de ingreso bajo, este porcentaje aumentó de 52 %

en 2010 a 237 % en 2020, mientras que para los países de ingreso mediano bajo, aumentó de 82 % a 145 % y, para los países de ingreso mediano alto, aumentó de 109 % a 166 % en el mismo período (como se muestra en la figura 2.a). Otro indicador relevante de sostenibilidad de la deuda es el servicio de la deuda externa, pública y con garantía pública como porcentaje de los ingresos públicos, que indica la capacidad del Estado usada para servir la deuda externa. En la figura 2.b, se muestra cómo el servicio de la deuda externa, pública y con garantía pública típicamente se duplicó en todos los grupos de países y alcanzó un valor aproximado del 10 % en 2020.

Figura 2: Indicadores de sostenibilidad de la deuda externa, por grupo de ingreso (sin incluir China), 2010-2020

a. Saldo de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones

b. Servicio de la deuda externa, pública y con garantía pública como porcentaje de los ingresos públicos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Estadísticas Internacionales de Deuda del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Clasificación según el BM (2022).

En la siguiente sección, se analizan la discriminación por motivos de género y las etapas de adquisición y servicio de la deuda, así como las etapas de austeridad del crecimiento inducido por la deuda.

4. Vías de discriminación por motivos de género en el ciclo del crecimiento inducido por la deuda

El género produce un impacto en los distintos roles que los varones y las mujeres desempeñan en la sociedad, en la economía y en la vida política. Sobre la base de estas diferencias, las políticas y las dinámicas económicas afectan a ambos géneros, aunque por distintos medios (Périvier, 2018; de Oliveira y Allocati, 2022; Ghosh, 2021). En esta sección, nos centraremos en tres roles (no exhaustivos) que las mujeres desempeñan en la economía y en la sociedad —ciudadanas, cuidadoras y empleadas— con el objetivo de comprender mejor los impactos con perspectiva de género ocasionados por la estrategia de crecimiento inducido por la deuda.

El concepto de “mujeres como ciudadanas” consiste en el derecho de acceder a los servicios sociales y de protección básicos y adecuados, entre los que se incluye, por citar solo algunos ejemplos, el derecho a la atención médica, a la educación y a la jubilación. Sin perjuicio de la equidad de derechos que los varones y las mujeres puedan tener en determinadas sociedades, se hace más vulnerable a las mujeres debido las deficiencias de los servicios públicos básicos por diversos motivos, entre ellos, los requisitos específicos para la atención médica, las expectativas con perspectiva de género en materia de educación y trabajo, y una mayor probabilidad de dependencia económica durante los años en los que pueden trabajar. Como “cuidadoras”, se reconoce que las mujeres todavía son las principales proveedoras de las tareas de reproducción social, entre ellas, el trabajo no remunerado en el hogar (por ejemplo, el cuidado de niños y niñas, el cuidado de los adultos mayores, la administración de los recursos del hogar, etc.), y cómo estas actividades no remuneradas se interrelacionan con las políticas económicas y el desarrollo. Por último, al referirnos a las mujeres “como empleadas”, tenemos en cuenta el patrón de empleo de las mujeres en el sector público y la interacción con el gasto público. Si bien las tres dimen-

siones que se mencionan aquí están interconectadas, proporcionan un dispositivo conceptual que nos permite comprender cómo el ciclo del crecimiento inducido por la deuda afecta a las mujeres no solo durante la etapa de austeridad, sino también durante la etapa de adquisición de la deuda.

En las tablas 1 y 2, se resume el análisis en el que se consideran las dimensiones de la participación económica y social de las mujeres y las niñas en el ciclo del crecimiento inducido por la deuda. Lo novedoso de nuestro aporte se encuentra en la sistematización de las dimensiones de género y en la evaluación explícita tanto de la etapa de adquisición de la deuda como de la etapa de austeridad cuando la deuda ya no es sostenible. Nos enfocamos en la provisión de atención médica como una vía evidente para demostrar de qué modo se manifiestan estas dimensiones.

Tabla 1: Etapas y dimensiones del crecimiento inducido por la deuda en sistemas de deuda onerosa

Etapa del ciclo de la deuda / Dimensión de discriminación por motivos de género	Etapa de adquisición de la deuda	Etapa de austeridad
Las mujeres como ciudadanas	Suministro básico inadecuado de hospitales y escuelas: las mujeres pueden prescindir de la atención médica o estar obligadas a pagar los servicios médicos a crédito.	Los recortes en el gasto público generan cierre de hospitales o escasez de personal. Disminuye el acceso a estos servicios.

Las mujeres como cuidadoras	Las estructuras sociales inadecuadas y la imposibilidad de compartir las responsabilidades de cuidado implican una presión generalizada para las mujeres en relación con el tiempo dedicado al cuidado, lo que les resta tiempo para garantizarse mejores trabajos remunerados, por ejemplo, mediante la inversión en capital humano.	Los recortes en el gasto público implican que las mujeres deben brindar más cuidados a los adultos mayores, las personas enfermas y los menores, lo que acrecienta el impacto desproporcionado de las medidas de austeridad para las mujeres.
Las mujeres como empleadas	Posibilidad de una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, aunque no implica necesariamente que incluya sueldos competitivos. No se produce forzosamente un incremento en el empleo en el sector público (en el que se emplea a la mayor parte de las mujeres).	Los recortes en el gasto público generan la pérdida de empleos femeninos (que representa el mayor porcentaje de empleados/as del sector público). Esto conlleva la pérdida de ingresos y de la obra social, genera mayor vulnerabilidad, y hace que las deudas personales sean más difíciles de soportar.

Fuente: Clasificación propia

El impacto de la discriminación por motivos de género que surge de las relaciones de deuda soberana no se reserva exclusivamente a la vida adulta. Por el contrario, durante las distintas etapas de la vida de una mujer —la niñez, la adultez y la vejez— el crecimiento inducido por la deuda afecta a las mujeres y las niñas de diversas formas, debido a los sesgos de género y a las asimetrías en el acceso a los recursos y las oportunidades que se presentan en su vida. La discriminación de las

niñas influye tanto en sus logros posteriores como en el acceso a recursos y oportunidades (por citar algunos ejemplos, recibir educación formal durante menos años afecta sus oportunidades laborales y tener empleos mal remunerados durante la vida adulta impacta en su jubilación durante la vejez). En la tabla 2, se incluyen algunos ejemplos de discriminación por motivos de género en las distintas etapas de la vida.

Lograr la igualdad de género es un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 5). Para alcanzarlo, es fundamental respaldar otros ODS mediante el gasto público, en particular, los ODS 1 a 4: fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar adecuados, y educación y calidad. Si bien la inversión en los ODS 1 a 4 favorece tanto a varones como a mujeres, se considera que invertir en servicios de cuidado, salud y educación es una inversión social a favor de la mujer (por ejemplo, Cozzi y De Henau, 2015).

Tabla 2: Etapas de la vida y discriminación por motivos de género durante las fases del crecimiento inducido por la deuda

Etapas de la vida	Discriminación por motivos de género en cada etapa
Niñez	<p>Educación: Cuando los servicios educativos son escasos y costosos (o se racionan durante un período de austeridad), puede ocurrir que, en los hogares, se priorice la escolarización de los varones y no de las mujeres. Existen más probabilidades de que las niñas deban abandonar la escuela debido a cuestiones de necesidad económica.</p> <p>Seguridad alimentaria: Existen más probabilidades de que las niñas (y las mujeres) padezcan debido a la inseguridad alimentaria en comparación a los varones y los niños.</p> <p>Trabajo de cuidado y empleo doméstico no remunerados: Las niñas (en contraposición con los niños) realizan la mayoría de las tareas domésticas, incluidos el cuidado de niños/as y adultos/as mayores. Menos años de escolarización para las niñas en su niñez.⁹</p>

9 <https://data.unicef.org/topic/gender/gender-norms-and-unpaid-work/>

<p>Adultez</p>	<p>Empleo y remuneración: Hay una menor participación de las mujeres en el mercado laboral. Hay más mujeres con empleos en los sectores peor remunerados, incluido el sector de trabajo informal. La discriminación por motivos de género afecta la brecha salarial de género. Existen más probabilidades de que las mujeres pierdan sus trabajos por motivos de recortes de gastos presupuestarios o bien que sean objeto de congelamientos salariales. Salud: La insuficiencia de asistencia médica a las mujeres en edad reproductiva afecta sus ingresos y la longevidad. Trabajo de cuidado y empleo doméstico no remunerados: Las mujeres realizan la mayor parte de las tareas del hogar, lo que dificulta su participación en el mercado laboral.</p>
<p>Vejez</p>	<p>Jubilación: Los sistemas de pensión pueden replicar las desigualdades en los ingresos de por vida.</p>

4.1 Las mujeres como ciudadanas

Durante las etapas de austeridad, que pueden incluir la imposición de un programa de ajuste estructural, se vuelve evidente que el costo de oportunidad de priorizar el servicio de la deuda y la reducción de la deuda sobre otras demandas fiscales implica el posible cierre de los establecimientos sanitarios de un país, el cese de su construcción o bien la falta de personal para su atención (Pandolfelli, Shandra y Tyagi, 2014). Esto ocasiona impactos desproporcionados en las mujeres, en su rol de procreadoras: por ejemplo, los países de la región del África subsahariana que están sujetos a programas de ajuste estructural presentan tasas de mortalidad materna más altas que los países que no participan de dichos programas (*ibidem*).

Durante la etapa de adquisición de deuda, el derecho de las mujeres de acceder a atención médica apropiada puede quedar restringido o denegado, ya que el incremento de las cargas de la deuda limita el progre-

so social debido a que los pagos del servicio de la deuda compiten con el escaso gasto fiscal (BM 2022, XI). Como se muestra en la figura 2, en los últimos 10 años, ha habido una tendencia al aumento en el servicio de la deuda externa pública y con garantía pública más rápido que el gasto en salud para todos los grupos de los países en desarrollo.

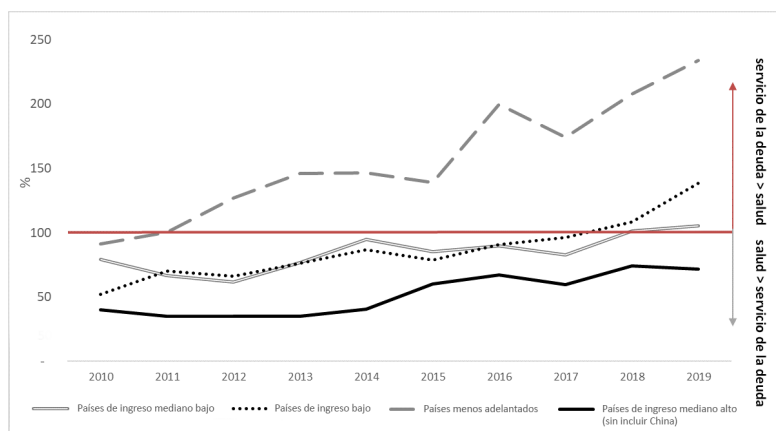
La situación es más grave para los países más pobres y con las economías más vulnerables, donde la falta de atención médica suele ser mortal para las mujeres. Por citar un ejemplo, en el caso de los 46 países de ingreso bajo y mediano clasificados como Países Menos Adelantados (PMA) por la ONU¹⁰, se observa que, mientras que el servicio de la deuda externa pública y con garantía pública de estos países había consumido un porcentaje de los ingresos gubernamentales equivalentes al presupuesto para atención médica para 2011, en 2019 (el último año para el cual hay información disponible), el servicio de la deuda externa pública y con garantía pública en los PMA era en promedio 2,5 veces superior al gasto en salud. Los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2017) indican que la tasa de mortalidad materna (MMR, por su sigla en inglés) en los PMA es de 415 por cada 100.000 nacidos vivos (mientras que en los países de ingreso alto es de 11 por cada 100.000 nacidos vivos). Si bien la tasa de mortalidad materna en los PMA se ha reducido considerablemente desde el año 2000, cuando el número ascendía a 763, todavía se encuentra muy por encima de la meta de los ODS, que consiste en reducir la tasa a 70 por cada 100.000 nacidos vivos para 2030. Si bien a nivel mundial más del 80 % de los partos contó con la asistencia de un profesional en el año 2018, la tasa fue del 60 % en los PMA (OMS, 2021). En la actualidad, los PMA emplean aproximadamente el 4 % del PIB en gastos de salud, lo cual representa menos de la mitad del gasto promedio a nivel mundial del 9,8 % (OMS, 2021).

Otros países en desarrollo también enfrentan desafíos similares en materia de servicio de la deuda, como se muestra en la figura 3. El 94 % de todos los fallecimientos maternos se produce en países de

10 Listado completo disponible en <https://unctad.org/topic/least-developed-countries/list>

ingreso bajo y mediano (OMS, 2019), donde el servicio de la deuda supera el gasto en materia de salud, excepto en los países de ingreso mediano alto (sin incluir China). Durante la pandemia, en 2020, alrededor de 62 países destinaron una mayor parte de su presupuesto para el servicio de la deuda que para el gasto en atención médica, mientras que, en 36 países, el gasto para el servicio de la deuda fue mayor que el gasto en educación (Munevar, 2021).

Figura 3: Servicio de la deuda pública y con garantía pública como porcentaje del presupuesto para gastos médicos, por grupos de países para el período 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Estadísticas Internacionales de Deuda del Banco Mundial (BM) y del FMI. Clasificación según el BM (2022).

La ausencia de un sistema público de atención médica adecuado puede imponer una carga financiera personal a las mujeres. Ante un menor gasto público destinado a la salud, es probable que, en las zonas periféricas, los hospitales, las clínicas y el personal médico sean escasos, y que la única opción para las mujeres pobres sea privarse de los tratamientos que necesitan (Smith, 2000). Asimismo, dado el

retraso acumulado en la provisión de atención médica y el énfasis en generar ingresos públicos suficientes para servir la deuda, los Estados están más dispuestos a consentir la presión por privatizar los servicios públicos y adoptar un sistema regido por el principio de que «el usuario paga», al tiempo que desvían el presupuesto de los servicios sociales con el propósito de garantizar el servicio de la deuda apropiado (ver, por ejemplo, el caso de Ecuador en Muchhala y Guillem, 2022).

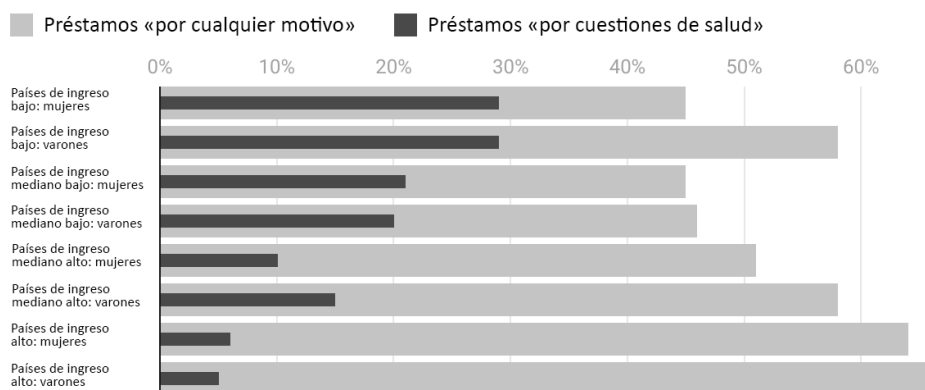
Los sistemas donde “el usuario paga” son regresivos y las personas más vulnerables simplemente quedan excluidas de servicios que deberían ser universales y públicos (Elson, 1993). Tanto los costos como la proximidad geográfica se correlacionan con el uso que las mujeres hacen de los servicios de atención médica. En consecuencia, las mujeres provenientes de los hogares más pobres solicitan atención con menor frecuencia o la postergan en tanto esta les resulta más costosa o menos accesible. (Dupas y Jain, 2021). Dicho comportamiento puede ser perjudicial para la salud de las mujeres, en particular, para las mujeres embarazadas, y, en última instancia, puede generar una tasa de mortalidad más elevada (Taneja y Jadhav, 2022).

Además, para aquellas mujeres que se ven en la obligación de contraer deuda para costear los gastos de la atención médica, esto puede empobrecerlas. De acuerdo con la OMS (2020), solo en 2015, 89,7 millones de personas cayeron en la extrema pobreza (debajo de los USD 1,90 por persona por día) por tener que pagar los gastos médicos en forma directa. En el mismo informe, se indica que, en 2015, al menos 927 millones de personas incurrieron en gastos catastróficos en salud, lo que implica un gasto superior al 10 % de sus ingresos para costear una crisis de salud o una afección crónica. Para unas 200 millones de personas, dichos gastos comprendían más del 25 % de sus ingresos, lo que, en muchos casos, generó deudas inmanejables.

Recurrir al endeudamiento para costear los gastos de salud (ver figura 4) muestra que las mujeres tienden a tomar deuda en mayor o igual medida que los varones (salvo en los países de ingreso mediano alto), aunque los hombres típicamente tienen una mayor inclusión fi-

nanciera y una mayor parte de ellos se endeuda más que las mujeres. Esta tendencia de las mujeres de los países pobres de endeudarse más para acceder a los servicios médicos pone de relieve la importancia de contar con un sistema de atención médica que cuente con los recursos necesarios y esté financiado de forma pública.

Figura 4: Porcentaje de personas encuestadas que pidieron un préstamo “por cualquier motivo” en comparación con quienes lo hicieron “por cuestiones de salud”, por grupo de ingresos, 2021



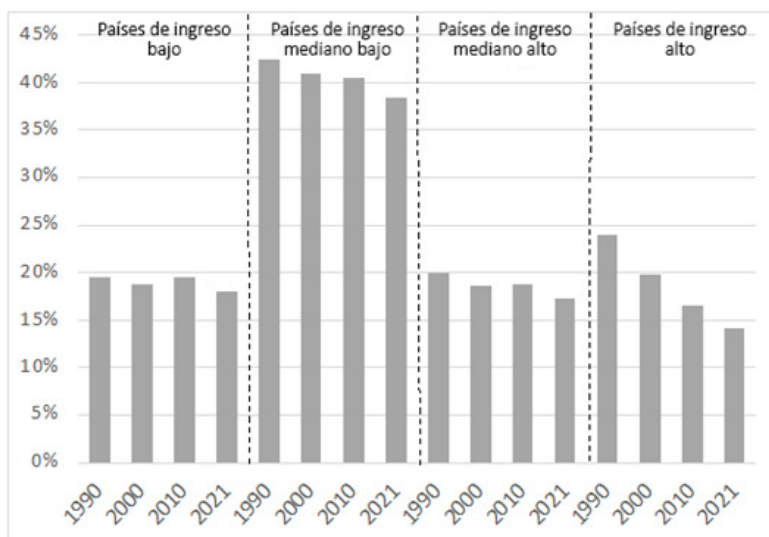
Fuente: Elaboración propia según la base de datos Findex, BM 2021

4.2 Las mujeres como cuidadoras

En todo el mundo, las mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado en el hogar (tareas que incluyen cocinar, limpiar, buscar agua y leña, cuidar a niños y niñas, etc.) y, en algunos países, la carga de trabajo no remunerado es diez veces mayor que la de los varones (Ferrant *et al.*, 2014). En consecuencia, las mujeres se encuentran continuamente sin tiempo, lo que, a menudo, las limita para realizar tareas remuneradas o, incluso, se lo impide (Périvier, 2018). Esta problemática se refleja en la brecha existente en las tasas de participación laboral de los varones y las mujeres.

Como se muestra en la figura 5, en todos los grupos de ingresos, la participación laboral femenina es considerable y constantemente más baja que la masculina. Asimismo, en 2021, la diferencia entre la participación laboral femenina y masculina permaneció obstinadamente elevada en un 38 %, en los países de ingreso mediano bajo. Si bien la brecha en la participación en el mercado laboral está disminuyendo, se logró una disminución del 10 % entre los años 1990 y 2021 únicamente en los grupos de países de ingreso alto.

Figura 5: Brecha de participación laboral entre varones y mujeres por grupo de países por ingreso, 1990, 2000, 2010 y 2021



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Portal de Datos de Género del Banco Mundial

El gasto público es un factor clave tanto para reducir la carga que las tareas de cuidado generan en las mujeres como para liberarlas y que logren incrementar las tasas de participación en el mercado laboral (remunerado). Se ha observado que los servicios sociales, incluido el cuidado de niños y niñas, financiados de forma pública son funda-

mentales. Así, por ejemplo, el servicio diurno de guardería infantil ha permitido el incremento de la ocupación laboral de las madres (Thévenon, 2013; Nishitaten y Shikata, 2017; Andresen y Havnes, 2019). En general, las comparaciones entre países muestran que, si se reducen dos horas diarias de trabajo de cuidado no remunerado en las mujeres, la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral puede incrementarse hasta un 10 % (para un determinado nivel de PIB per cápita, tasa de fertilidad, tasa de desempleo femenino, educación femenina, tasa de urbanización y licencia por maternidad) (Ferrant *et al.*, 2014).

La inversión en infraestructura por parte del sector público (en materia de electricidad, vialidad, agua y saneamiento) puede reducir los obstáculos que enfrentan las mujeres para insertarse en el mercado laboral (Fabrizio *et al.*, 2020; Lei, Desai y Vanneman, 2019; Dinkelman, 2011). Con la electrificación, se generan beneficios a nivel general, pero, en el caso de las mujeres y sus responsabilidades relativas al hogar, acceder a la electricidad puede mejorar la eficiencia para realizar tareas que consumen mucho tiempo, como lavar la ropa, preparar la comida, guardar, ordenar y limpiar. En consecuencia, las mujeres contarían con mayor disponibilidad para buscar un trabajo remunerado. Si bien el acceso a la energía eléctrica ha mejorado con el tiempo, en 2019, para más de 940 millones de personas (es decir, aproximadamente el 13 % de la población mundial), vivir sin electricidad era todavía una realidad (Ritchie *et al.*, 2022).

4.3 Las mujeres como empleadas

El sector público es el que emplea la mayor cantidad de mujeres y, a nivel mundial, las mujeres constituyen el 46 % de la fuerza de trabajo en el sector público y el 33 % en el sector privado (Mukhtarova *et al.*, 2021). De acuerdo con la información de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2019, se observó que, en una muestra disponible de economías avanzadas y en desarrollo, 78 de 96 presentaban un porcentaje mayor de mujeres con trabajo en el sector público que en el sector privado.

Dado que el sector público es un empleador clave de mujeres, las medidas de austeridad y las limitaciones en los presupuestos públicos resultan perjudiciales para el empleo femenino. Mientras que las pérdidas de empleo causadas por los recortes del gasto público en sectores donde predominan las mujeres, como el de la salud, son una preocupación evidente, la falta de inversión pública en el sistema sanitario disminuye las oportunidades de crear nuevos empleos y esto, en consecuencia, impacta sobre todo en las trabajadoras. Apoyar al sistema de salud público genera un beneficio doble para las mujeres: como ciudadanas, podrían acceder a mejores condiciones de atención médica y, como empleadas, tendrían más oportunidades laborales. A su vez, esto se asocia con mejoras en materia de desarrollo (Bargawi y Cozzi, 2017).

5. Una agenda feminista en materia de deuda es una agenda de desarrollo

Para elaborar una agenda feminista sobre cuestiones de deuda, resulta fundamental repensar el modelo de crecimiento predominante que depende de la deuda externa y, en especial, de acreedores privados que ofrecen peores condiciones de préstamo a los países en desarrollo que los prestamistas multilaterales y oficiales. Un modelo de crecimiento inducido por la deuda hace que los países en desarrollo sean frágiles ante impactos externos. Esto, a su vez, empeora la situación de desigualdad de género. Durante la etapa de adquisición de deuda, el incremento de las cargas de la deuda limita el progreso social debido a que los pagos del servicio de la deuda compiten con el escaso gasto fiscal para invertir en salud, educación, asistencia social e infraestructura; áreas en las que el gasto público es vital para mejorar las condiciones socioeconómicas de las mujeres. Durante la etapa de austeridad, existe una tendencia a perder las mejoras en materia de gasto social que tanto cuesta alcanzar y, en consecuencia, sea en forma directa o indirecta, se contribuye a incrementar la desigualdad de género mediante la vulnerabilidad de las mujeres ante la disminución de

prestaciones sociales, protección social y oportunidades de empleo. A su vez, esto menoscaba el desarrollo.

Para apoyar a los países en desarrollo en su salida del modelo de crecimiento inducido por la deuda y en la ampliación del espacio fiscal para el desarrollo que fomente la igualdad de género, se requiere un enfoque alternativo a la sostenibilidad de la deuda, en el que se contemplen metas sociales y económicas, y en el que los derechos humanos sean el centro del debate. Con el fin de lograr este objetivo, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas elaboró los “Principios Rectores sobre evaluación de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos”, tal como los presentó el experto independiente en deuda externa y derechos humanos de la ONU en 2018 (Experto independiente, 2018) y, posteriormente, adoptó la resolución (Consejo de Derechos Humanos, 2019) que pone énfasis en la necesidad de considerar las cuestiones de la deuda a fines de respetar los derechos humanos. Como parte de este cambio, también se necesita un nuevo enfoque para los exámenes de sostenibilidad de la deuda con el que se zanjén de mejor manera las necesidades y los compromisos de los acreedores y los deudores, de una evaluación de la flexibilidad a corto plazo para cumplir con las exigencias nacionales y extranjeras de los acreedores a un examen en el que se presente mayor flexibilidad para servir la deuda sin sacrificar los objetivos de desarrollo a largo plazo (Kregel, 2006). En un esfuerzo por contribuir a este cambio, la UNCTAD elaboró el marco para la evaluación de financiación del desarrollo sostenible (*Sustainable Development Finance Assessment [SDFA] Framework*), dirigido a los responsables de formular las políticas en los países en desarrollo y centrado explícitamente en lograr objetivos básicos de desarrollo y desarrollo estructural. El propósito de la evaluación SDFA de la UNCTAD es evaluar la necesidad de financiación del desarrollo de un país para lograr la transformación estructural a partir de los primeros cuatro ODS (ver secciones anteriores) y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad de las posiciones financieras externas y del sector público (Hawkins y

Prates, 2021). Este marco incorpora la financiación del desarrollo sostenible en su conjunto y contempla todas las fuentes de financiación externa, es decir, la inversión extranjera directa (IED), la inversión extranjera de cartera, las remesas y la deuda externa (tanto pública como privada). Su objetivo es destacar que existe una variedad de opciones de políticas para mantener la sostenibilidad financiera externa y del sector público, al tiempo que también se logran los ODS. El marco SDFa permite evaluar dichas opciones (UNCTAD, 2022).

Se necesita un cambio significativo en el análisis de la sostenibilidad de la deuda que permita el desarrollo en lugar de sacrificarlo. La sostenibilidad de la deuda está conectada con la fragilidad percibida de los países en desarrollo y su capacidad para resistir los impactos externos. Las estrategias para fomentar la financiación del desarrollo deben minimizar la exposición a los impactos externos, los flujos de capital transfronterizos y las cargas de servicio de la deuda externa (UNCTAD, 2019). A su vez, es necesario reavivar el multilateralismo para impulsar la ayuda oficial para el desarrollo, detener los flujos de financiación ilícitos y rediseñar la estructura financiera internacional, en la que los países en desarrollo tengan acceso a una deuda asequible y puedan renegociarla en forma ordenada y oportuna.

Este tipo de enfoque de la sostenibilidad de la deuda respalda la igualdad de género como parte de una agenda de desarrollo que garantiza que la financiación pública provea los servicios públicos necesarios. Sin ello, una agenda feminista para el desarrollo continuará siendo una meta difícil de alcanzar.

Bibliografía

- Andresen, M. E. y Havnes, T. (2019). “Childcare, parental labor supply and tax revenue”. *Labour Economics*, Vol. 61, 101762.
- Banco Mundial (2022). “International Debt Report 2022: Updated International Debt Statistics”. Washington DC. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38045>

- Bargawi, H y Cozzi, G. (2017). “Engendering economic recovery: modelling alternatives to austerity in Europe”. *Feminist Economics* 23(4): 225-249.
- Braunstein, E, Seguino, S y Altringer, L. (2021). “Estimating the Role of Social Reproduction in Economic Growth”. *International Journal of Political Economy*. 50(2), 143-164.
- Consejo de Derechos Humanos (2019). “The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights”, Resolution A/HRC/RES/40/8, (5 de abril).
- Cozzi, G y De Henau, J. (2015). “The Juncker plan must not be a missed opportunity for gender equality”. *Euractive*, marzo 12.
- Dinkelman, T. (2011). “The effects of rural electrification on employment: New evidence from South Africa”. *American Economic Review*, 101(7), 3078-3108.
- Dupas, Pascaline, y Jain, Radhika (2021). “Women Left Behind: Gender Disparities in Utilization of Government Health Insurance in India”. No. w28972. National Bureau of Economic Research.
- de Oliveira, A. L. M., y Alloatti, M. N. (2022). “Gendering the crisis: austerity and the Covid-19 pandemic in Brazil”. *Economia Politica*, 39(1), 203-224.
- Elhiraika, A y Ndikumana, L. (2007). “Reserves accumulation in African countries: Sources, motivations and effects”. Economics Department Working Paper Series No. 24. University of Massachusetts Amherst.
- Elson, D. (1993). “Gender relations and economic issues” en *Women and economic policy*, editado por Barbara Evers. Oxfam: Oxford.
- Experto Independiente (2018). “Guiding principles for assessing the human rights impact of economic reform policies”, Consejo de Derechos Humanos de la ONU, UN Doc. A/HRC/40/57 (19 de diciembre).
- Fabrizio, S., Fruttero, A., Gurara, D., Kolovich, L. L., Malta, V., Tavares, M. M. y Mühleisen, M. (2020). “Women in the Labor Force:

- The Role of Fiscal Policies. Staff Discussion Notes”. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2020/02/11/Women-in-the-Labor-Force-The-Role-of-Fiscal-Policies-46237>
- Fajardo, M. (2022). *The World That Latin America Created*. Cambridge University Press, London.
- Ferrant G., Pesando L. M., y Nowacka K. (2014). “Unpaid Care Work: The missing link in the analysis of gender gaps in labour outcomes”. OECD Development Centre, diciembre. Disponible en: https://www.oecd.org/dev/development-gender/Unpaid_care_work.pdf
- Floro, M y Dymiski, D. (2000). “Financial Crisis, Gender and Power: An analytical framework”. *World Development*, 28 (7), 1269-1283.
- FMI (2006). “Gender and its Relevance to Macroeconomic Policy: A Survey”. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Gender-and-its-Relevance-to-Macroeconomic-Policy-A-Survey-19890>
- Geoghegan, V. S. y Fois M. (2021). “Women, Debt and Gender Inequalities”. Latindadd. Disponible en: https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/09/Mujeres-deuda-y-desigualdad-Final_English.pdf
- Ghosh, J. (2021). “Gender concerns in debt relief”. International Institute for Environment and Development, Londres. Disponible en: <https://www.iied.org/20691iied>.
- Hawkins, P. y Prates, D. (2021). “Global Financial Safety Nets, SDRs and Sustainable Development Finance: Can the options on the table deliver needed fiscal space?”. DA- Covid project. Disponible en: <https://mobilizingdevfinance.org/research-material/global-financial-safety-nets-sdrs-and-sustainable-development-finance-can-options>
- Kregel, J. A. (2004). “External financing for development and international financial instability”. G-24 Discussion Paper Series (No. 32). Ginebra: ONU.

- Kregel, J. A. (2006). “Rethinking debt sustainability in the context of the Millennium Development Goals.” *BNL Quarterly Review*, Vol. LIX 242: 225-48.
- Kregel J (2018). “The clearing union principle as the basis for regional financial arrangements in developing countries” en “Debt Vulnerabilities in Developing Countries: A New Debt Trap?”. Vol. II: Policy Options and Tools. UNCTAD/GDS/MDP/2017/4 (Vol II). Ginebra: 57-92.
- Lei, Sonalde Desai y Reeve Vanneman (2019). “The Impact of Transportation Infrastructure on Women’s Employment in India”, *Feminist Economics*, 25 (4), 94-125.
- Muchhala, B y Guillem, A. (2022). “Gendered austerity and embodied debt in Ecuador: channels through which women absorb and resist the shocks of public budget cuts”. *Gender and Development*. 30 (2):283-309.
- Munevar, D. (2021). “A Debt pandemic: dynamics and implications of the debt crisis of 2020”. Eurodad. Disponible en: https://www.eurodad.org/2020_debt_crisis
- Nishitaten, S. y Shikata, M. (2017). “Has improved daycare accessibility increased Japan’s maternal employment rate? Municipal evidence from 2000–2010”. *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 44, pp. 67-77.
- OCDE (2022). “Official Development Assistance: ODA data and trends 2021”. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>
- OMS (2017). “Least Developed Countries Health and Who: Country Presence Profile “. Disponible en <https://apps.who.int/iris/handle/10665/255802>
- OMS (2019). “Maternal Mortality Fact sheet.” 19 de septiembre. Disponible en <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/maternal-mortality>.

- OMS (2020). “Global monitoring report on financial protection in health 2019”. Disponible en <https://www.who.int/publications/item/9789240003958>
- OMS (2021). “WHO country presence in least developed countries (LDCs)”, Disponible en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/344255/9789240033412-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pandolfelli, L. E., Shandra, J., y Tyagi, J. (2014). “The international monetary fund, structural adjustment, and women’s health: a cross-national analysis of maternal mortality in Sub-Saharan Africa”. *The Sociological Quarterly*, 55(1), 119-142.
- Pérvier, H. (2018). “Recession, austerity and gender: A comparison of eight European labour markets”. *International Labour Review*, 157(1), 1-37.
- Persaud, A. (2022). “Breaking the Deadlock on Climate: The Bridgetown Initiative”. Group d’études geopolitiques No. 3. At <https://geopolitique.eu/en/articles/breaking-the-deadlock-on-climate-the-bridgetown-initiative/>
- Prebisch, R. (1950). “The Economic Development of Latin America and its Principal Problems”. (Nueva York: ECLA, UN Department of Economic Affairs).
- Prebisch R. (1952). “Theoretical and practical problems of economic growth”, Santiago, ECLAC, 1973. Originalmente publicado en 1952 como documento ECLA E/CN.12/221 Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43904/S1501407_en.pdf?sequence=1
- Ritchie, H., Roser M y Rosado P. (2022). “Energy”. Published online at OurWorldInData.org. Recuperado de from: ‘<https://ourworldindata.org/energy>’
- Smith, M K. (2000). “Hospitals in developing countries: a weak link in a weak chain”. *The Lancet*. 354:26

- Taneja A. y Jadhav N. (2022). “Experiences of women while availing services in the Private Healthcare System of India”. Oxfam. Disponible en: <https://www.oxfamindia.org/genderprivatisationhealth>
- Thévenon, O. (2013). “Drivers of female labour force participation in the OECD”. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/drivers-of-female-labour-force-participation-in-the-oecd_5k46cvrgnms6-en
- UNCTAD (2019). “Current Challenges to developing country debt sustainability”. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmn-nnibpcajpcglclefindmkaj/https://unctad.org/system/files/official-document/gds2018d2_en.pdf
- UNCTAD (2020). “Topsy turvy world: Net transfer of resources from poor to rich countries”. Policy Brief No.78, mayo.
- UNCTAD (2022). “Sustainable Development Finance Assessment (SDFA) Framework: linking debt sustainability to the achievement of the 2030 Agenda”, DA Covid-19 Project Paper 16/22, noviembre, Disponible en <https://mobilizingdevfinance.org/research-material/unctad-sustainable-development-finance-assessment-sdfa-framework-linking-debt>

Deuda y cambio climático: crisis gemelas que sobrecargan a las mujeres en el Sur Global

Iolanda Fresnillo y Leia Achampong

1. Introducción. La deuda y el cambio climático amenazan a los derechos de las mujeres

A medida que una nueva crisis azota al Sur Global, los gobiernos y las economías enfrentarán crecientes dificultades y desafíos para lidiar con la recuperación tras la pandemia y con las emergencias climáticas. Los gobiernos de todo el mundo responden a las restricciones fiscales y a los aumentos de deuda con recortes de gastos, una estrategia que lejos de ser neutral en términos de género exacerbará las desigualdades. Asimismo, la emergencia climática también tiene impactos negativos específicos para los derechos de las mujeres y la justicia de género. La intersección de la crisis de deuda y la crisis climática está atrayendo cada vez más la atención de las organizaciones de la sociedad civil, la/os académica/os, las instituciones multilaterales y los gobiernos.

Sin embargo, el análisis de cómo estas dos crecientes emergencias afectan los derechos de las mujeres y exacerban las desigualdades de género continúa sin explorarse ampliamente. En este capítulo, pre-

cisamente, se abordará cómo la combinación de la crisis de deuda y la crisis climática, junto con la estrategia de austeridad para afrontar turbulencias en materia de deuda, está llevando a mayores desigualdades de género y amenaza los derechos de las mujeres, explorando de qué manera la arquitectura financiera internacional existente no resulta adecuada para ofrecer soluciones que sean justas en términos de género, y presentando propuestas para respuestas feministas y sistémicas.

En la sección 2 de este capítulo, se aborda cómo los gobiernos responden a una mayor crisis de deuda con recortes de gastos y políticas de austeridad renovadas, lo que pone en peligro la capacidad de los servicios públicos de fomentar los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres y la justicia de género. En la sección 3, se presenta de qué modo la crisis de deuda y la crisis climática están conectadas en un ciclo que se autoalimenta, y, en la sección 4, se analiza cómo la combinación de ambas crisis genera impactos agravantes para las desigualdades de género y los derechos de las mujeres. En la sección 5, se explora de qué forma la arquitectura financiera global no logra ofrecer soluciones justas e integrales en términos de género para la crisis de deuda y la crisis climática. La relación entre las crisis de deuda, la explotación de los recursos naturales y los derechos de las mujeres se aborda en la sección 6. Finalmente, en la sección 7, se ofrecen propuestas sobre cómo lidiar con la crisis de deuda y la crisis climática de forma integral, sistémica y feminista.

2. Una nueva crisis de deuda: amenazas renovadas para los derechos de las mujeres

El mundo nunca antes había estado tan endeudado. Las corporaciones, las familias y también los gobiernos de todo el mundo han experimentado un aumento pronunciado en sus deudas, particularmente, en la última década; un aumento que exacerbó el comienzo de la pandemia de la COVID-19. La tendencia es particularmente preocupante si se observa el sector público en los países del Sur Global, donde

la deuda soberana ya venía aumentando con rapidez desde la crisis financiera global de 2008. Los impactos de la conmoción causada por la COVID-19 agravó los niveles altos de deuda, pero las vulnerabilidades por la deuda siguieron empeorando después de 2020 por diferentes factores, entre ellos, los desafíos en materia de suministro de alimentos y energía, así como los marcados aumentos de precios impulsados por los efectos secundarios de la guerra en Ucrania, pero también por mercados altamente especulativos, los aumentos de las tasas de interés impulsados por las políticas monetarias en las economías avanzadas para hacer frente a la inflación global, la depreciación de las monedas y mayores retornos de bonos, y respuestas insuficientes e inadecuadas de parte de la comunidad internacional a las múltiples crisis. Hasta un máximo de 54 países del Sur Global se enfrentan a problemas de deuda graves. “Representan poco más que el 3 % de la economía global, el 18 % de la población, pero dan cuenta de más del 50 % de las personas que viven en situación de pobreza extrema, incluidos 28 de los primeros 50 países más vulnerables al cambio climático del mundo” (Jensen, 2022).

La crisis de deuda no solo intensifica los efectos, sino que también tiene un impacto innegable para las vidas de las personas. De hecho, los países con pagos de deuda más altos ya están experimentando caídas del gasto público si la situación se compara con 2019, es decir, antes de la COVID-19. Se espera que las naciones más endeudadas reduzcan el gasto público en un 3 % en promedio entre 2019 y 2023, a pesar de la necesidad de hacer frente al impacto de los precios de los alimentos y la energía que aumentan vertiginosamente (Woolfenden, 2022a). Esta tendencia corre el riesgo de empeorar en los próximos años, ya que se espera que 94 países del Sur Global continúen implementando medidas de austeridad entre 2023 y 2025, lo que socava la capacidad de los gobiernos de brindar acceso a servicios públicos de calidad, incluida la educación, la atención médica y la protección social, entre otros (Ortiz y Cummings, 2022). Por ejemplo, este es el caso de los países vulnerables al cambio climático, como los Pequeños

Estados Insulares en Desarrollo (PEID), donde, mientras las vulnerabilidades de la deuda crecen, se prevé que el gasto gubernamental como un porcentaje del PIB disminuya en 31 de 37 PEID entre 2022 y 2025 (Fresnillo y Crotti, 2022).

Esta tendencia de consolidación fiscal, lejos de ser neutral en términos de género, exacerba las desigualdades de género existentes en la sociedad y en la economía, lo que combina el patriarcado y la ideología neoliberal (Abed y Kelleher, 2022). En efecto, el impacto de los recortes presupuestarios de servicios públicos fundamentales y otras medidas de austeridad tienen un mayor impacto para las mujeres, las niñas y las minorías de género, en particular, aquellas que experimentan desigualdades que se entrecruzan por motivos de clase, raza, etnia, casta y edad (Bohoslavsky, 2019). Las mujeres, quienes, por lo general, se concentran de forma más pronunciada que los hombres en los sectores de bajos ingresos de la sociedad, se ven más afectadas por los recortes de los programas de protección social y de los subsidios por maternidad, cuidado de hijos/as y de alimentos o energía. El impacto de la austeridad en términos de género también reduce la capacidad de las mujeres de acceder a servicios públicos fundamentales, que son particularmente relevantes para las mujeres pobres. Son también las mujeres, las niñas y las minorías de género las que se ven sumamente afectadas por la reducción o la eliminación de los servicios vitales para supervivientes de violencia de género.

Además, son principalmente las mujeres las que asumirán la carga adicional no remunerada de las tareas de cuidado cuando la cobertura y la calidad de los servicios públicos disminuyen o incluso cesan (Fresnillo, 2020). Como Woodroffe y Meeks argumentan, “la disponibilidad del cuidado no remunerado que realizan las mujeres como ‘amortiguador’ es una premisa en la que se basan los recortes de servicios públicos” (Woodroffe y Meeks, 2019). La austeridad no solo depende de la división del trabajo en función del género y el trabajo doméstico no remunerado, sino también del trabajo mal pagado de las mujeres, en particular, en la economía del cuidado (Ghosh, 2021).

Los topes salariales de la/os trabajadora/es pública/os, que se suelen incluir en los paquetes de austeridad, impactan directamente en el ingreso y en la seguridad económica de las mujeres, dado que el sector público tiende a ser una importante fuente de empleo para las mujeres (Fresnillo, 2020). Por ejemplo, un informe reciente de Women in Global Health estimó que un máximo de seis millones de mujeres que trabajan en el sector de salud en todo el mundo reciben un mal salario o directamente no reciben remuneración alguna (Keeling, 2022). Como resulta evidente, las políticas de austeridad afectan los derechos de las mujeres y afianzan aún más las desigualdades económicas y de justicia de género a través de distintos canales y de diferentes maneras, pero también debe considerarse su impacto acumulativo para las comunidades y las familias, que puede ser particularmente devastador (Saalbrink, 2022).

3. El círculo vicioso de la deuda y las emergencias climáticas

En un informe reciente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) reconoció el ciclo pernicioso de retroalimentación entre deuda y cambio climático, y admitió que los problemas del cambio climático y deuda no solo están estrechamente vinculados, ya que las vulnerabilidades climáticas y los riesgos fiscales se correlacionan, sino que también “es probable que exista una causalidad bidireccional” (Chamon *et al.*, 2022). Por un lado, los países con deuda soberana insostenible tienden a tener un espacio fiscal reducido, no solo para implementar estrategias de desarrollo y combatir las desigualdades de género, sino también para invertir en resiliencia climática o medidas para afrontar los impactos de los fenómenos climáticos.

Por otro lado, en un contexto de mayores deudas soberanas, la emergencia climática es un elemento clave adicional que exacerba aún más la acumulación de deuda. Los mayores impactos de la emergencia climática en el Sur Global generan más endeudamiento externo a fin de poder invertir en medidas climáticas. Los países que deben

afrontar el impacto de un fenómeno climático, incluida la reconstrucción y la recuperación tras dicho fenómeno, no tienen más opción que buscar préstamos para ello. Como la primera ministra de Barbados, Mia Mottley, lo describió: “Enfrentar desastres naturales y proteger el medio ambiente son las causas únicas más importante de los aumentos de nuestra deuda” (DRGR, 2020). De hecho, los fenómenos climáticos extremos son críticos para los riesgos de la deuda soberana, puesto que han tenido un papel destacado en algunos episodios de incumplimiento de pagos, como en Antigua y Barbuda en 2004 y 2009, Granada en 2004, República Dominicana en 1998 o Surinam en 1992 (Fresnillo y Crotti, 2022). Adicionalmente, el endeudamiento suele tener costos más altos para los países vulnerables al cambio climático en el Sur Global, dado que tienen que pagar tasas de interés más altas a los acreedores privados que otros países menos vulnerables al cambio climático (Volz *et al.*, 2020). Sumado a esto, más del 70 % del financiamiento climático público proporcionado en 2020 fue en forma de préstamos (OCDE, 2022).

Resulta sumamente injusto que los países del Sur Global tengan que acceder a préstamos de fuentes bilaterales, multilaterales e incluso privadas, y, en algunos casos, en condiciones de mercado y no concesionales, para sufragar los costes de los impactos del cambio climático a los que estos países históricamente menos han contribuido (Callahan y Mankin, 2022). Como afirma la Red Africana de Justicia de Deuda Soberana (ASDJN son sus siglas en inglés), “el cambio climático no debería imponer cargas de deuda adicionales a los países africanos y otros países menos adelantados y en desarrollo” (Tamale y Majekolagbe, 2022).

4. La crisis de deuda y la crisis climática: una doble sobrecarga para las mujeres

Las mujeres, las niñas y las minorías de género no solo están más expuestas a los impactos de las crisis de deuda y a la implementación de las medidas de consolidación fiscal y austeridad, sino que también

soportan cargas más pesadas por los impactos del cambio climático y la destrucción ambiental. Para ONU Mujeres, la crisis climática no es “neutral al género”, ya que “las mujeres y las niñas experimentan los mayores impactos del cambio climático, que amplía las desigualdades de género existentes y representa amenazas únicas a sus sustentos, salud y seguridad” (ONU Mujeres, 2022). En consecuencia, el cambio climático se convierte en un multiplicador de amenazas para las mujeres, las niñas y las minorías de género, e impacta y exacerba “formas nuevas y existentes de desigualdades de género” (OHCHR, 2022).

Las mujeres tienden a depender más de los recursos naturales para sus sustentos, en particular, en las comunidades más pobres. Globalmente, una cuarta parte de las mujeres con empleo trabaja en la agricultura, la silvicultura y la pesca (ONU, 2022a), pero la dependencia de la agricultura como fuente de empleo es aún más alta en países de ingreso mediano bajo. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “en Asia meridional y África subsahariana, más del 60 % de todas las mujeres con empleo permanecen en la agricultura, y, en general, se dedican a actividades que requieren mucho tiempo y trabajo, que son no remuneradas o están mal pagadas” (OIT, 2016). No obstante, las mujeres tienen menos acceso a los recursos agrícolas, ya que los ecosistemas están cada vez más mercantilizados y caros; además, menos del 13 % de la/os propietaria/os de tierras agrícolas son mujeres (ONU, 2022a). La necesidad de mayores recursos para reembolsar la deuda externa suele provocar un aumento de la explotación de los recursos naturales a fin de incrementar los ingresos por exportaciones, lo que puede incluir el acaparamiento de tierras y, por lo tanto, un menor acceso a la tierra para los pobres, en especial, para las mujeres (Woolfenden, 2022b).

Además, el cambio climático ya está impactando en los ecosistemas y en los sistemas de producción de alimentos en los sectores de la agricultura, la pesca y la acuicultura costera a través de la degradación de la calidad del agua, la erosión del suelo y los menores rendimientos de los cultivos (IPCC, 2022). Depender más de la agricultura y

tener menos acceso a recursos asegurados significa que los impactos climáticos en los ecosistemas y la agricultura representan una carga particular para las mujeres.

Como se mencionó, las crisis de deuda tienen el potencial de empeorar esta situación. A medida que los pagos de deuda aumentan y los recursos públicos se tornan más escasos, los gobiernos, siguiendo las recomendaciones o las condiciones del FMI para acceder a los recursos financieros, ya están recortando subsidios o aumentando los impuestos al consumo (Oxfam, 2022). La última investigación de Ortiz y Cummins muestra cómo, en 80 países, los programas y los informes del FMI entre 2020 y 2022 incluyeron asesoramiento para reducir los subsidios a los alimentos, la agricultura, el combustible, la electricidad, el gas y otros. Dada la responsabilidad desproporcionada para garantizar alimentos, agua y combustible que las mujeres tienen, esas medidas aumentan el tiempo y el esfuerzo que las mujeres necesitan para mantener sus hogares. Mientras en el caso de los subsidios a la energía el argumento suele ser la necesidad de restringir la dependencia global de combustibles fósiles, se necesita considerar cómo minimizar el impacto de la(s) reforma(s) de los subsidios a los combustibles fósiles sobre las comunidades y, en particular, sobre las mujeres. Por ejemplo, es probable que la eliminación de los subsidios al combustible genere mayores costos de transporte y así se reduce la movilidad necesaria para el trabajo o la educación y los servicios de salud.

En 2022, la inflación de los precios de los alimentos y la energía aumentó significativamente, acelerada por la guerra en Ucrania, los mercados de productos básicos altamente especulativos y los impactos de mayores sequías en diferentes regiones del mundo, lo que provocó una enorme crisis alimentaria en muchos países del Sur Global. Ya en 2021, el hambre afectó a aproximadamente 828 millones de personas en todo el mundo; el 59 % eran mujeres (Care, 2022). El hambre y la desnutrición, así como la brecha de género en la inseguridad alimentaria, ya estaban en aumento antes de la guerra en Ucrania. En un contexto de cambio climático incesante y crisis de deuda en aumento,

el impacto de la escasez y la inseguridad de alimentos para las mujeres y las niñas solo podrá empeorar (ONU, 2022b).

Los impactos acumulativos del cambio climático, una crisis de deuda, las medidas de austeridad y la inseguridad alimentaria fuerzan a las mujeres a ajustarse, en general, sin apoyo del sector público (o con un apoyo del sector público cada vez menor debido a los recortes de gastos) y a buscar apoyo financiero adicional. Esto da lugar a una mayor dependencia de los “préstamos extractivos de consumidores”, lo que genera o aumenta las deudas personales, en particular, para los hogares liderados por mujeres (Muchhala y Guillem, 2022). La combinación de recortes en los servicios públicos, un mayor costo de vida (exacerbado por los impactos del cambio climático) y patrones de consumo diferenciados genera un aumento del endeudamiento de las mujeres a fin de poder acceder a derechos básicos, como salud, educación y vivienda. Asimismo, el aumento de la precariedad y la flexibilización de las normas laborales, en general, seguido del asesoramiento del FMI de reformas para la consolidación fiscal, también provoca el endeudamiento de las mujeres a fin de participar en empresas laborales informales (Serafini y Fois, 2021).

También se debe considerar que el impacto de los fenómenos climáticos extremos y los riesgos ambientales aumentan la carga de trabajo doméstico no remunerado para las mujeres, ya que deben dedicar más horas para garantizar agua, alimentos y energía para cocinar y calefaccionar sus hogares (ONU Mujeres, 2022). Por ejemplo, las mujeres y las niñas tienen la responsabilidad de colectar agua en casi dos tercios de los hogares de los países en desarrollo. Cuando ocurre un fenómeno climático, como un huracán o una inundación, los caminos se tornan intransitables y los servicios básicos, incluida la provisión de agua, simplemente pueden volverse inaccesibles, y las mujeres, en especial aquellas que viven en zonas rurales, tendrán que caminar largas distancias para acceder a los recursos. Cuando estos impactos ocurren en medio de una crisis de deuda, la falta de acceso se exagera debido a servicios públicos cerrados o insuficientemente financiados, como

centros de salud, escuelas e instalaciones de provisión de agua a causa de los paquetes de austeridad. De acuerdo con ONU Mujeres, “esto incrementa la presión para las niñas, quienes suelen tener que abandonar la escuela para ayudar a sus madres a manejar la mayor carga” (ONU Mujeres, 2022). Además, los gobiernos, cuando lidian con las deudas insostenibles, podrían considerar inviable o tomarse mucho más tiempo para reconstruir los caminos y la infraestructura dañados, a menos que obtengan apoyo financiero externo. Un apoyo que, si está disponible, generalmente llegará en forma de nuevos préstamos que se agregarán a las deudas existentes.

El caso de Puerto Rico ilustra esta situación. Cuatro meses después de declararse en quiebra tras una profunda crisis de deuda, el huracán María azotó el país en 2017 y causó una enorme devastación y pérdidas por USD 68.000 millones o alrededor del 69 % del PIB del territorio. Se estima que 2.975 personas fallecieron por causas relacionadas con el huracán. Las instalaciones sanitarias y de agua también sufrieron daños severos, lo que aumentó la carga de las mujeres de obtener agua (Oxfam, 2018). En algunas zonas rurales, el agua y la energía volvieron después de varios meses debido a la capacidad limitada del gobierno para financiar la reconstrucción por su crisis de deuda y las políticas de austeridad implementadas.

El daño a la infraestructura causado por el cambio climático también puede significar que las mujeres tengan un mayor riesgo de vivir en refugios poco seguros y hacinados, dada la falta de acceso a tierra o vivienda de su propiedad. En este contexto, “las mujeres y las niñas enfrentan mayores situaciones de vulnerabilidad a todas las formas de violencia de género, incluida la violencia sexual relacionada con conflictos, trata de personas, matrimonio infantil y otras formas de violencia” (ONU Mujeres, 2022). La evidencia también indica que el desplazamiento climático afecta de manera desproporcional a las mujeres y a las niñas en el Sur Global (Care, 2020). No solo es más probable que las niñas sean apartadas de la escuela para realizar tareas del hogar, sino que si la situación empeora, algunas familias podrían

“sentir que no tienen otra opción más que entregar a sus hijas para un matrimonio a temprana edad, lo que, a menudo, termina en un embarazo a corta edad” (Action Aid, 2022). De hecho, se cree que alrededor de 12 millones más de niñas jóvenes han contraído matrimonio después de peligros ambientales y se ha demostrado que las catástrofes relacionadas con el clima aumentan el tráfico sexual en un 20 o 30 % (Harvey, 2020). La degradación ambiental y la escasez de recursos naturales vinculadas con el colapso climático amplían las desigualdades de género y la violencia contra las mujeres y las niñas (Castañeda Camey *et al.*, 2020). Cada vez más, la violencia de género se inflige en refugiadas del cambio climático quienes deben afrontar extorsión, explotación, violaciones, acoso sexual, relaciones sexuales para sobrevivir, matrimonios forzados, trata de personas en tránsito o en los países de destino (Harvey, 2020). En el contexto de países sobreendeudados, la falta de recursos fiscales hace que los gobiernos sean menos capaces de proporcionar apoyo adecuado y refugio para las mujeres después de un fenómeno climático, para garantizar servicios para las supervivientes de la violencia de género o para implementar políticas que protejan a las niñas de los matrimonios a temprana edad y del tráfico, entre otras políticas para reducir la violencia de género (Bohoslavsky, 2019).

Finalmente, el cambio climático y sus impactos, así como la degradación ambiental, también tienen efectos diferenciales para la salud de género. Estos pueden exacerbar la alimentación deficiente y la exposición a enfermedades, como la malaria o la anemia, de mujeres y niñas, y tener un impacto negativo en el acceso a los servicios de atención médica, lo que agrava las brechas de género existentes y daña la salud y los derechos sexuales y reproductivos (ONU, 2022a). Esto se suma a los impactos del sobreendeudamiento en los sistemas de salud públicos y, en consecuencia, en la salud y los derechos reproductivos de las mujeres. De acuerdo con UNICEF, “incluso antes de la crisis actual, una quinta parte de los países de ingreso mediano y bajo gastaban más en el servicio de la deuda que en educación, salud y pro-

tección social juntos”, y las mayores cargas de la deuda amenazan “con desplazar el gasto social aún más” (UNICEF, 2021). Todo esto mientras al menos la mitad de la población mundial aún no tiene acceso a servicios de salud fundamentales y solo la mitad de las mujeres de los países en desarrollo reciben el nivel de atención médica maternal y reproductiva recomendado (ONU, 2020).

En conclusión, el cambio climático, así como las crisis de deuda, actúan como multiplicadores de las desigualdades de género interseccionales existentes. De acuerdo con el informe de IPCC sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad, “los impactos del cambio climático pueden variar según el género como consecuencia de los roles habituales en la sociedad, como el triple de cargas de trabajo para las mujeres (es decir, trabajo económico, trabajo familiar y en el hogar, y deberes de participación comunitaria)” (IPCC, 2022). Al llevar adelante medidas de adaptación climática y al desviar su tiempo de otras prioridades, las mujeres aumentan la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Esta mayor carga también actúa como una barrera para la participación comunitaria y la toma de decisiones políticas sobre medidas que las afectan de manera directa. Varias agencias de la ONU han destacado que las mujeres y los hombres pueden tener soluciones distintas para abordar el mismo impacto climático y estas respuestas pueden imponer costos más altos y consecuencias negativas para grupos específicos, lo que cambia la exposición y la vulnerabilidad (IPCC, 2022). Sin embargo, cuando se involucra a las mujeres en la definición de soluciones, se generan mejores resultados para todas las partes de una comunidad (Achampong, 2022b). Por lo cual, es crucial que las mujeres se involucren en los procesos de toma de decisiones, desarrollo de proyectos e implementación de políticas. No obstante, existen múltiples barreras para las mujeres, incluidas las normas de exclusión femenina en la sociedad sobre la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones y la formulación de políticas. Esta eliminación forzada de su acción política significa que, en la toma de

decisiones, falta el conocimiento y las experiencias de las mujeres, lo cual se exagera en el contexto de mayores impactos climáticos.

5. Arquitectura de la deuda y del financiamiento climático: no está a la altura de las circunstancias

La arquitectura de la deuda y la arquitectura del financiamiento climático no son adecuadas para el propósito de abordar los impactos compuestos de la doble crisis de deuda y cambio climático para las mujeres. La ausencia continua de un marco multilateral de resolución de deuda que garantice un enfoque sistemático, basado en reglas y oportuno para una resolución ordenada, justa, transparente y duradera de la crisis de deuda soberana es una brecha persistente de la arquitectura financiera internacional (Perera, 2019). Contra este contexto, en 2020, el G20 aprobó dos iniciativas para abordar los problemas de deuda que surgieron de la crisis de la COVID-19. La Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (ISSD), que brinda una moratoria temporal del pago de la deuda a una cantidad limitada de países, y el Marco Común (MC), aspiran a proporcionar un tratamiento oportuno e integral de la deuda para países con niveles de deuda insostenibles. Sin embargo, estas han demostrado ser insuficientes e inadecuadas, en particular, para los países vulnerables al cambio climático y desde un enfoque de desarrollo y de derechos de las personas. Ambas iniciativas están limitadas a una lista de 73 países, lo que deja relegada a una cantidad considerable de países de ingresos medios en situaciones críticas de deuda y muy vulnerables a los impactos climáticos. Asimismo, la participación de acreedores privados en ambas iniciativas es voluntaria, y la experiencia de la ISSD pone en duda la capacidad del FMI o del G20 de imponer la participación del sector privado en cualquier reestructuración o cancelación de deuda. Dentro de la arquitectura de la deuda actual, la única forma de garantizar la participación de acreedores privados en la resolución de la deuda es dejar de pagarles. No obstante, los países que incumplen los pagos de su deuda corren el riesgo de afrontar acciones legales por parte

de los acreedores privados, en particular, para la deuda emitida bajo legislación de Nueva York o de Londres. Por lo tanto, resulta crucial garantizar que haya financiamiento y legislación adecuados para proteger a los países en incumplimiento de pagos de los acreedores poco colaboradores.

Las incertidumbres y la falta de claridad respecto de la implementación del MC siguen siendo altas. Además, la participación en el MC es condicional a tener un programa del FMI. Como se detalló anteriormente, dichos programas pueden convertirse en un caballo de Troya e imponer medidas de austeridad con efectos de género aún mayores, lo que amenaza los derechos de las mujeres y aumenta las desigualdades de género. Esto es así también porque las reestructuraciones de deuda se basan en el análisis de la sostenibilidad de la deuda del FMI y del Banco Mundial, que determina qué porción de la deuda es sostenible para un país. No obstante, el enfoque preeminente de la sostenibilidad de la deuda está más bien limitado a la capacidad de pago, independientemente de los recursos disponibles para invertir en protección social, servicios públicos, igualdad de género o resiliencia climática. Un nuevo enfoque de la sostenibilidad de la deuda debe considerar el impacto de la carga de la deuda de un país en su capacidad para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, combatir el cambio climático y crear condiciones para la realización de todos los derechos humanos universales, incluidos los derechos de las mujeres, y así superar la ausencia de perspectiva de género del análisis existente de sostenibilidad de la deuda. En conclusión, la arquitectura financiera internacional actual no ofrece un marco óptimo ni garantías para una resolución justa, duradera, integral y oportuna de los desafíos de la deuda. Tampoco ofrece un enfoque adecuado para las reestructuraciones de la deuda considerando los desafíos climáticos y de igualdad de género.

Paralelamente, la arquitectura del financiamiento climático actual también presenta desafíos importantes para proporcionar respuestas equitativas y justas en términos de género. Es un sistema complejo

y diverso compuesto por distintas partes interesadas, estatales y no estatales, que se encuentran muy afectadas por las condiciones económicas globales, como un nivel alto de inflación, cambios de precios y choques económicos causados por agitaciones globales. Esta arquitectura aprovecha el modelo financiero de desarrollo para hallar soluciones a fin de cerrar la brecha cuantitativa y cualitativa del financiamiento climático. Lamentablemente, esto provocó que la proliferación de préstamos en el financiamiento del desarrollo se replique en el financiamiento climático, ya que el 70 % del financiamiento climático público en 2020 se proporcionó en forma de préstamos (OCDE, 2022). Además, en 2020, el flujo de financiamiento climático público ascendió a USD 68.300 millones, lo que no alcanza el objetivo de financiamiento climático anual y global existente de USD 100.000 millones, que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) prevé que no se logrará hasta 2023 (OCDE, 2022). Asimismo, los cálculos de Eurodad basados en los datos de la OCDE muestran que la incapacidad para alcanzar el objetivo anual de USD 100.000 millones ha dejado a los países en desarrollo con un déficit de USD 381.600 millones en financiamiento climático público bilateral y multilateral atribuible a los países desarrollados entre 2013 y 2020 (Achampong, 2022a).

En este contexto desolador de respuestas insuficientes y arquitectura inadecuada de deuda y financiamiento climático, varias voces han estado apuntando a los canjes de deuda por acción climática como una posible solución innovadora. Algunos consideran que los canjes de deuda por acción climática (en los que los fondos liberados se invierten en adaptación climática y medidas de mitigación) o los canjes de deuda por naturaleza (en los que los fondos se invierten en objetivos de conservación) son soluciones en las que todos ganan y que podrían aliviar parte de la carga de la deuda de un país y también liberar recursos a nivel nacional para afrontar la crisis climática. No obstante, la experiencia histórica nos dice que los canjes de deuda no han sido eficaces cuando se trata de reducir deuda significativamente,

en particular en casos de niveles de deuda insostenibles. Si bien los canjes de deuda bien diseñados pueden liberar recursos para inversiones en resiliencia climática, existen riesgos y desafíos que deben considerarse. Por ejemplo, los gobiernos deudores pueden enfrentar desafíos para movilizar los recursos de la contraparte, en particular, si no pudieron reembolsar la deuda original en primer lugar. Tradicionalmente, los canjes de deuda tienen costos de transacción altos y la negociación de los canjes de deuda tiende a ser un proceso largo. Al fomentar los canjes de deuda, la soberanía y apropiación por parte del país siempre debe protegerse para evitar todo tipo de condicionalidad o ayuda ligada impuesta por el donante. Los derechos de las personas, incluidos los derechos ancestrales de las comunidades indígenas y de otras comunidades al uso de la tierra o de los recursos, deben garantizarse. Por ejemplo, como Andre Standing ha esgrimido, “los canjes de deuda pueden venir acompañados de un conjunto más amplio de obligaciones, incluida la privatización de los derechos de pesca, el avance del comercio del carbono azul, la expansión del ecoturismo de alta calidad y la piscicultura comercial. Estas son políticas que las comunidades pesqueras de pequeña escala suelen proponer” (Standing, 2022). Para evitar esos riesgos, la participación de la sociedad civil debe ser un elemento clave en los canjes de deuda, incluidos los grupos de mujeres y de minorías de género, aunque, en muchos casos, esto no ha sido así. Por último, los canjes de deuda por acción climática deben ser adicionales a los compromisos de ayuda y de financiamiento climático. En resumen, si bien el progreso en canjes de deuda podría ayudar a liberar recursos para las necesidades de inversión si están bien definidas, con la participación de la sociedad civil y de las mujeres, y sustancialmente ampliados, no debe considerarse una solución para deudas insostenibles ni un reemplazo de los compromisos de financiamiento climático.

La necesidad de financiamiento climático adecuado y accesible, así como de financiamiento para afrontar las pérdidas y los daños que no exacerbaban los problemas de deuda existentes, es vital para los países

del Sur Global. De lo que se hizo aún más eco en la COP27, en la que los países expresaron “una profunda preocupación por los importantes costos financieros asociados con las pérdidas y los daños para los países en desarrollo, lo que genera una mayor carga de deuda y afecta la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (CMNUCC, 2022b). Además, la posibilidad de moratorias automáticas de pagos de deuda tras un fenómeno climático extremo aliviaría las dificultades de países altamente endeudados cuando el cambio climático los golpea. Por ejemplo, Barbados ya incluye cláusulas climáticas en su emisión de deuda que permiten la suspensión del servicio de la deuda (Cleary Gottlieb, 2020). Los prestamistas, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno del Reino Unido, también están analizando esta opción (Wailhe, 2019; UK Export Finance, 2022).

Asimismo, a pesar de que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) recomienda que los proveedores de financiamiento climático “mejoren el seguimiento y la presentación de informes sobre los aspectos relacionados con el género del financiamiento climático, la medición de los impactos y la incorporación”, las brechas de datos siguen existiendo (CMNUCC, 2018). Las tablas de presentación de informes del financiamiento climático utilizadas en virtud del Acuerdo de París no incluyen espacio para que se haga un seguimiento en materia de género, pero los países pueden incluir dichos datos de manera voluntaria en la sección “información adicional” (CMNUCC, 2022a). Como se ha visto, el cambio climático afecta a miembros de las comunidades de diferentes maneras, por lo que incluir la sensibilidad en materia de género del financiamiento climático es fundamental para saber si se tienen en cuenta de manera adecuada las distintas necesidades y derechos de las mujeres, las niñas y las personas no binarias y si se abordan en la acción climática (Achampong, 2022a).

6. La explotación de recursos naturales para reembolsar deudas

Los países del Sur Global, con niveles altos de deuda y en un contexto de mayores precios de energía y productos básicos, han estado explotando sus recursos naturales, incluidos los combustibles fósiles, la minería o los bosques, para aumentar las exportaciones y usar los ingresos en moneda extranjera para reembolsar las crecientes deudas. Recientemente, por ejemplo, se ha visto cómo países como Surinam se ven obligados por sus acreedores privados a explorar la extracción futura de petróleo a fin de poder reembolsar sus deudas (Maki, 2022). Varios Estados de las islas del Pacífico ya están expandiendo sus actividades mineras ante las crecientes deudas. Además, en el caso de Chad, se le negó el alivio de deuda a este país a causa de los mayores precios del petróleo y, por lo tanto, la suposición de que la explotación de petróleo debe continuar o incluso aumentar. Algunos países incluso pueden encontrarse en una trampa de producción de combustibles fósiles y deuda. De acuerdo con Debt Justice, “los países dependen de los ingresos de los combustibles fósiles para reembolsar la deuda; los ingresos anticipados de los combustibles fósiles suelen estar sobrevalorados y requieren de enormes inversiones para alcanzar los retornos esperados, lo que genera más deuda junto con los daños ambientales y para las personas que dichos proyectos causan” (Woolfenden, 2022b).

Cuando los países recurren a una mayor explotación de los recursos naturales, las mujeres tienden a recibir un mayor impacto; por ejemplo, dado el rol preponderante que tienen en la recolección de leña y su participación en las cadenas de valor de la silvicultura como un complemento de los ingresos de sus hogares (FAO, 2014). Al final, intensificar la explotación de recursos naturales para reembolsar deudas públicas aumentará las vulnerabilidades climáticas y generará desertificación, degradación del suelo y un aumento de las emisiones de dióxido de carbono. También agrava la dependencia de los productos básicos de los países, junto con las vulnerabilidades de deuda

adicionales que esto puede traer aparejado, ya que las infraestructuras necesarias, por lo general, se financian con deuda. En muchos de estos casos, las instituciones financieras internacionales, los donantes y los acreedores incentivan la explotación de los recursos naturales. De acuerdo con un informe de ActionAid Estados Unidos y el Proyecto Bretton Woods, en más de la mitad de los 105 países miembros del FMI, el asesoramiento de políticas del FMI había respaldado o directamente incentivado la expansión de la infraestructura de combustibles fósiles desde la firma del Acuerdo de París en diciembre de 2015 y hasta marzo de 2021, a pesar de la necesidad urgente de reducir las emisiones (Sward *et al.*, 2021). Un ejemplo impactante de esto es la presión del FMI para que la Argentina explote sus reservas de petróleo y gas en Vaca Muerta a fin de reducir su dependencia de importaciones costosas de energía y aumentar su capacidad fiscal para poder reembolsar sus deudas. “Esos incentivos para la expansión de los combustibles fósiles contradice la orientación climática anunciada del FMI que se centra en ayudar a los países a eliminar progresivamente el uso de combustibles fósiles” (Stubbs y Kentikelenis, 2022).

El consumo excesivo de combustibles fósiles, particularmente en el Norte Global, impulsa esta dinámica. La hegemonía del Norte Global tergiversa las prioridades económicas internas de los países del Sur Global, y la extracción de recursos para estimular la industrialización en el Norte Global ha sido una herramienta recurrente para mantener la hegemonía. Los estudios sobre desigualdad espacial y justicia económica muestran que la capacidad económica de las economías más ricas influencia las políticas macroeconómicas de otros países (McKay y Perge, 2015). Específicamente, en algunos casos, los índices de consumo más altos de los países más ricos afectan lo que los países más pobres eligen producir y exportar (Felipe *et al.*, 2014), lo que, a su vez, contribuye a crear condiciones ambientales y sociales deficientes en las que se lleva a cabo la producción.

Existe una clara mentalidad colonial de descarbonizar los países del Norte Global llevando su infraestructura de combustibles fósiles a

los países en desarrollo y extrayendo los recursos necesarios para crear una infraestructura de energía renovable desde el Sur Global. Esto es así para mantener el *statu quo* de los niveles de energía y de consumo general en el Norte, lo que permite una acumulación de riqueza intergeneracional en el Norte Global y una desigualdad intergeneracional en el Sur Global. Estas estrategias son fomentadas activamente por los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial (Banco Mundial, 2020). Esta externalización de los impactos, que se suele sostener debido a la necesidad de aumentar los ingresos para reembolsar las deudas existentes, no solo distorsiona la dinámica del poder global, sino que también aumenta el riesgo de que haya impactos climáticos graves en el Sur Global, que, como se ha visto, están fuertemente determinados por el género.

7. Cómo abordar la crisis de deuda y la crisis climática de forma integral, sistémica y feminista

El mundo actual enfrenta varios desafíos revolucionarios, entre los que se destacan la emergencia climática y el surgimiento de nuevas crisis de deuda. Como se ha observado en secciones anteriores, el cruce del cambio climático y las emergencias de deuda han derivado en desigualdades generalizadas, lo que exacerba, en particular, las desigualdades de género. Como se evidencia, la doble crisis de deuda y cambio climático tiene un impacto acumulativo para las comunidades y las familias, lo que puede ser particularmente devastador para las mujeres que experimentan desigualdades que se entrecruzan por motivos de clase, raza, etnia, casta y edad. El uso de medidas de austeridad y consolidación fiscal para contener la deuda está afectando la variedad y la calidad de los servicios públicos, lo que aumenta el trabajo no remunerado y expone a las mujeres y a las minorías de género a más vulnerabilidades físicas por el cambio climático así como financieras respecto de sus contrapartes varones. Estas dinámicas empeoran debido a una arquitectura inadecuada de deuda y financiamiento climático que está mal equipada para brindar soluciones

justas y duraderas a la doble crisis actual de deuda y cambio climático. La interacción de estos fenómenos pone en peligro el cumplimiento y el avance de los derechos humanos de las mujeres y hacia una justicia de género en el mundo, en particular, en el Sur Global, e impacta el recorrido del Sur Global en pos del desarrollo sostenible.

Hasta ahora, la comunidad internacional no ha logrado brindar apoyo adecuado para que los países del Sur Global puedan afrontar los impactos dobles y compuestos de las crisis de deuda y de cambio climático. La resistencia de los países del Norte Global a reformar la arquitectura financiera internacional existente y a cumplir los compromisos de financiamiento climático y asistencia para el desarrollo está en el centro de esta imposibilidad. Al respaldar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en la crisis de cambio climático, pero al no cumplir con los compromisos de financiamiento climático, los países del Norte Global están mostrando que no hay un reconocimiento real de la responsabilidad que tienen con el cambio climático. No logran reconocer la deuda climática que el Norte Global tiene con el Sur Global debido a su contribución desproporcionada con las emisiones de dióxido de carbono y otras emisiones de gases de efecto invernadero (Callahan y Mankin, 2022).

Sin embargo, el meollo del problema es la dinámica económica neocolonial y patriarcal persistente, así como las obsesiones con los combustibles fósiles y el crecimiento del sistema capitalista. Mantener la dependencia y la explotación actuales de los combustibles fósiles, lejos de provocar desarrollo sostenible, es la receta para una catástrofe económica a largo plazo, desastres sociales y ambientales y la exacerbación de la pobreza y las desigualdades existentes. Un cambio fundamental en la economía global hacia un nuevo modelo que coloque el cuidado y los derechos de las personas en el centro de la cuestión, y respete los límites materiales y naturales del planeta y la atmósfera es imperativo para evitar un mayor cambio climático. Asimismo, el desarrollo sostenible se ve amenazado por las consecuencias desastro-

sas de la emergencia climática, los recursos naturales menguantes, los ecosistemas cambiantes y los peligros ambientales.

Una respuesta justa a las múltiples crisis en el Sur Global también debe abordar el reconocimiento de las deudas climáticas y otras deudas ecológicas, sociales e históricas que los países del Norte Global tienen con ellos. Una deuda que comenzó con esclavitud y colonialismo, pero que continúa con saqueo de recursos neocolonial y relaciones comerciales, financieras y políticas injustas que han durado siglos. En este contexto histórico, las respuestas a las crisis de deuda y de cambio climático deben empezar con el reconocimiento y las reparaciones de la deuda climática y ecológica.

Los países del Norte Global, que son los que históricamente más han contribuido al cambio climático, deben cumplir con sus compromisos en relación con la acción climática, que no estarán completos hasta que también no contribuyan con el apoyo financiero para ayudar a enfrentar los impactos climáticos que han causado en los países en desarrollo. Hacerlo es una reparación por causar un cambio climático irrevocable. En este sentido, el financiamiento climático representa una redistribución de los recursos entre países para abordar responsabilidades desiguales históricas por el cambio climático actual en curso (Achampong, 2022a). Los compromisos de financiamiento climático y cancelación de deuda deben ser parte de un conjunto más amplio de reparaciones estructurales y financieras que también deben incluir restauración ecológica eliminando progresivamente los subsidios a los combustibles fósiles, poniéndole fin al extractivismo y cambiando a modos de producción, distribución y consumo descarbonizados.

Más allá del profundo cambio que se debe ver en el mundo y en el sistema económico para reparar la emergencia climática y la acumulación de deuda insostenible, existe una necesidad urgente de reformar la arquitectura financiera internacional y la arquitectura del financiamiento climático. Dichas reformas deben abordar la necesidad de un marco justo, transparente y multilateral para la resolución de la crisis de deuda que incluya la deuda insostenible e ilegítima, bajo el

auspicio de las Naciones Unidas (ONU) y no en ámbitos dominados por los prestamistas. Esto debe incluir la cancelación incondicional de la deuda para los países vulnerables al cambio climático y otras naciones necesitadas, así como un nuevo enfoque de la sostenibilidad de la deuda, pero también un financiamiento climático equitativo, de alta calidad, nuevo y adicional que contribuya con el desarrollo sostenible en los países en desarrollo del Sur Global. Se debe reformular toda la arquitectura del financiamiento climático para que se centre en la apropiación, la sostenibilidad de la deuda, los flujos de financiamiento climático económicamente justos, la transparencia y la rendición de cuentas, y no en las inversiones y el costo. También se debe aprobar un financiamiento que aborde las pérdidas y los daños, así como un mecanismo automático para interrumpir los pagos de deuda tras fenómenos climáticos extremos. La cancelación incondicional de la deuda y los flujos eficaces de financiamiento climático pueden ser una oportunidad para apartarse de modelos de desarrollo que han priorizado el crecimiento, la industrialización, el comercio y los intereses de los proveedores del financiamiento para el desarrollo. En particular, si las estructuras sociales que facilitan el acceso igualitario al financiamiento, la toma de decisiones y el desarrollo y la implementación de políticas se encuentran disponibles.

Bibliografía

- Abed, D. & Kelleher, F. (2022). “The Assault of Austerity. How prevailing economic policy choices are a form of gender-based violence.” Oxfam. <https://www.oxfam.org/en/research/assault-austerity>
- Achampong, L. (2022a). “Efficient, Equitable and Effective High-Quality Climate Finance: Recommendations for the post-2025 global climate finance goal.” Eurodad. https://www.eurodad.org/ncqg_2022
- Achampong, L. (2022b). “How Lessons from Development Finance Can Strengthen Climate Finance.” en *The Political Economy of*

- Climate Finance: Lessons from International Development*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-12619-2_2
- Action Aid. (2022). “Climate change and gender.” <https://www.actionaid.org.uk/our-work/emergencies-disasters-humanitarian-response/climate-change-and-gender>
- Banco Mundial (Director). (2020). “Maximizing the Benefits of Oil, Gas and Mining for Developing Countries”. <https://www.worldbank.org/en/news/video/2020/07/29/maximizing-the-benefits-of-oil-gas-and-mining-for-developing-countries>
- Bohoslavsky, J. P. (2019). “The impact of economic reforms and austerity measures on women’s human rights.” Center for Women’s Global Leadership – OHCHR. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/WomenAusterity/UserFriendlyVersionReport_EN.pdf
- Callahan, C. W., & Mankin, J. S. (2022). “National attribution of historical climate damages.” *Climatic Change*, 172(40). <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-022-03387-y>
- Care. (2020). “Evicted by Climate Change. Confronting the gendered impacts of climate-induced displacement.” <https://careclimatechange.org/evicted-by-climate-change/>
- Care. (2022). “Food Security and Gender Equality: A synergistic understudied symphony” (Care Evaluations). <https://www.careevaluations.org/evaluation/food-security-and-gender-equality/>
- Castañeda Camey, I., Sabater, L., Owren, C., & Boyer, A. E. (2020). *Gender-based violence and environment linkages. The violence of inequality*. International Union for Conservation of Nature (IUCN). <https://portals.iucn.org/library/node/48969>
- Chamon, M. d, Klok, E., Thakoor, V. V., & Zettelmeyer, J. (2022). “Debt-for-Climate Swaps: Analysis, Design, and Implementation,” (No. 2022/162). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/08/11/Debt-for-Climate-Swaps-Analysis-Design-and-Implementation-522184>

- Cleary Gottlieb. (2020). "Government of Barbados in \$774 Million External Debt Restructuring." *Cleary Gottlieb News*. <https://www.clearygottlieb.com/news-and-insights/news-listing/government-of-barbados-in-774-million-external-debt-restructuring>
- CMNUCC (2018). "Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows." United Nations Framework Convention on Climate Change. <https://unfccc.int/BA-2018>
- CMNUCC (2022a). "Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021. Addendum Part two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement at its third session." United Nations Framework Convention on Climate Change. <https://unfccc.int/documents/460951>
- CMNUCC (2022b). "Sharm el-Sheikh Implementation Plan". United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties (COP 27). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop27_auv_2_cover%20decision.pdf
- DRGR. (2020). "PM Mia Mottley's Keynote at the Launch of the Report "Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery". *Debt Relief for Green and Inclusive Recovery (DRGR)*. <https://drgr.org/2020/11/18/pm-mia-mottleys-speech-at-the-launch-of-the-report/>
- FAO. (2014). "Women in forestry: Challenges and opportunities," (I3924E/1/07.14). Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). <https://www.fao.org/3/i3924e/i3924e.pdf>
- Felipe, J., Kumar, U., & Abdon, A. (2014). "How Rich Countries Became Rich and Why Poor Countries Remain Poor: It's the Economic Structure...duh!" *Japan and the World Economy*, 29, 46–58.
- Fresnillo, I. (2020). "Out of service: How public services and human rights are being threatened by the growing debt crisis." Eurodad. <https://www.eurodad.org/outofservice>

- Fresnillo, I., & Crotti, I. (2022). “Riders on the storm—How debt and climate change are threatening the future of small island developing states”. Eurodad. https://www.eurodad.org/debt_in_sids
- Ghosh, J. (2021). “Gender concerns in debt relief.” IIED. <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/2021-12/20691iied.pdf>
- Harvey, F. (2020). “Climate breakdown ‘is increasing violence against women’”. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/environment/2020/jan/29/climate-breakdown-is-increasing-violence-against-women>
- IPCC. (2022). “Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability”. IPCC Working Group II. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- Jensen, L. (2022). “Avoiding ‘Too Little Too Late’ on International Debt Relief” (Development Future Series Working Papers) [Research-Discussion Papers]. United Nations Development Program (UNDP). <https://www.undp.org/publications/dfs-avoiding-too-little-too-late-international-debt-relief>
- Keeling, A. (2022). “Subsidizing global health: Women’s unpaid work in health systems” [Policy Report]. Women in Global Health. <https://womeningh.org/our-advocacy/paywomen/>
- Maki, S. (2022). “Suriname Stranded in Default as Bondholders Ogle Oil Royalties.” *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-25/oil-dreams-quash-debt-deal-progress-after-suriname-s-default>
- McKay, A., & Perge, E. (2015). “Spatial Inequality and Its Implications for Growth – Poverty Reduction Relations.” en *Economic Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa: Current and Emerging Issues* (Andrew McKay, and Erik Thorbecke (eds)). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198728450.003.0007>
- Muchhala, B., & Guillem, A. (2022). “Gendered austerity and embodied debt in Ecuador: Channels through which women

- absorb and resist the shocks of public budget cuts”. *Gender & Development*, 30:1-2, 283–309. <https://doi.org/10.1080/13552074.2022.2071996>
- OCDE. (2022). “Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020”. <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/>
- OHCHR. (2022). “Climate change is a threat multiplier for women and girls: UN expert.” Office of the High Commissioner for Human Rights. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/10/climate-change-threat-multiplier-women-and-girls-un-expert>
- OIT (2016). “Women at Work: Trends 2016”. International Labour Office. https://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_457317/lang--en/index.htm
- ONU (2020). “Good health and well-being: Why it matters.” UN Sustainable Development Goals Factsheets, SDG 3. https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2017/03/3_Why-It-Matters-2020.pdf
- ONU (2022a). “Achieving gender equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes: Report of the Secretary-General.” United Nations Economic and Social Council - Commission on the Status of Women. <https://digitallibrary.un.org/record/3956348>
- ONU (2022b). “Another year of global record hunger looms amid food and climate crisis”. <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129522>
- ONU Mujeres (2022). “How gender inequality and climate change are interconnected”. <https://www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2022/02/explainer-how-gender-inequality-and-climate-change-are-interconnected>
- Ortiz, I., & Cummings, M. (2022). “End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25”. Initiative for Policy Dialogue (IPD) at Columbia University, the International Confederation of Trade Unions (ITUC), Public

- Services International (PSI), the European Network on Debt and Development (EURODAD) and the Bretton Woods Project (BWP). https://www.eurodad.org/end_austerity_a_global_report
- OXFAM (2018). “OXFAM America Annual Report”. Disponible en línea en: https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/2018_Oxfam_America_Annual_Report.pdf
- Oxfam. (2022). “IMF must abandon demands for austerity as cost-of-living crisis drives up hunger and poverty worldwide”. <https://www.oxfam.org/en/press-releases/imf-must-abandon-demands-austerity-cost-living-crisis-drives-hunger-and-poverty>
- Perera, M. (2019). “We can work it out: 10 civil society principles for sovereign debt resolution”. Eurodad. <https://www.eurodad.org/debtworkout>
- Saalbrink. (2022). “The Care Contradiction: The IMF, Gender and Austerity”. Action Aid International.
- Serafini, V., & Fois, M. (2021). “Women, Debt and Gender Inequalities.” Latindadd. <https://www.latindadd.org/2021/09/14/women-debt-and-gender-inequalities/>
- Standing, A. (2022) “Debt-for-nature swaps and the oceans: The Belize Blue Bond. Coalition for Fair Fisheries Arrangements”. <https://www.cffacape.org/publications-blog/debt-for-nature-swaps-and-the-oceans-the-belize-blue-bond>
- Stubbs, T. and Kentikelenis, A., (2022), “Mixed messages: IMF loans and the green transition in Argentina and Pakistan,” Recourse, Fundeps, et al policy paper, at <https://www.re-course.org/wp-content/uploads/2022/09/Mixed-messages-IMF-loans-and-the-green-transition-in-Argentina-and-Pakistan-Updatedweb.pdf>
- Sward, J., Amerasinghe, N., Bunker, A., & Walker, J. (2021). “IMF Surveillance and Climate Change Transition Risks: Reforming IMF policy advice to support a just energy transition”. ActionAid, Bretton Woods Project. <https://www.actionaidusa.org/wp-content/uploads/2021/08/IMF-x-climate-FINAL-1.pdf>

- Tamale, N., & Majekolagbe, A. (2022). “A Brief on Debt and Climate Vulnerable Countries in Africa”. African Sovereign Debt Justice Network (AfSDJN). <https://www.afronomicslaw.org/category/african-sovereign-debt-justice-network-afsdjn/new-afsdjn-policy-brief-focuses-debt-climate>
- UK Export Finance. (2022). “UK Export Finance launches new debt solution to help developing countries with climate shocks.” *UK Government News*. <https://www.gov.uk/government/news/uk-export-finance-launches-new-debt-solution-to-help-developing-countries-with-climate-shocks>
- UNICEF. (2021). “COVID-19 and the Looming Debt Crisis. Protecting and Transforming Social Spending for Inclusive Recoveries”, (Innocenti Research Report, No. 01). UNICEF Office of Research - Innocenti. <https://www.unicef-irc.org/publications/1193-covid-19-looming-debt-crisis-protecting-transforming-social-spending-for-inclusive-recoveries.html>
- Volz, U., Beirne, J., Preudhomme, N., Fenton, A., Mazzacurati, E., Renzhi, N., & Stampe, J. (2020). “Climate Change and Sovereign Risk”. SOAS University of London, Asian Development Bank Institute, World Wide Fund for Nature Singapore, Four Twenty Seven. <https://eprints.soas.ac.uk/33524/>
- Wailhe, K. (2019). “Avoiding A Debt Disaster”. *Caribbean DEVTrends - IADB*. <https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/avoiding-a-debt-disaster/>
- Woodroffe, J., & Meeks, P. (2019). “Push no one behind. How current economic policy exacerbates gender inequality”. GADN and FEMNET. <https://gadnetwork.org/gadn-resources/push-no-one-behind-how-current-economic-policy-exacerbates-gender-equality>
- Woolfenden, T. (2022a). “Countries in debt crisis cut public spending in face of soaring prices”. *Debt Justice UK*. <https://debtjustice.org.uk/press-release/countries-in-debt-crisis-cut-public-spending-in-face-of-soaring-prices>

Woolfenden, T. (2022b). “Why climate justice must include debt justice”. Debt Justice and Climate Action Network International. <https://debtjustice.org.uk/news/new-briefing-why-climate-justice-must-include-debt-justice>

PARTE II

Enfoque de derechos humanos y deuda

Estándares jurídicos sobre deuda y derechos de las mujeres

Juan Pablo Bohoslavsky y Julieta Rossi¹

1. Introducción

En este capítulo se presentan y sistematizan los estándares internacionales e interamericanos vigentes en materia de derechos humanos en el ámbito de la deuda soberana, con perspectiva de género. Se trata de estándares jurídicos aplicables al momento de diseñar, evaluar e implementar políticas económicas, incluida la gestión de la deuda pública. Se presentan los estándares aplicables tanto a los Estados prestatarios como a los acreedores públicos y privados, y sus traducciones en términos de obligaciones.

Para ello, se identifican y articulan las reglas y principios relevantes reconocidos en las convenciones de derechos humanos, y se presentan los vastos desarrollos interpretativos realizados en este campo por los Procedimientos Especiales y Órganos de Tratados, como la

¹ Agradecemos especialmente a Julieta Levin (abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y ayudante de la materia Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la misma facultad) por la valiosa investigación que realizó para la elaboración de este artículo.

Experta Independiente sobre deuda externa y derechos humanos, el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujeres (Comité CEDAW) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), así como los incipientes desarrollos que se registran en el ámbito interamericano (Bohoslavsky y Clérico 2023). También se relevan los avances en las Conferencias Mundiales y Regionales de la mujer. Los hallazgos permiten arribar a conclusiones sobre los vacíos jurídicos y limitaciones aún existentes, así como sobre las potencialidades transformadoras de los derechos humanos en el campo de la economía feminista, e indican una hoja de ruta para futuros desarrollos.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera. Luego de la introducción, la sección 2 da cuenta de los estándares internacionales y regionales en el campo de la deuda soberana en clave de género. En esa misma sección, primero se describe el marco jurídico general, y luego los principios relativos a los Estados prestatarios y los relativos a los acreedores. En la sección 3, se explican las obligaciones específicas que se derivan de los principios antes descriptos, mientras que en la sección 4 se ofrecen las conclusiones del trabajo.

2. Estándares internacionales y regionales

2.1. Marco jurídico general

La realización de los derechos humanos -sobre todo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESCA)- depende, en gran medida, de la disponibilidad de recursos materiales. Dadas la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, la disponibilidad (o escasez) de recursos tiene incidencia, a su vez, sobre el derecho a la igualdad y no discriminación por razones de género en sus dimensiones formal y sustantiva (Aldao y Clérico, 2022).

Las políticas económicas (incluida la gestión de la deuda pública) pueden así registrar una profunda y duradera incidencia sobre la garantía efectiva de todos los derechos, por ejemplo, a través del for-

talecimiento o debilitamiento del espacio fiscal para el despliegue de políticas sociales eficaces para revertir situaciones de vulnerabilidad de determinados grupos poblacionales, lo que tiene efectos sobre el aumento o la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad, y acarrea impactos diferenciales en función de la raza, etnia, posición social, edad, origen nacional, género y orientación sexual, que son agravados cuando dichos factores se combinan y/o acumulan. En este punto es necesario tener en cuenta que, en el campo de la economía y los derechos humanos, tanto los Estados como sus acreedores tienen obligaciones internacionales y regionales, que serán identificadas y sistematizadas en las siguientes subsecciones.

Nótese que el abordaje que se presenta en este documento no se limita a la estricta relación entre “deuda y derechos humanos”, comprendiendo no solo los aspectos típicamente financieros de los contratos de préstamos, sino también la amplia y creciente variedad de condicionalidades que las IFIs, y en especial el FMI (*ver* los capítulos de Diane Perrons, Alicja Krubnik y Camila Villard Duran), suelen anexas a los préstamos, abarcando así aspectos de las políticas fiscales, presupuestarias, monetarias, tributarias, cambiarias, sociales, laborales, de género y ambientales (Stubbs y Kentikelenis 2021).

2.2 Principios relativos a los Estados prestatarios

La Declaración Universal de los Derechos Humanos garantiza el derecho a no ser discriminada/o (art. 2), derecho que fue luego ampliado y especificado en los dos Pactos Internacionales del sistema universal. En el sistema interamericano, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) como su Protocolo Adicional en materia de DESC prohíben expresamente la discriminación en razón del sexo (arts. 1 y 3 respectivamente.), luego ampliada a la discriminación por género, identidad de género, expresión de género, y orientación sexual (OC-24/17 sobre Identidad de Género, p. 35). Esto incluye el acceso en condiciones igualitarias a una serie de derechos humanos. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar

la Violencia contra la Mujer garantiza el pleno ejercicio de todos los derechos libre de violencias.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) exige que los Estados adopten por todos los medios apropiados y sin dilaciones una política encaminada a eliminar la discriminación contra las mujeres (arts. 2 y 3). El Comité CEDAW, que monitorea el cumplimiento de este tratado, ha abordado en numerosas ocasiones el peligro que entrañan las reformas económicas que adoptan políticas adversas para la igualdad de género.

En un mapeo de la situación refiere que los factores macroeconómicos y políticos globalizados, entre ellos la privatización de los bienes públicos, los mercados laborales desregulados, la contracción del Estado de bienestar y las medidas de austeridad que forman parte de políticas de ajuste estructural y que se exigen como condición de los préstamos, suelen agudizar el desempleo y la pobreza, y acarrear injusticias económicas que afectan de manera desproporcionada a las mujeres. Estas políticas de contracción fiscal erosionan gravemente la capacidad de los Estados para ejecutar políticas sociales que sirvan de base para eliminar las desigualdades estructurales, entre ellas las desigualdades de género y las violaciones de los derechos humanos de las mujeres en diversas esferas (Comité CEDAW, 2020, párr. 3). Sobre esta base, al emitir sus Observaciones Finales sobre Ecuador del año 2021, este órgano observó con preocupación “que las medidas de austeridad adoptadas por el Estado parte en un esfuerzo por consolidar las finanzas públicas han tenido efectos desproporcionados en las mujeres, en todas las esferas de la vida” (párr. 9).

Ya la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 planteaba una agenda económica de reformas desde una perspectiva feminista. Destacaba como uno de sus objetivos estratégicos adoptar políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo focalizadas en las mujeres e incluía una serie de medidas específicas para reducir la pobreza y la desigualdad económica. Algunas de esas medidas apun-

taban a las instituciones financieras y de desarrollo multilaterales, incluidos el Banco Mundial, el FMI y las instituciones de desarrollo regionales, y otras a la cooperación bilateral (punto 59). Por su parte, el reciente documento de posición de la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2022), principal foro intergubernamental sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en América Latina, enfatiza que el elevado endeudamiento de los países se enmarca en la tendencia a la financierización de las economías, que se expresa en el creciente endeudamiento de las personas y en particular de las mujeres, lo que se ha denominado “feminización de la deuda” (CEPAL 2022a, 151). Destaca que para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo, la desigualdad de género es una de las brechas más significativas que urge cerrar, y que la economía del cuidado es vital para potenciar la dinámica de crecimiento, reducir las desigualdades de género y facilitar la incorporación de las mujeres al mercado laboral (pág. 13).

Sobre la base de este marco normativo integrado, el derecho internacional de los derechos humanos ha ido desarrollando y consolidando estándares jurídicos en materia específica de políticas económicas, deuda pública y su potencial afectación a los derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que los Estados deben asignar hasta el máximo de sus recursos disponibles para asegurar la realización progresiva de los DESC y la mejora continua de las condiciones de vida (arts. 2 y 11). Además, de la obligación de progresividad se deriva la prohibición de regresividad tanto en términos del alcance normativo de los derechos como de los resultados de las políticas públicas que se implementen para su satisfacción. La CADH y el Protocolo de San Salvador ofrecen previsiones similares (artículo 26 y artículo 1, respectivamente).

Antes de avanzar, es necesario formular dos aclaraciones sobre los principios recién referidos cuando se los interpretan en clave de género. Por un lado, la CEDAW no refiere a la progresividad de los derechos, de modo que los derechos de las mujeres vinculados a la

igualdad y no discriminación (incluso cuando están en juego los DES-CA y la disposición de recursos económicos) deben ser entendidos como obligaciones estatales de cumplimiento inmediato (CEDAW, 2010, párr. 29; Comité DESC, 2009, párr.13), interpretación reforzada por el principio interpretativo *pro personae* (Pinto, 1997).

Por otro lado, el estándar de la mejora continua de las condiciones de vida (art. 11, PIDESC), no se refiere exclusivamente a los aspectos materiales sino también a los extraeconómicos, siendo las condiciones para la reproducción social uno de ellos (Goldblatt 2021), o su traducción jurídica: el derecho al cuidado (Pautassi, 2018). Este derecho, que es clave para desarticular uno de los factores determinantes de opresión para las mujeres, como es la injusta división sexual del trabajo, ha sido reconocido y desarrollado en diversas instancias internacionales y regionales, entre las que se destacan la Plataforma de Acción de Beijing (1995), el Consenso de Brasilia (2010), la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), la Estrategia de Montevideo (2016) y, más recientemente, el Compromiso de Buenos Aires (2022).

En el ámbito de la deuda soberana específicamente, se debe señalar que el principio de sostenibilidad de la deuda excede los criterios fiscalistas tradicionales, como los que utilizan el FMI y el Banco Mundial. Estos organismos se centran en lograr una tasa de variación de la deuda que sea compatible con la expansión de la economía y de los recursos fiscales, de modo de garantizar la posibilidad de reembolso (sin importar si se efectúa o no la cancelación). Sin embargo, no se puede considerar que la deuda es sustentable si para su pago se exige el sacrificio de derechos humanos, en particular, de los sectores sociales más desaventajados y discriminados, como las mujeres.

Este principio amplio de sostenibilidad de la deuda ha sido cristalizado en un número de documentos oficiales votados por los órganos políticos del sistema de la ONU, entre los que se destacan: los “Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos” (párrs. 48 y ss.), aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en

2011 (A/HRC/20/23); los “Principios Básicos sobre reestructuración de deudas soberanas” (art. 8), aprobados por la Asamblea General en 2015 (A/69/L.84) y los “Principios Rectores sobre evaluación de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos” (*Principios Rectores* de aquí en adelante) (art. 12), aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2019 (A/HRC/40/57).

También se debe señalar que la máxima asignación de recursos disponibles limita las opciones de política económica. Medidas y reformas en el campo económico con efectos regresivos sobre los derechos humanos en general (típicamente, políticas económicas ortodoxas -austeridad y consolidación fiscal, privatizaciones, desregulación cambiaria, flexibilización laboral, entre otras-), y, en especial aquellas que tienen efectos desproporcionados sobre los derechos de las mujeres, más aún si se registran discriminaciones y desigualdades acumulativas e interseccionales, pueden considerarse, *prima facie*, violatorias de la prohibición de discriminación por razones de género (Experto Independiente ONU, 2019).

Al respecto, diversos órganos de tratados han aseverado que las políticas de ajuste fiscal y las medidas de austeridad que suelen acompañar los préstamos por parte de las IFIs provocan un impacto negativo y desproporcionado sobre los derechos de las mujeres, tanto DESC como civiles y políticos. En este marco, se observa frecuentemente cómo las políticas de ajuste fiscal tienen repercusiones particularmente severas para las mujeres en términos de la sobrecarga de tareas de cuidado. Se destaca, en esta línea, que la reducción de servicios y gasto social impacta diferencialmente sobre las mujeres en tanto el trabajo doméstico y de cuidado recae mayormente en ellas. Este es un tema nodal en tanto la injusta división del trabajo doméstico y de cuidado entre varones y mujeres se halla en el centro y mantiene y refuerza la situación de opresión y discriminación estructural. El Comité de la CEDAW (2020) ha expresado que “La reducción del gasto social hace que las responsabilidades en materia de servicios sociales básicos que incumben al gobierno se descarguen aún más en las mujeres. Esos

factores refuerzan las normas culturales y sociales discriminatorias que engendran la opresión de diversos grupos de mujeres y se perpetúan a raíz de ellas” (párr. 3).

En esta misma dirección, el Comité DESC (2016) afirmó que “la reducción de las prestaciones de los servicios públicos y el establecimiento o incremento de las cuotas o tarifas que pagan los usuarios en esferas tales como el cuidado de niños, la educación preescolar, los servicios públicos o los servicios de apoyo a la familia afectan desproporcionadamente a las mujeres, por lo que pueden constituir un retroceso en términos de igualdad de género (arts. 3 y 10)”.

Los Estados tienen así la obligación de gestionar sus políticas fiscales y adoptar políticas económicas asegurándose de que respetan, protegen y hacen efectivos todos los derechos humanos, incluida la igualdad de género desde una perspectiva interseccional e intercultural (Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, 2017 y 2018). La generación y movilización de recursos debe venir acompañada por coherencia y consistencia entre las políticas económicas, financieras, monetarias, sociales y de género (Principio Rector 11), en línea, precisamente, con vasta jurisprudencia de los órganos del sistema universal así como del sistema interamericano de derechos humanos, incluyendo la Corte IDH que protege, en especial, los derechos de las personas que se encuentran en situación de desigualdad estructural², incluidas las mujeres.

Ahora bien, existen situaciones económicas en las que la escasez de recursos es un hecho y donde la emergencia puede forzar a los

² Respecto del derecho a la igualdad y no discriminación desde un enfoque sustantivo, la Corte IDH ha dicho: “Los Estados deben adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades respecto de determinados grupos de personas, que se encuentran en situación de exclusión o marginalización, incluyendo medidas respecto de actuaciones y prácticas de terceros” (Corte IDH, 2020), caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares vs. Brasil*. En el mismo sentido, véase Corte IDH (2013); *Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, párr. 352; Corte IDH (2012) *Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, párr. 273; Corte IDH (2016), *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, párrs. 336-338.

gobiernos a adoptar medidas para proteger los recursos y los activos que, a largo plazo, servirán para proteger y hacer efectivos los derechos humanos, pero que en el corto plazo registran consecuencias adversas. Típicamente, es el argumento utilizado para defender políticas de austeridad fiscal; el sacrificio de hoy en aras de un mañana más promisorio. Sin embargo, las medidas que puedan dar lugar a retrocesos en la realización de esos derechos solo son permisibles si los Estados pueden demostrar que esas medidas regresivas son temporales, legítimas, razonables, necesarias, proporcionales, no discriminatorias, protegen el contenido mínimo de los derechos sociales, se basan en la transparencia y la participación genuina de los grupos afectados y están sujetas a procedimientos de examen y rendición de cuentas (Comité DESC, 2007, 2012, 2016 y 2018; Principios Rectores, Art. 10). De este modo, las medidas regresivas solo excepcionalmente pueden ser compatibles con el marco internacional de los derechos humanos.

2.3. Principios relativos a los acreedores

Tanto los acreedores públicos como los privados registran obligaciones internacionales y regionales en materia de derechos humanos, que incluyen las consideraciones con perspectiva de género e involucran en particular el ámbito de la deuda soberana.

En general, las IFIs se autoperciben por encima de los derechos humanos. Sin embargo, las IFIs no están ni podrían estar por encima de los derechos humanos; en rigor, ningún actor estatal o no estatal, nacional o supranacional, podría aspirar a ignorar el derecho internacional de los derechos humanos sin que esto acarree alguna consecuencia jurídica negativa (Bohoslavsky y Cantamutto, 2022).

Si bien las IFIs, según sus propios estatutos, no pueden realizar consideraciones políticas en el ejercicio de sus funciones, resultaría problemático argumentar que la violación de los derechos humanos pueda formar parte de los “asuntos políticos internos de los países” (art. 2 inc. 7 de la Carta de las Naciones Unidas). De hecho, aunque rara vez se lo mencione, el FMI y el Banco Mundial son organismos

especializados de las Naciones Unidas y, en consecuencia, deben actuar de conformidad con la Carta de la ONU, que reconoce a los derechos humanos como uno de sus pilares y en caso de conflicto prevalecen las obligaciones impuestas por la Carta (cfr. artículo 103). En términos más generales, como organizaciones internacionales, las IFIs están claramente sujetas al derecho internacional. El Comité DESC (2016) ha destacado que las IFIs y otras organizaciones internacionales están “obligadas por las obligaciones que les incumben en virtud de las normas generales del derecho internacional, en virtud de sus constituciones o en virtud de acuerdos internacionales de los que son parte”. Este órgano también especificó que tales organizaciones “están por tanto obligadas a respetar los derechos humanos, enumerados en particular en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que forman parte del derecho internacional consuetudinario o de los principios generales del derecho” (Comité DESC, 2016).

Por otro lado, el PIDESC hace hincapié en la obligación de la comunidad internacional de cooperar en la materialización de los DESC. De ese modo, los Estados no podrían desentenderse de sus obligaciones internacionales simplemente creando una organización internacional que actúe en su nombre. Visto de otro modo, las IFIs están compuestas por Estados obligados a respetar los derechos humanos, y por ello, son responsables de las acciones que adopte el organismo (Comité DESC, 2016).

En cuanto a las obligaciones de los acreedores privados, y de acuerdo al Principio Rector 16, al negociar transacciones con los Estados u otras entidades públicas, esa clase de acreedores no debe erosionar la capacidad de los Estados para respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos (Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, 2011). Esos acreedores deben evaluar los efectos en los derechos humanos y la igualdad de género de sus propias acciones y de las actividades financiadas por ellos.

3. Obligaciones específicas de los deudores y acreedores

Como derivaciones de los principios presentados en las dos subsecciones anteriores, aquí se describen obligaciones específicas de acreedores y deudores, que no se suspenden en situaciones de crisis de deuda sino que, por el contrario, recobran especial vigencia en esos contextos críticos porque, precisamente, la amenaza que se cierne sobre los derechos humanos es mayor en esos contextos extraordinarios.

En primer lugar, los Estados deudores deben adoptar un enfoque integral y sensible a la igualdad de género en el abordaje de las políticas económicas y financieras, obligación que también rige en situaciones de vulnerabilidad financiera. El Comité de la CEDAW (2013) recomendó a Grecia que “debido a la gravedad de la situación y a la falta de un enfoque sensible al género en la actual crisis política en el Estado parte, (...) todas las instancias importantes encargadas de la formulación de políticas en Grecia, incluidas las instituciones de la Unión Europea y el FMI, debían cooperar en el establecimiento de un observatorio para evaluar plenamente el impacto sobre las mujeres de las medidas adoptadas durante la crisis económica y financiera. Además, recomendó elaborar una política integral de igualdad de género para responder a la crisis” (párr. 40).

De similar modo, como en épocas de crisis y restricciones fiscales los Estados suelen restringir prestaciones y servicios sociales, el Comité de la CEDAW ha enfatizado el deber estatal de proceder precisamente en sentido opuesto, redireccionando recursos e inversión social para evitar impactos perjudiciales y desproporcionados sobre las mujeres. Este órgano ha sido consistente en señalar a varios países, entre ellos Ecuador (2021, párr. 9), Italia (2017, párr. 9) y España (2015, párr. 8), que incluso en épocas de presión fiscal y crisis económica, deben adoptarse iniciativas específicas para promover los derechos de las mujeres, mantener y ampliar la inversión y la protección sociales e integrar una perspectiva de género en las políticas y los programas, centrándose en los grupos de mujeres desfavorecidos y marginados y tratando de evitar medidas regresivas.

En sentido similar, respecto de Grecia, el Comité de la CEDAW (2013, párr. 6) ha dicho que, aun en tiempos de limitaciones fiscales y de crisis económica, deben hacerse esfuerzos especiales para respetar los derechos humanos, mantener y ampliar la inversión y la protección sociales y utilizar un enfoque que tenga en cuenta el género, dando prioridad a las mujeres en situación de vulnerabilidad.

En este contexto cabe apuntar que el principio de asignación máxima de recursos registra una implicación notable en el campo de la deuda soberana y los derechos humanos. En primer lugar, obliga a todos los Estados a ponderar si los pagos en concepto de reembolso de capital e intereses de la deuda pública, así como los compromisos extramonetarios asociados (condicionalidades), no afectan negativamente la realización de los derechos humanos, incluida la prohibición de discriminación por motivos de género (Comité DESC, 1990 y 2017). ¿Cuánto se puede pagar en concepto de deuda en detrimento de otras prioridades directamente vinculadas a los derechos humanos, en particular cuando los efectos son desproporcionadamente perjudiciales y regresivos para ciertos sectores sociales, como las mujeres?

Una subpregunta esencial en esta discusión es cuánto de los recursos disponibles del Estado, es decir, cuánto del contenido de la “canasta de recursos”, se encuentra conformada por variables bajo el control doméstico del Estado (Kendrick, 2017). No es lo mismo que la restricción fiscal provenga de la reticencia de otros Estados a cumplir con el deber de cooperación internacional a través del alivio de deuda por insolvencia del deudor, que si resulta de la libre implementación de una estrategia de deuda gravosa para los derechos o de la implementación de regímenes tributarios regresivos o ineficaces frente al fraude fiscal.

En esa línea, se debe asegurar la redistribución interna de recursos para la inclusión social y la igualdad de género. En términos de medidas proactivas a adoptar en situaciones de crisis económicas y para hacer frente a la escasez de recursos, el Comité CEDAW ha delineado el deber de los Estados de emprender reformas que impliquen una redistribución interna de los recursos para prevenir afectaciones a de-

rechos y evitar recortes del gasto público en áreas sensibles para los derechos de las mujeres. Así, ha recomendado al Estado de Ecuador (2021) que posibilite una redistribución interna de los recursos que permita superar las consecuencias de la crisis financiera, dando prioridad a las iniciativas que fomenten la inclusión social y la igualdad de género. Incluso le recomendó adoptar medidas para corregir desigualdades de género preexistentes que sitúen a las mujeres y las niñas en el eje de una estrategia de recuperación acorde con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con foco en las mujeres desempleadas y las que viven en la pobreza, las mujeres de minorías étnicas, las indígenas, las adultas mayores, las mujeres con discapacidad, las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales. En igual sentido, sostuvo que Surinam debe velar “por la redistribución interna de sus recursos nacionales a fin de superar las consecuencias de los recortes presupuestarios y garantizar el acceso de las mujeres a las prestaciones sociales y los planes de microfinanciación y microcrédito a tipos de interés bajos” (Comité CEDAW, 2018, párr. 41 y 2017b, párr. 38a). Esta obligación de redistribuir implica el establecimiento de regímenes tributarios progresivos, es decir, que descansen menos en impuestos al consumo y más en impuestos directos, gravando las mayores ganancias y fortunas, así como la lucha eficaz contra el fraude fiscal.

De manera correlativa, los acreedores (y en particular las IFIs) no deben promover -y menos aún exigir- que los Estados clientes implementen políticas y medidas económicas que violen los principios de derechos humanos de sus propias poblaciones; caso contrario, esos acreedores incurrirían en responsabilidad por complicidad en la violación de derechos humanos. Adicionalmente, los Estados deben elaborar presupuestos (que incluyen la toma y reembolso de deuda) con perspectiva de género. En esta línea, en 2018 el Comité DESC (2018) especificó que Argentina debe “aprobar e implementar el presupuesto nacional haciendo todos los esfuerzos para evitar medidas regresivas y asegurando que el presupuesto contenga un enfoque de derechos humanos y género” (párr. C.6.d).

Un requerimiento adicional y de importancia estratégica es el de llevar a cabo evaluaciones de los efectos de la deuda y las condicionales sobre los derechos de las mujeres por parte de los gobiernos y las IFIs (Principio Rector 15.1), a fin de, precisamente, asegurar que no se socave la capacidad del Estado prestatario de respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Uno de los elementos centrales del enfoque de derechos humanos es evaluar si, cómo y en qué medida las políticas económicas afectan a los derechos de las mujeres y las personas LGTBI+. Dicha evaluación se debe realizar asumiendo el valor intrínseco de la igualdad de género y no con un enfoque instrumentalista³ al servicio de fines exclusivamente fiscalistas. De igual manera estos análisis deben asumir el carácter transformador de las políticas económicas en vez de un mero rol compensatorio frente al agravamiento que esas políticas reproducen sobre las desigualdades estructurales de género.

Una obligación relacionada consiste en asegurar la participación efectiva y el acceso a la información. Tanto los Estados como las IFIs deben procurar el diálogo nacional más amplio posible, con la participación efectiva, oportuna y significativa de todas las personas y grupos, incluidos los grupos en situación de desventaja y quienes están particularmente en riesgo de ser afectadas por las políticas a implementarse (Principio Rector 19.1). De igual modo, se debe asegurar el acceso a la información y transparencia, así como el acceso a la justicia y la rendición de cuentas (Principios Rectores 20 y 21).

En cuanto a los acreedores específicamente, la participación de buena fe en los procesos de reestructuración incluye el acuerdo de alivios de deuda (como la quita o canje de deuda, el reescalonamiento de los vencimientos, la reducción del servicio de la deuda y los intereses por mora), necesarios y proporcionales para garantizar la provisión de servicios públicos que aseguren los derechos humanos básicos de la población.

³ Véanse los capítulos de Rodríguez Enríquez y Villard Duran en este libro.

4. Reflexiones finales

En la última década, desde el derecho internacional de los derechos humanos se ha venido abordando de manera más o menos sistemática el impacto de la toma de deuda pública y las condicionalidades asociadas sobre los derechos humanos de las poblaciones, especialmente en los países en desarrollo con altos niveles de endeudamiento. Se han desarrollado y sistematizado principios y estándares específicos, derivados del marco normativo vigente, que intentan reglar la actuación de los Estados, de los acreedores y de las IFIs a fin de prevenir y abordar las consecuencias adversas en materia de derechos humanos y deuda, incluyendo una perspectiva de género.

Hoy existe un cuerpo de principios y reglas de conducta que asignan responsabilidades y así indican un camino a seguir, una hoja de ruta para tomar en serio los derechos humanos en clave de género en el campo de la economía en general y de la gestión de la deuda soberana en particular. Es evidente que si nos tomamos en serio el enfoque de derechos humanos, este tiene el potencial de revertir y minimizar el uso selectivo y oportunista por parte de los actores financieros, de una de las infraestructuras estatales más importantes: el sistema legal (Pistor, 2022).

El sistema universal de protección de derechos es el que registra mayor desarrollo en cuanto a precisiones jurídicas y asignación de responsabilidades, mientras que el sistema interamericano se encuentra aún notablemente subdesarrollado en el campo específico de la deuda y los derechos humanos. Es una tarea urgente, dados los altísimos niveles de endeudamiento pospandémico que registran numerosos países de la región y las persistentes desigualdades, incluidas las de género.

Existen deberes específicos, tanto para deudores como acreedores. Por ejemplo, en materia de evaluaciones de impacto de la política de deuda sobre los derechos humanos -incluidos los impactos diferenciales según el género y otros factores relevantes-, el diseño de presupuestos con perspectiva de género, y la exigibilidad de quitas proporcionales para no erosionar desmedidamente el espacio fiscal al punto

de afectar la capacidad del Estado de garantizar derechos básicos de la población. Un aspecto pendiente es el desarrollo de indicadores de género más sofisticados en los análisis de sostenibilidad de la deuda, que permitan promover soluciones al sobreendeudamiento y asegurar los recursos para una transformación igualitaria (CEPAL2022b, párr. 30).

También se exige a los Estados la redistribución de recursos internos a través de la adopción de medidas impositivas progresivas que graven las mayores ganancias y la riqueza y no el consumo. En el marco de una crisis, sólo excepcionalmente será válida la adopción de medidas regresivas sobre los derechos, incluida la igualdad de género. De hecho, en esos contextos extraordinarios resurge el deber estatal de fortalecer la inversión en servicios y prestaciones sociales y de cuidado, en lugar de recortarla, como usualmente se hace.

Más ampliamente, la transversalización del enfoque de género en las políticas macroeconómicas en general, incluyendo las fiscales y las de deuda pública, es fundamental para prevenir que sean las mujeres quienes amortiguan los efectos de las múltiples crisis mediante la intensificación del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (CEPAL, 2022).

Un desafío en este campo consiste en asegurar la coherencia de las políticas (económicas, sociales, monetarias, género, fiscales, etc.), incluyendo la de deuda pública (Principios Rectores 11.e). Para ello es necesario concebir e implementar una expansión de la institucionalización de las demandas feministas hacia el ámbito de las finanzas públicas que garantice una perspectiva de género en esta área⁴. Este desafío también incluye la imposición de límites a las IFIs, en particular al FMI, que con su llamada “estrategia de género” profundiza -en vez de aliviar- perfiles de deuda pública que reproducen las desigualdades contra las mujeres⁵.

A propósito del déficit en materia de participación de las mujeres y personas LGTBI+ en los procesos de toma y gestión de la deuda públi-

4 Véase el capítulo de Brosio y Rulli en este libro.

5 Véase el capítulo de Villard Duran en este libro.

ca, se propone aquí la medición de dicha participación. El Comité de la CEDAW podría desarrollar un indicador para reflejar en qué medida dicha participación de mujeres y personas LGTBI+ se encuentra garantizada (intención) en las legislaciones nacionales y cuáles son los efectos reales (prácticas) de tales normas, todo lo cual podría perfectamente integrarse, e incluso cuantificarse, en un “Índice Legislativo de género” (Vijayarasa, 2021).

Por último, persiste la necesidad de construcción de más amplios consensos entre países en torno a las reglas institucionales específicas en el campo de las reestructuraciones de deuda; en particular es necesario que se retome la decisión de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptada en 2015 en el sentido de elaborar un marco jurídico multilateral que regule los procesos de deuda soberana y los torne compatibles con las obligaciones y normas internacionales de derechos humanos, incluida la igualdad de género (Res. A/ RES/68/304, 09/09/2014; véase Rossi, 2020). El establecimiento de un régimen ampliamente acordado en el campo de la reestructuración de deuda constituye, junto a otro número de cambios estructurales, parte de las reformas feministas necesarias en el ámbito de la arquitectura financiera internacional⁶, de cuya realización depende la transformación igualitaria de las sociedades.

5. Fuentes

5.1 Bibliografía

Aldao, Martín y Clérico, Laura (2022). “Transformative Constitutionalism and state capture. Challenging business operations through Human Rights”, en Armin von Bogdandy, Judith Schönsteiner, Rene Urueña y Franz Christian Ebert (eds.), *Transformative Constitutionalism and International Economic Law in Latin America* (en prensa).

⁶ Véase el capítulo de Laskaridis en este libro.

- Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (2022). “Not Even with a Pandemic: The IMF, Human Rights, and Rational Choices Under Power Relations”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 44, pp. 759 – 783.
- Bohoslavsky, Juan Pablo y Clérico, Laura (2023). “El sistema interamericano de derechos humanos y el problema de la deuda” en Cantamutto, Francisco (ed.), *Dinámica y reestructuraciones de la deuda argentina, 1998-2019*, Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- Goldblatt, Beth (2021). “The Work of Living: Social Reproduction and the Right to the Continuous Improvement of Living Conditions” en Jessie Hohmann y Beth Goldblatt (eds.), *The Right to the Continuous Improvement of Living Conditions. Responding to Complex Global Challenges*, Hart, p. 205-224.
- Kendrick, Abby (2017). “Measuring Compliance: Social Rights and the Maximum Available Resources Dilemma”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 39:3, p. 657-679.
- Pautassi, Laura (2018). “El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Vol. 272, p. 717-742.
- Pinto, Mónica (1997). “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos” en Martín Abregú (ed.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS, pp. 163 -197.
- Pistor, Katharina (2022). “The Rise of Autonomous Financial Power” en B. Braun y K. Koddenbrock (eds.), *Capital Claims: Power and Global Finance*, Routledge, cap. 15.
- Rossi, Julieta (2020). “Los procesos de restructuración de deudas soberanas y los derechos humanos. La necesidad de un marco jurídico internacional”, *Jurisprudencia Argentina*, Número Especial, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Vol. II.
- Stubbs, Thomas y Kentikelenis, Alexander (2021). “Condicionalidad y deuda soberana: Un panorama general de sus implicancias en los derechos humanos”, *Revista Derechos en Acción*, Vol. 18, p. 173-215.

Vijayarasa, Ramona (2021). “Quantifying CEDAW: Concrete Tools for Enhancing Accountability for Women’s Rights”, *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 34, pp. 37-80.

5.2. Documentos legales

CEPAL (2022a). “La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género” (LC/CRM.15/3), Santiago, 2022 (documento de posición de la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe).

CEPAL (2022b), “Compromiso Buenos Aires. Decimoquinta Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe”.

CIDH (2017). “Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II.164

CIDH (2018). “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos”, OEA/Ser.L/V/II Doc 191.

Comité CEDAW (2010). “Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”.

--- (2013). “Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Grecia”.

--- (2015). “Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España”.

--- (2017). “Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Italia”.

--- (2018.) “Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto combinados de Surinam”.

--- (2020). “Recomendación general 38 relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de migración mundial”.

--- (2021). “Observaciones finales sobre el décimo informe periódico del Ecuador”.

Comité DESC (1990). “Observación General 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”.

- (2007). “Observación General 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9)”.
 - (2009). “Observación General 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales”, E/C.12/GC/20.
 - (2012). “Carta de fecha 16 de mayo dirigida a los Estados partes en el PIDESC por el Presidente del Comité DESC”.
 - (2015). “Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Italia”.
 - (2016). “Declaración sobre Deuda pública, medidas de austeridad y PIDESC”, E/C.12/2016/1.
 - (2017). “Observación General 24, Las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales”.
 - (2017b). “Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto a octavo combinados de Barbados”.
 - (2018). “Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argentina”.
- Corte IDH (2012). *Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, párr. 273.
- (2013). *Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*.
 - (2016). *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*.
 - (2017). “Opinión Consultiva 24/17, Identidad de Género, e Igualdad y no Discriminación a parejas del mismo sexo”, Serie A No. 24, 24 de noviembre de 2017.
 - (2020). caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares vs. Brasil*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 15 de julio de 2020).
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995). “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”.
- Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos (2019). “Impacto de las reformas económicas y medidas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres”, Consejo de Derechos Humanos, A/73/179.

Carta de Procedimientos Especiales de Naciones Unidas al FMI

Nota de la/os editora/es

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas dispone del sistema de “Procedimientos Especiales”, ejercido por experta/os independientes en derechos humanos. Esta/os Experta/os Independientes y Relatores Especiales ejercen mandatos específicos para investigar, informar, denunciar y realizar recomendaciones desde perspectivas temáticas o de país. A 2023, se encontraban en vigor 45 mandatos temáticos y 14 mandatos de país.

La/os titulares de mandatos llevan a cabo visitas a los países, realizan contribuciones al desarrollo de estándares internacionales de derechos humanos, participan en la promoción y sensibilización en materia de derechos humanos y proveen asesoramiento técnico, así como actúan sobre situaciones concretas y específicas enviando comunicaciones a los Estados y otros actores requiriendo información para poder formular recomendaciones. En marzo de 2022, cuatro titulares de mandato enviaron una carta a Kristalina Georgieva (Direc-

tora Gerente del Fondo Monetario Internacional) en el marco de las consultas que este organismo de crédito estaba realizando sobre su anunciada “Estrategia de Género”.

La/os titulares de mandatos especiales de las Naciones Unidas que enviaron la carta fueron: Attiya Waris (Experta Independiente sobre deuda externa y derechos humanos), Saad Alfarargi (Relator Especial sobre el derecho al desarrollo), Olivier De Schutter (Relator Especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos) y Melissa Upreti (en su rol de Presidenta del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la Discriminación contra las Mujeres y Niñas).

Con el propósito de enriquecer las discusiones sobre deuda y derechos de las mujeres, a continuación se presenta la carta completa. A un año de su envío, a marzo de 2023, la carta aún no había sido respondida por parte del FMI.

Mandatos de la Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales; el Relator Especial sobre el derecho al desarrollo; el Relator Especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, y el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de discriminación contra las mujeres y las niñas

Ref.: OL OTH 16/2022

(Sírvasse usar esta referencia en su respuesta).

2 de marzo de 2022

Estimada Sra. Georgieva:

Tenemos el honor de dirigirnos a usted en nuestro carácter de Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales; Relator Especial sobre el derecho al desarrollo; Relator Especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, y de Grupo de Trabajo sobre la cuestión de discriminación contra las mujeres y las niñas, de conformidad con las resoluciones 34/3, 42/23, 44/13 y 41/6 del Consejo de Derechos Humanos.

En el marco de las consultas que están siendo realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en relación con su estrategia institucional de género, quisiéramos aprovechar la ocasión para aportar algunas reflexiones iniciales desde una perspectiva de derechos humanos, antes de que dicha estrategia se presente ante el Directorio Ejecutivo del FMI esta primavera. Nuestros mandatos han evaluado las consecuencias potencialmente perniciosas de las políticas sin perspectiva de género y han emitido una serie de recomendaciones que

podrían sustentar tanto su estrategia como las acciones específicas sobre distintos países, dado que también realizamos visitas a países.

Recibimos con beneplácito la iniciativa del FMI de desarrollar una estrategia de género que pueda tener un impacto positivo en los derechos humanos de las mujeres y las niñas en el contexto de sus programas de supervisión, préstamos y desarrollo de capacidades. Este paso es sumamente necesario dados los desafíos actuales que las mujeres y las niñas deben afrontar en un contexto marcado por la pandemia del COVID-19 y las crecientes reacciones adversas contra la igualdad de género, la crisis de deuda y el cambio climático.

Hemos notado que, como elementos críticos de la estrategia de género propuesta, se han incluido referencias a datos desagregados por género y a presupuestos con perspectiva de género, como también la intención de ampliar la colaboración con otras organizaciones. De acuerdo con la nota conceptual emitida sobre la estrategia, ésta “no considerará todos los aspectos de las problemáticas de género” y “se enfocará en los factores macrocríticos de las brechas de género, en línea con el mandato del Fondo”. Si bien conocemos cabalmente el mandato del FMI, quisiéramos poner énfasis en la interrelación y la indivisibilidad de todos los derechos humanos. De acuerdo con lo registrado por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de discriminación contra las mujeres y las niñas de las Naciones Unidas, entre tantos obstáculos que las mujeres y las niñas enfrentan para alcanzar la igualdad de género, los desafíos más relevantes se encuentran en las áreas de los derechos en materia de familia, cultura, sexualidad y reproducción. Y es en torno a estos desafíos que se ha producido una reacción negativa contra los logros hacia la igualdad de las mujeres. El Grupo de Trabajo lamenta que el empoderamiento económico de las mujeres y su participación política se aborden a menudo como cuestiones distintas. No puede pasarse por alto la interdependencia de los derechos humanos: la persistencia de la discriminación en los derechos familiares, culturales, sexuales y reproductivos tiene un efecto debilitante en la capacidad de las mujeres de exigir la igualdad de condiciones en

todos los aspectos de la vida. Este enfoque selectivo con respecto a la discriminación hacia las mujeres resulta una práctica desafortunada, constituye un problema central que afecta al tratamiento dispensado a la igualdad de género y representa un gran obstáculo para el progreso sostenible. Si no se elimina la discriminación en los derechos familiares, culturales, sexuales y reproductivos, no será posible registrar avances duraderos en los demás ámbitos (ver HRC/38/46).

Asimismo, quisiéramos enfatizar sobre la importancia de garantizar que todo el personal del FMI cuente con las habilidades y capacidades necesarias para integrar de forma genuina las cuestiones de género en sus tareas, así como la necesidad de que la incorporación de una perspectiva de género tenga un enfoque interseccional en lo que respecta a la sustancia y el proceso. La política macroeconómica tiene un sesgo androcéntrico que debe abordarse tanto a nivel sustantivo como en materia de definiciones. Por lo general, las mujeres quedan excluidas de estos procesos y, en consecuencia, se ignoran sus preocupaciones y perspectivas.

Reconocemos los esfuerzos que el FMI ha hecho, desde 2015, para incorporar la cuestión de género en sus tareas. En ese sentido, la sistematización de experiencias publicada por el FMI en el año 2018 en su artículo “How to operationalize gender issues in-country work” (“Cómo operacionalizar las cuestiones de género en el trabajo en los países”) reconoce que la asesoría en materia de políticas macroeconómicas proporcionada por el FMI puede profundizar la desigualdad de género y que el análisis micro-financiado ha permitido a los equipos ubicados en los países medir las consecuencias específicas que las recomendaciones sobre políticas fiscales e impositivas pueden tener sobre las mujeres y las niñas.

No obstante, lamentamos que la prescripción de medidas de austeridad por parte del FMI haya afectado a la inversión pública en áreas que resultan de especial atención para las mujeres y las niñas. Una estrategia de género que beneficie a las mujeres y las niñas para la realización de sus derechos humanos solo podrá lograrse si: a) el proce-

dimiento para desarrollar dicha estrategia adopta un enfoque basado en los derechos humanos y; b) el contenido sustantivo de la estrategia refleja los roles de género y las necesidades particulares de las mujeres y las niñas (A/73/179). Las mujeres y las niñas constituyen el 50 % de la población mundial. En consecuencia, todas y cada una de las políticas, estrategias y operaciones del FMI deberían adoptar una perspectiva de género. Sumar una estrategia de género a un organizador de otras estrategias y un sistema operativo que carecen de perspectiva de género no ayudará a abordar las necesidades de las mujeres y las niñas ni pondrá fin a los impulsores sistemáticos de sus desventajas y explotación. Quisiéramos subrayar la importancia de que el FMI priorice la adopción de una estrategia completamente sensible al género, lo que requiere la integración de objetivos y métodos de trabajo que consideren no solo los sesgos sistémicos y las desventajas que estos producen sino también las reacciones adversas ante la igualdad de género, de motivo ideológico, en cuyo centro se halla un intento por imponer roles de género que, desafortunadamente, a menudo se refuerzan mediante políticas económicas sin perspectiva de género.

En este sentido, la pandemia del COVID-19 ha incrementado los impactos que el Experto Independiente ya había observado sobre las consecuencias de la deuda externa en los informes presentados ante el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General, tales como la restricción de las políticas de protección contra la violencia de género, las políticas de cuidado diario y el sector de la salud pública durante la respuesta ante la pandemia del COVID-19 y el periodo posterior a ésta, con un impacto directo sobre las mujeres y las niñas. Por ejemplo, las reducciones en el suministro de métodos anticonceptivos en el sector público contribuyen al aumento de embarazos no deseados y pueden desencadenar abortos en condiciones de riesgo. De forma similar, las medidas de austeridad que afectan la vivienda social y los recortes aplicados en programas que proveen protección ante situaciones de violencia doméstica exacerban las limitaciones de las mujeres para lograr su autonomía. (Ver A/73/179).

Una estrategia de género del FMI con un enfoque en los derechos humanos debería reconocer y abordar los roles diferenciados que tienen las mujeres y las niñas en nuestras sociedades, como también los obstáculos que enfrentan debido a su sexo y género. El rol de las mujeres como cuidadoras no remuneradas se refleja en el tipo y calidad de empleos a los que acceden. Por lo general, las mujeres quedan relegadas a trabajos mal remunerados y a la economía informal. Asimismo, los trabajos en donde predominan las mujeres, como es el caso de los empleos domésticos, son altamente desproporcionados en el sector informal. En consecuencia, cuando los programas de seguridad social están conectados a criterios laborales, las mujeres con frecuencia no califican como beneficiarias. Por ejemplo, los programas de pensión contributiva tienen un impacto diferenciado en las mujeres. Por otra parte, los impuestos al consumo, especialmente el impuesto sobre el valor añadido (IVA), tienen un impacto regresivo en los hogares de bajos ingresos, entre los que, generalmente, se incluyen hogares encabezados por mujeres. Esta información debería tenerse en cuenta al momento de recomendar medidas impositivas, tales como la aplicación de aumentos en el IVA y otros impuestos sobre las ventas, que podrían reducir todavía más los ingresos disponibles de las mujeres y su poder adquisitivo (ver A/HRC/34/57).

Por lo tanto, tal como lo señaló el Experto Independiente en estos informes, la aplicación de medidas de austeridad y otras políticas restrictivas en el gasto público tienen efectos desproporcionados en las mujeres y las niñas debido a una amplia cantidad de motivos socioeconómicos que no podrían explicarse y analizarse únicamente en términos de resultados macroeconómicos o de disparidad de oportunidades.

La vulnerabilidad y la desventaja económica de las mujeres se ven exacerbadas por las políticas macroeconómicas que amplifican las desigualdades y reducen los pisos de protección social. Esto se hace evidente en los períodos de crisis y, particularmente, cuando los gobiernos adoptan medidas de austeridad. Si bien las consecuencias es-

pecíficas de las crisis difieren de acuerdo con el contexto, el panorama general muestra un impacto desigual para las mujeres, con una profundización de la inseguridad económica, el incremento del empleo precario y una mayor carga de trabajo de cuidado no remunerado. No obstante, la crisis económica solo acentúa las desventajas económicas estructurales ya existentes para las mujeres. Por este motivo, el tratamiento de la crisis genera la oportunidad de combatir los patrones de desigualdad y discriminación de género enraizados en el statu quo económico al tiempo que permite generar nuevas respuestas en materia de igualdad de género. En algunos países, se han aplicado con éxito medidas alternativas a la austeridad. Fundamentar las prioridades del desarrollo en los derechos humanos de las mujeres no solo es un imperativo jurídico y moral; también puede potenciar la eficacia y la rendición de cuentas (A/HRC/26/39).

Por estos motivos, de acuerdo con lo expresado por el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa, el FMI debería garantizar que los programas de préstamos se celebren solo si se han evaluado los efectos sobre los derechos humanos con una dimensión de género precisa y si se ha subsanado cualquier deficiencia potencial. Asimismo, deberá garantizar el control de riesgos de consecuencias negativas sobre los derechos humanos de las mujeres, que puedan originarse a partir de las condicionalidades. Por último, se ocupará de proponer una combinación de políticas alternativas si se identifican implicancias de género negativas (Ver A/HRC/40/57).

En esta misma línea, el Relator Especial sobre el derecho al desarrollo ha destacado recientemente que el asesoramiento en materia de política fiscal y las condiciones fiscales que los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras de desarrollo ofrecen a los Estados, y en especial a los países en desarrollo, deberían revisarse para tener en cuenta sus repercusiones en los ingresos y el trabajo de las mujeres, incluido el trabajo no remunerado en general y el trabajo de cuidado no remunerado, así como la titularidad de bienes y activos (A/75/167, párrafo 60), y que en el marco de las medidas de recupe-

ración de la crisis por COVID, las alianzas público-privadas promovidas mediante préstamos, proyectos y otros acuerdos de financiación en las que participen instituciones financieras de desarrollo deberían ser sometidas a revisiones independientes de sus resultados de desarrollo, incluido un examen minucioso de los efectos de estas alianzas en los derechos humanos y el medioambiente (A/75/167, párrafo 62). En las Directrices y Recomendaciones sobre la aplicación práctica del derecho al desarrollo, se hace énfasis en que las instituciones financieras internacionales deberían realizar evaluaciones sistemáticas del impacto en los derechos humanos, así como monitorear y evaluar sus políticas. En particular, deberían llevarse a cabo evaluaciones del impacto sobre los derechos humanos en lo que respecta a las medidas de austeridad, los ajustes estructurales, los mercados de valores y los acuerdos sobre comercio e inversión (A/HRC/42/38, párrafo 131).

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados deberían garantizar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales mediante el uso del máximo de los recursos disponibles. De forma similar, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer ha dejado en claro que dichas medidas deberían tener como objetivo alcanzar la igualdad de género y abordar “los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios a fin de corregir las formas de discriminación contra la mujer, tanto pasadas como actuales, y sus consecuencias, como asignarles una compensación”.

Quisiéramos reiterar que la estrategia de género del FMI debería respaldar el pleno goce de todos los derechos humanos de las mujeres y las niñas. En el contexto actual de desigualdad de género y retrocesos permanentes que se ven exacerbados por crecientes fundamentalismos de todo tipo, acompañados del populismo político, gobiernos autoritarios sin control, el énfasis desproporcionado sobre las ganancias corporativas en detrimento de los derechos humanos y, más recientemente, el impacto devastador de la pandemia del COVID-19, la estrategia de género del FMI debería garantizar que no contribuirá a

generar nuevas regresiones en el progreso alcanzado por las mujeres y las niñas en las últimas décadas. Consideramos que los distintos reportes que citamos brevemente en esta carta servirán de soporte de sus esfuerzos por poner en práctica la incorporación de la perspectiva de género. En este sentido, seguiremos estando a disposición del FMI con la intención de colaborar y entablar un diálogo constructivo que pudiera respaldar la inclusión genuina e integral de los derechos de las mujeres y las niñas tanto en su estrategia como en su trabajo.

En lo que respecta al proceso de consultas que ha iniciado en la actualidad¹, el FMI debería garantizar el acceso público a la información y un proceso amplio de consultas para desarrollar la estrategia. En línea con esto, apreciamos la consulta virtual que el FMI abrió el 10 de febrero²; sin embargo, consideramos que el intervalo propuesto puede resultar muy ajustado para que varias de las partes involucradas puedan realizar contribuciones sustantivas, en particular si se espera que la estrategia se presente ante el Directorio del FMI esta primavera³. Asimismo, a fin de garantizar transparencia, rendición de cuentas y consultas significativas e informadas, debería compartirse una versión preliminar de la estrategia de género para que la sociedad civil, las organizaciones de mujeres y otros actores participen del proceso. Además, el FMI podría establecer un sistema de rendición de cuentas para informar y promover la participación de las mujeres, las niñas y otras partes involucradas durante el desarrollo y la implementación de la estrategia de género.

En conclusión, y sin prejuicio del proceso actual que el FMI ha implementado para desarrollar su estrategia de género, conforme las responsabilidades exigidas por nuestros mandatos y en virtud de los informes antes mencionados, le agradeceríamos si pudiera compartirnos sus observaciones respecto de los siguientes temas:

1 (Nota de la/os editora/es) Información sobre esta consulta, disponible en <https://www.imf.org/en/Topics/Gender-Strategy>

2 (Nota de la/os editora/es) de 2022.

3 (Nota de la/os editora/es) Se refiere a la primavera boreal de 2022.

1. Aclarar de qué manera la estrategia de género garantizará, por un lado, que todos los programas del FMI se beneficien de la evaluación del impacto en los derechos humanos con una dimensión de género precisa y, por el otro, que se subsane cualquier potencial deficiencia.
2. Aclarar de qué manera la estrategia de género abordará los riesgos de consecuencias negativas sobre los derechos humanos de las mujeres y las niñas que puedan originarse a partir de las condicionalidades, mediante el control del impacto de las reformas posteriores a éstas y la propuesta de una combinación de políticas alternativas en caso de que se identifiquen implicaciones de género negativas a partir de estas condicionalidades.
3. Aclarar de qué manera la estrategia de género procurará que se garantice la inversión pública, incluidos los aspectos de infraestructura física y social, de forma tal que se respalde la realización de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.
4. Aclarar de qué manera la estrategia de género abordará la tributación y garantizará que las medidas y los mecanismos generen una redistribución de los recursos más efectiva entre las mujeres y los varones.
5. Aclarar de qué manera la estrategia de género establece un mecanismo de rendición de cuentas transparente para garantizar la participación de todas las partes interesadas en el proceso de consulta, control y evaluación de la estrategia.

Le informamos que este comunicado se hará público en el sitio web de informes sobre comunicaciones luego de 48 horas, como también se publicará cualquier respuesta recibida desde su institución. Asimismo, tanto este comunicado como las posibles respuestas se publicarán en el informe habitual que se presenta ante el Consejo de Derechos Humanos.

Aprovechamos la oportunidad para reiterarle, señora Georgieva, el testimonio de nuestra más alta y distinguida consideración.

Attiya Waris

Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales

Saad Alfarargi

Relator Especial sobre el derecho al desarrollo

Olivier De Schutter

Relator Especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos

Melissa Upreti

Presidenta del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la Discriminación contra la Mujer

CAPÍTULO 7

Impacto de la deuda en los derechos humanos de las mujeres y las niñas - Introducción al Informe de 2023 del Grupo de Trabajo de la ONU sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas, “Las desigualdades de género en la pobreza: enfoques feministas y de derechos humanos”

Dorothy Estrada Tanck

Introducción a la labor del Grupo de Trabajo de la ONU. El informe en contexto

Para poner en perspectiva la relevancia de un informe oficial que aborda la deuda y los derechos humanos de las mujeres, en esta breve introducción presentaré lo que hace el Grupo de Trabajo y su papel en el sistema internacional de protección de los derechos humanos, una comprensión holística de la pobreza y la desigualdad a través de un lente de género, y las profundas implicaciones de género de la deuda.

El punto de partida es que las mujeres y las niñas de todo el mundo siguen sufriendo importantes desventajas como consecuencia de leyes y prácticas discriminatorias. La plena igualdad no se ha alcanzado en ningún país del mundo, y varias promesas de eliminar la discriminación no se han cumplido.

En este contexto, la creación del Grupo de Trabajo sobre la Discriminación contra las Mujeres y las Niñas (GTDMN)¹ por el Consejo de

¹ Esta es la denominación actual del Grupo de Trabajo. El mandato se creó originalmente con el nombre de Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres en la

Derechos Humanos de la ONU en 2010² fue un hito en el largo camino hacia la igualdad de las mujeres con los hombres. Se basa en el reconocimiento de que, aunque a lo largo de los años ha habido muchas reformas jurídicas y políticas para integrar plenamente los derechos humanos de las mujeres en la legislación nacional, los avances siguen siendo insuficientes. La discriminación contra las mujeres y las niñas persiste tanto en la esfera pública como en la privada, en tiempos de conflicto y en tiempos de paz. Trasciende las fronteras nacionales, culturales y religiosas. A menudo se ve alimentada por estereotipos patriarcales y desequilibrios de poder que se reflejan en leyes, políticas y prácticas.

El GTDMN está compuesto por cinco personas expertas independientes de representación geográfica equilibrada, que trabajan colectivamente como grupo³, y elaboran trabajos en nombre del mandato. El Grupo de Trabajo, al establecer su marco conceptual y sus métodos de trabajo, subraya que la eliminación de la discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica requiere un enfoque global y coherente basado en los derechos humanos. Este enfoque garantiza que las mujeres ocupen un lugar central en los esfuerzos por responsabilizar a los Estados de la aplicación de las normas internacionales que garantizan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales⁴.

legislación y en la práctica. El mandato se renovó por consenso en el vigésimo tercer periodo de sesiones del Consejo, mediante la resolución 23/7, y posteriormente se renovó por otros tres años, también por consenso, durante el trigésimo segundo periodo de sesiones del Consejo, en junio de 2016, mediante la resolución 32/4. En junio de 2019 se renovó de nuevo el mandato mediante la resolución 41/6, y el nombre del grupo pasó a ser Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas. El mandato del GTDMN se renovó en junio de 2022 mediante la resolución 50/18.

2 Véase la Resolución A/HRC/RES/15/23.

3 En el momento de redactar este informe, y durante su elaboración, la composición del GTDMN es: Sra. Dorothy-Estrada Tanck (Presidenta); Sra. Ivana Radačić (Vicepresidenta), Sra. Meskerem Geset Techane, Sra. Elizabeth Broderick y Sra. Melissa Upreti. Para más información sobre las miembros, véase <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls/members>

4 Véase A/HRC/20/28.

El GTDMN aborda la eliminación de la discriminación contra las mujeres y las niñas en todos los ámbitos desde la perspectiva de las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de las mujeres. Hace hincapié en que los mecanismos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos, así como las y los activistas de base, desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar a las mujeres y las niñas el pleno disfrute de sus derechos humanos. Para que las garantías jurídicas beneficien a todas las mujeres, los marcos y estrategias de aplicación deben responder a las intersecciones de la discriminación de género con otros motivos de discriminación. De hecho, la labor del Grupo de Trabajo abarca a todas las mujeres, reconociendo que las mujeres no constituyen un grupo uniforme. No obstante, existen aspectos comunes de la discriminación contra las mujeres que persisten en todas las culturas, aunque con distintos niveles de intensidad y diferentes repercusiones.

Además, es necesario reiterar constantemente, incluso dentro del sistema de derechos humanos de la ONU, que las mujeres no son un grupo vulnerable más, como suelen tratarlas algunos. Constituyen la mitad de la población mundial y, a menudo, la mayoría de cada uno de los grupos vulnerables, por lo que la eliminación de la discriminación persistente y de las represalias contra los derechos de la mujer debe abordarse como un objetivo independiente y como una cuestión de integración.

Para ello, el Grupo de Trabajo entabla un diálogo constructivo con los Estados miembros, las partes interesadas de la sociedad civil, las entidades de la ONU, los mecanismos de derechos humanos y los diferentes actores relevantes para la realización de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Con ese propósito hace pleno uso de un conjunto común de herramientas de que disponen los mandatos de los procedimientos especiales de la ONU, a saber, comunicaciones⁵,

5 Véase <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/what-are-communications>; y <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls/comments-legislation-and-policy>

informes temáticos anuales⁶, y visitas a países⁷. En los últimos años, el contenido de los informes temáticos anuales también se ha mostrado en una versión interactiva, resumida y más práctica y fácil de usar para los usuarios y los niños, que incluye gráficos, en el micrositio web del Grupo de Trabajo (en inglés y español)⁸.

El Grupo de Trabajo también mantiene un diálogo interactivo en el Consejo de Derechos Humanos durante la sesión de junio sobre sus informes temáticos y de visitas a países. Informa oralmente a la Asamblea General en octubre/noviembre y participa en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en marzo de cada año. Además, el GTDMN emprende otras iniciativas, como declaraciones públicas⁹, informes amicus¹⁰, documentos de posición¹¹, participación en eventos¹², y contribuciones al trabajo de otros en la maquinaria de derechos humanos de la ONU o entidades de la ONU. Durante 2023, el GTDMN presidirá la Plataforma EDVAW, la Plataforma de Mecanismos de Expertos Independientes sobre la Eliminación de la Discriminación y la Violencia contra la Mujer. La Plataforma EDVAW se puso en marcha en marzo de 2018. Está compuesta por siete mecanismos de expertos independientes de las Naciones Unidas y regionales dedicados a abordar la discriminación y la violencia contra las

6 Véase <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls/annual-thematic-reports>

7 Véase <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls/country-visits>

8 Consulte el micrositio del GTDMN en <https://unworkinggroupwomenandgirls.org/>

9 Véase https://www.ohchr.org/en/latest?MID=WG_Women

10 Véase <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls/submissions-courts>

11 Véase «ISSUES IN FOCUS» en <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls/about-mandate>: «Men's accountability for gender equality»; «Gender equality and gender backlash» (en inglés y español); «Women's autonomy, equality and reproductive health»; «Women's land rights»; «Criminalization of adultery»; «Discrimination against women in nationality»; y «Women human rights defenders and gender discrimination».

12 Véase <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-women-and-girls/activities>

mujeres y las niñas, promover la rendición de cuentas y promover sus derechos humanos¹³.

El informe temático anual 2023 del GTDMN se construye sobre la base del enfoque temático anterior desarrollado por el Grupo de Trabajo de avanzar en la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres y las niñas en todos los ámbitos, a saber, la vida familiar y cultural, la vida económica y social, la vida política y pública, y la seguridad y la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. También reitera el llamamiento del Grupo de Trabajo, realizado desde 2018¹⁴, para concertar esfuerzos para contrarrestar los retrocesos y los crecientes ataques contra la universalidad de los derechos humanos de las mujeres, y reafirma el derecho fundamental de las mujeres y las niñas a la igualdad sustantiva, incluida la igualdad socioeconómica. También está en consonancia con los argumentos esgrimidos y las preguntas planteadas en la carta presentada en 2022 por el GTDMN y otros titulares de mandatos de Procedimientos Especiales al Fondo Monetario Internacional (FMI) en relación con su denominada “Estrategia de Género”¹⁵.

Como tal, en su informe de 2023 al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, “Las desigualdades de género de la pobreza: enfoques feministas y de derechos humanos”, el GTDMN se centra en la pobreza y la desigualdad socioeconómica como resultados de fallos sis-

13 Los mecanismos de personas expertas de la Plataforma EDVAW incluyen el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas (GTDMN), que lo preside; la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres y las niñas (RE VMN); el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés); el Grupo de Expertos sobre la acción contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO, por sus siglas en inglés); el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI); la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (RE DMA); y la Relatora sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RDM CIDH).

14 Véase el Informe del Grupo de Trabajo de 2018, A/HRC/38/46, y su Documento de posición de 2020 “Gender equality and gender backlash” (en inglés y español).

15 La carta puede leerse como capítulo 6 de este libro.

témicos (en cuyo núcleo se encuentra la deuda) que violan múltiples derechos humanos de las mujeres y las niñas. Analiza las condiciones transversales de la desigualdad socioeconómica de género y examina la discriminación estructural y los impulsores dentro de los sistemas políticos, económicos, culturales y sociales que causan, perpetúan y profundizan las experiencias de pobreza y desigualdad de las mujeres y las niñas. Llama la atención sobre la deficiencia de los modelos y métodos económicos dominantes para entender, medir y abordar la pobreza y las desigualdades a la hora de captar con precisión su impacto en la igualdad sustantiva de las mujeres y las niñas, y destaca enfoques alternativos prometedores. Se analizan específicamente las implicaciones de género de la cancelación de la deuda. Las recomendaciones a los Estados y a las organizaciones internacionales y empresas insisten en la urgencia de replantear la pobreza y la desigualdad dentro de los países y entre ellos como cuestiones de interés mundial que requieren respuestas integradas basadas en enfoques feministas interseccionales y en los derechos humanos¹⁶.

Derivado de este enfoque, este texto se centra en las partes del informe de 2023 que abordan principalmente las intersecciones de los derechos humanos de las mujeres y las niñas con las políticas fiscales y de deuda. Se examinan los efectos acumulativos entre las desigualdades socioeconómicas y de género y los mayores riesgos que esto genera para las mujeres y las niñas.

A partir de este examen de las causas de la discriminación estructural contra las mujeres y las niñas, se ilustrará el modo en que las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas de deuda, a escala internacional y nacional, carecen por lo general de un enfoque de derechos humanos y de una perspectiva de género, por ejemplo, ignorando las actividades altamente feminizadas del trabajo de cuidados

16 Sobre los enfoques de la economía basados en los derechos humanos, véase también, por ejemplo, ACNUDH, The Surge Initiative and Human Rights, en <https://www.ohchr.org/en/sdgs/seeding-change-economy-enhances-human-rights-surge-initiative>; y <https://www.ohchr.org/en/stories/2023/04/building-economies-place-peoples-human-rights-center>.

no remunerado y el trabajo doméstico, al tiempo que se carece de una metodología para la articulación de dichas políticas que integre a las mujeres en la toma de decisiones; y también se pone de relieve el impacto particular y a menudo desproporcionado sobre las mujeres y las niñas de las políticas económicas ortodoxas, las cuales con demasiada frecuencia vienen acompañadas de sobreendeudamiento.

Por último, el capítulo incluye las recomendaciones del informe del GTDMN a los Estados y a las instituciones económicas, financieras y monetarias internacionales y regionales en relación con sus múltiples obligaciones en materia de derechos humanos. Varias recomendaciones se dirigen, en concreto, tanto a los deudores soberanos como a sus acreedores. Estas obligaciones concretas deben entenderse bajo el deber “paraguas” de dichas instituciones internacionales y regionales, y de sus Estados miembros, de contribuir a la creación de un entorno económico y financiero propicio para la promoción y protección de todos los derechos humanos de todas las personas, en el espíritu del artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, jurídicamente vinculante para todo el sistema internacional de la ONU, y piedra angular esencial para la dignidad humana, la justicia social y la igualdad sustantiva de todas las mujeres y niñas.

Informe del GTDMN sobre “Las desigualdades de género en la pobreza: enfoques feministas y de derechos humanos” (párrafos seleccionados)¹⁷

A. Marco contextual

10. La pobreza es más que el resultado de la falta de ingresos o riqueza. Es el resultado de un fallo sistémico flagrante que conduce a un círculo vicioso de exclusión y discriminación que viola los derechos civiles, culturales, económicos, medioambientales, políticos y sociales de las genera-

¹⁷ Traducción no oficial al español de la versión oficial del informe en inglés.

ciones presentes y futuras.¹⁸ Las mujeres y las niñas, 49,7 % de la población mundial en 2022¹⁹, están desproporcionadamente representadas entre las personas pobres del mundo. Las proyecciones mundiales muestran que unos 388 millones de mujeres y niñas vivían en la pobreza extrema en 2022 (frente a 372 millones de hombres y niños) y que el 83,7 % de estas mujeres y niñas se encontraban en dos regiones (África Subsahariana, 62,8 %, y Asia Central Meridional, 20,9 %).²⁰ La desigualdad extrema también se ha acentuado y, desde 2020, el 1 % más rico del mundo se ha apoderado de casi dos tercios de toda la nueva riqueza, casi el doble de dinero que el 99 % más pobre de la población mundial.²¹ La pandemia del COVID-19 y las crisis mundiales de alimentos, energía y cuidados, que a su vez están conectadas con otras crisis como los conflictos armados, la ocupación y los desplazamientos forzados, han provocado el primer aumento de la desigualdad de ingresos entre países en una generación²², y las mujeres y las niñas se han visto especialmente afectadas en muchos países y regiones.²³

11. La desigualdad y la pobreza de las mujeres y las niñas son el resultado de decisiones políticas económicas históricas y continuadas a nivel mundial, regional y nacional. Estas prioridades políticas no son neutrales desde el punto de vista del género, ya que se han desarrollado en el marco de sistemas e instituciones políticas, jurídicas y socioe-

18 Véase CESCR, E/C.12/2001/10, párr. 8.

19 UN DESA, World Population Prospects 2022: Summary of results, p. 6.

20 ONU Mujeres, PNUD y Pardee Center for International Futures (2022), Poverty Deepens for Women and Girls.

21 Véase Oxfam, La supervivencia de los más ricos, 2023.

22 <https://sdgs.un.org/goals/goal10>

23 Véase A/HRC/38/46; <https://data.unwomen.org/>; ONU Mujeres (2022) Global Gendered Impacts of the Ukraine Crisis; A/HRC/26/39; A/HRC/32/44; y las declaraciones del Grupo de Trabajo, «Responses to the COVID-19 pandemic must not discount women and girls», «COVID-19 and increase in gender-based violence and discrimination against women», 20 de abril y 14 de julio de 2020.

conómicas patriarcales que ignoran las experiencias y los derechos específicos de las niñas y las mujeres, al tiempo que privilegian las formas dominantes de poder masculino y corporativo que perpetúan las jerarquías existentes.²⁴ La pobreza y las desigualdades son fenómenos estructurales que repercuten negativamente en el desarrollo sostenible de las personas, las comunidades y las naciones e impiden dar respuestas eficaces a la amenaza existencial que suponen el cambio climático y el colapso ecológico, así como a otros retos mundiales como las emergencias de salud pública, los conflictos armados, las recesiones económicas, las crisis migratorias, alimentarias y de cuidados.

12. El giro neoliberal reforzado de los últimos cuarenta años, reflejado en las políticas de las instituciones económicas internacionales y de los gobiernos nacionales, ha aumentado de forma demostrable la pobreza y la desigualdad tanto entre las naciones como dentro de ellas.²⁵ Estas desigualdades, apuntaladas por el patriarcado, la esclavitud, el racismo, el colonialismo, el militarismo y la destrucción del medio ambiente, se han visto exacerbadas por las recetas macroeconómicas ortodoxas, incluidas las medidas de ajuste estructural y austeridad²⁶ diseñadas para compensar las agobiantes deudas nacionales²⁷, la liberalización del comercio mundial y la financialización de los mercados de

24 F. Raday (2020) *La mujer económica. Gendering Inequality in the Age of Capital*. Routledge.

25 J. Hickel (2018) *La brecha: Una breve guía de la desigualdad global y sus soluciones*. Penguin; CESCR (2001), *Declaración sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C12/2001/10.

26 Oxfam Internacional y Nawi-Afrifem (2022) *El asalto de la austeridad. Cómo las opciones económicas imperantes son una forma de violencia de género*.

27 A/77/169.

capitales²⁸, regímenes de inversión, monetarios y fiscales²⁹, la privatización y mercantilización de los bienes públicos y el retroceso del Estado del bienestar³⁰. Aunque queda fuera del alcance de este informe analizar estos fenómenos, es importante destacar que la desigualdad socioeconómica mundial rampante, caracterizada por la concentración de la riqueza en manos de unas pocas personas (la mayoría hombres), corporaciones en un número limitado de países y Estados desarrollados, ha disminuido los recursos disponibles para políticas, servicios y programas que promuevan los derechos de las mujeres y la igualdad de género.³¹

15. Los enfoques dominantes en materia de seguridad en tiempos de crisis, incluidas las crisis económicas, también han tenido un alcance limitado, dejando de lado los derechos humanos y afectando de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas. Entendiendo la seguridad de forma integral, como basada en el derecho de los derechos humanos³², daría prioridad a prevenir y abordar los riesgos agravados de pobreza y desigualdad para las mujeres y las niñas. En este sentido, junto a su papel en la exacerbación de las desigualdades existentes, la crisis de los COVID-19 también ha impulsado una reevaluación de las ideologías económicas dominantes, incluyendo el reconocimiento del papel central de los cuidados en nuestras sociedades, tal y como reclaman las feministas desde hace años, así como la

28 Red de Género y Desarrollo (2017) Briefing: Making trade work for gender equality; A.E. Yamin (2020) *When Misfortune Becomes Injustice*, SUP.

29 Oxfam Internacional (2023) La supervivencia de los más ricos. Cómo debemos gravar ahora a los superricos para luchar contra la desigualdad. Oxford: Oxfam Internacional.

30 A/HRC/44/51.

31 Focus 2030 (2023), Panorama de datos y recursos sobre igualdad de género en el mundo.

32 Por ejemplo, Entendimiento común de la seguridad humana, AGNU (2012), A/Res/66/290.

revalorización de la posición del Estado (frente al mercado) como actor en la definición y dotación de recursos de las políticas públicas. El momento actual, por lo tanto, presenta una oportunidad para revisar los conceptos de crecimiento económico ilimitado, a menudo basados en formas profundamente arraigadas de discriminación estructural, desigualdad económica transnacional, incumplimiento de las obligaciones de solidaridad internacional de asistencia y cooperación, y redes inexistentes o insuficientes de protección social y servicios públicos para garantizar derechos humanos universalmente reconocidos como la salud, el agua, la vivienda, la alimentación y la nutrición, la educación, un medio ambiente limpio y saludable y el acceso a la justicia.

16. La pobreza y la desigualdad no son inevitables. Son el resultado de una discriminación estructural que se refleja en el diseño de leyes y políticas que han facilitado injusticias presentes e históricas.³³ Los movimientos sociales que abogan por un cambio transformador desde la perspectiva de la economía política feminista y los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales, medioambientales y culturales, han puesto de relieve los circuitos de retroalimentación entre la pobreza y las desigualdades globales y han llamado la atención sobre la existencia de alternativas a las políticas e instituciones económicas y sociales injustas.³⁴ Estos enfoques feministas de la desigualdad y la pobreza, basados en los derechos humanos, aportan ideas, herramientas, medidas de rendición de cuentas y remedios

33 UNRISD (2022), *Inequality Crisis. Shifting Power for a New Eco-Social Contract*.

34 Por ejemplo, L.E. White y J. Perelman (eds.) (2011) *Stones of Hope: How African Activists Reclaim Human Rights to Challenge Global Poverty*, Stanford Studies in Human Rights; véanse también los informes del Centro de Derechos Económicos y Sociales, la Iniciativa Global para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (GI-ESCR) y Red-DESC/ESCR-Net.

clave que permitirían identificar, cuestionar y superar los determinantes estructurales de la pobreza y la desigualdad.

20. Además de su insensibilidad y desconocimiento de las cuestiones de género, la mayoría de los indicadores globales de pobreza están orientados a la medición de las mejoras relativas en la situación de quienes se encuentran en el 10 % inferior de las escalas de riqueza e ingresos, en lugar de analizar la enorme proporción de ingresos y riqueza que posee el 1 % más rico de la población.³⁵ Los métodos habituales para medir las desigualdades absolutas, como el coeficiente de Gini, los ratios percentiles, el ratio Palma, la Base de Datos Mundial sobre Desigualdad de Ingresos (WIID) o las medidas de distribución funcional de la renta, centran la atención en la necesidad de políticas eficaces para redistribuir la riqueza y la renta tanto dentro de los países como entre ellos.³⁶

21. Muchos de los enfoques predominantes sobre la pobreza de las mujeres se centran en aumentar la productividad económica de las mujeres a título individual, en lugar de analizar los sistemas de poder que generan y reproducen relaciones de género desiguales dentro de las familias, las comunidades, las instituciones y los mercados. Estos modelos dominantes no reconocen ni valoran el trabajo no remunerado de cuidados, doméstico y agrícola de las mujeres que sustenta la economía. Ignoran las cuestiones vitales de la pobreza de tiempo y el “agotamiento” de las mujeres por su papel de proveedoras de cuidados³⁷, así como la fuga de recursos de cuidados de las naciones más pobres, como las

35 UNRISD (2022), *Inequality Crisis*, op. cit.

36 UNU-WIDER (2022), Base de datos mundial sobre desigualdad de ingresos (WIID).

37 B. Goldblatt y S. Rai (2020) ‘Remedying Depletion Through Social Reproduction: A Critical Engagement with the United Nations’ Business and Human Rights Framework’ *European Journal of Politics and Gender*.

trabajadoras domésticas o sanitarias migrantes, a través de las cadenas de cuidados globalizadas.³⁸ Tampoco tienen en cuenta los derechos de las mujeres y las niñas a recibir cuidados con perspectiva de género o a ejercer el autocuidado y el cuidado colectivo.³⁹ Las opciones políticas neoliberales y las “soluciones” impulsadas por el mercado, incluidas las promovidas por las instituciones económicas multilaterales, a menudo han cooptado o desmantelado las agendas económicas transformadoras y han tenido un impacto devastador en los derechos humanos de diversos grupos de mujeres y niñas de todo el mundo.⁴⁰ Como observó una de las mujeres en las consultas, “no somos pobres, nos están empobreciendo”.

22. Las propuestas feministas de justicia económica, social y medioambiental exigen la aplicación de procesos y principios basados en los derechos humanos y en un concepto integrado de sostenibilidad ecológica y social como alternativas a los modelos de desarrollo basados en el crecimiento económico.⁴¹ Estas visiones de un mundo más igualitario promueven la participación democrática inclusiva en la gobernanza económica mundial, la igualdad sustantiva y los enfoques interseccionales a través de su apoyo a la creación de alianzas feministas y entre movimientos con diversos grupos sociales. También se centran en la (re) distribución de la riqueza y los recursos para todos y en el abandono del consumo, la producción y la extracción

38 R. Todaro e I. Arriagada (2020) “Global Care Chains” en N. Naples (ed.) *Companion to women’s and gender studies*, Wiley.

39 CEPAL (2023), Compromiso de Buenos Aires LC/CRM.15/6; CEPAL (2022), La sociedad del cuidado, LC/CRM.15/3.

40 AWID (2023), *La inversión de impacto de género y el auge de las falsas soluciones. Un análisis para los movimientos feministas*.

41 CSIPM (2022), “Voices from the Ground 2: transformative solutions to the global systemic food crises”; S. Paulson (2020), “De-growth and feminisms ally to forge care-full paths beyond the pandemic”, *Interface* vol. 12 (1): 232-246.

excesivos en favor de un orden comercial mundial equitativo, la justicia fiscal y de la deuda, la responsabilidad de las empresas y la realización del derecho al desarrollo.⁴²

23. Varios movimientos sociales están defendiendo un Nuevo Pacto Verde Global feminista y decolonial que implicaría una redistribución y revalorización del trabajo, e inversiones en el sector de los cuidados, así como una reimaginación de los bienes comunes y públicos globales para que se utilicen de forma equitativa y sostenible.⁴³ Las alianzas de trabajadoras feministas también están comprometidas con el desarrollo de políticas económicas alternativas que promuevan empleos respetuosos con el clima, incluidos los del sector de los cuidados sociales; derechos fundamentales en el trabajo que hagan hincapié en salarios adecuados y un máximo de horas de trabajo; protección social universal con un fondo solidario de protección social global; un énfasis en la igualdad sustantiva de género, raza y socioeconómica; y una agenda inclusiva para la paz y el desarrollo sostenible.⁴⁴

40. También existen importantes desigualdades de género dentro de los países y regiones, y entre ellos, en relación con el acceso a la financiación, los activos y las redes digitales. Los datos muestran que las mujeres tienen un 9 % menos de probabilidades que los hombres de disponer de una cuenta bancaria y también son discriminadas en los ámbitos del ahorro, el crédito, los seguros y otros servicios financieros. En los países de renta baja y media, 300 millones de mujeres menos que de hombres tienen acceso a

42 Alianza Global para la Justicia Fiscal (2021) *Framing Feminist Taxation*.

43 Feminist Economic Justice for People and Planet Action Nexus (2021), *A Feminist and Decolonial Global Green New Deal*.

44 J.P. Bohoslavsky y F. Cantamutto (eds.), "The IMF and Human Rights: Interviews", LSE Human Rights (2021).

internet móvil.⁴⁵ Estas desigualdades tienen importantes implicaciones para las mujeres como propietarias de negocios, especialmente en el sector del comercio electrónico, y en su capacidad para recibir salarios y pagos de la seguridad social.

D. Una economía feminista basada en los derechos humanos: igualdad sustantiva, solidaridad, justicia socioeconómica y medioambiental.

48. El derecho a no caer en la pobreza no puede realizarse al margen de los derechos individuales y colectivos a la igualdad sustantiva.⁴⁶ La participación significativa de diversos grupos de mujeres y niñas en la conceptualización, aplicación y supervisión de las políticas, normas y estrategias socioeconómicas es una parte fundamental de este proceso. El reto consiste en pasar de la no discriminación como vehículo para la protección de los derechos individuales a la realización de las obligaciones relacionales y redistributivas que también forman parte integrante del Derecho internacional en materia de derechos humanos, pero que aún no se han cumplido en su mayor parte.⁴⁷

49. El derecho a la igualdad sustantiva exige la movilización y redistribución de recursos dentro de los países y entre ellos. Las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del PIDESC, en particular su artículo 2, y otras garantías de derechos humanos de realizar los derechos económicos, sociales y culturales “hasta el máximo de los recursos de que dispongan” incorporan deberes positivos de lograr progresivamente la aplicación de los derechos

45 Banco Mundial (2023), “The World Bank in Gender”.

46 M. Kjaerum *et al.* (eds.) (2021), *Covid-19 and Human Rights*, Routledge.

47 UNRISD (2022), *op. cit.*

humanos y de buscar recursos externos con ese fin.⁴⁸ El momento actual de crisis superpuestas brinda la oportunidad de examinar las repercusiones sobre los derechos humanos de los sistemas imperantes de gobernanza económica mundial. Los compromisos adquiridos por los Estados en virtud de los artículos 1.1, 1.2, 5.1, 22 y 23 del PIDESC, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y en el marco del ODS 10, exigen a los países ricos que ayuden a los países de renta baja a hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales para todos sin discriminación y que cooperen para reducir las desigualdades entre las naciones y dentro de ellas.⁴⁹

Justicia fiscal

50. Como ya se ha señalado, para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos de reducir la desigualdad de género y la pobreza, los Estados deben destinar recursos públicos suficientes a sistemas y servicios integrales de protección social. Un mecanismo clave para la redistribución de recursos es la tributación proporcional y progresiva. Uno de los rasgos distintivos de las políticas económicas neoliberales de las últimas décadas ha sido la disminución de las contribuciones fiscales de las grandes empresas y las rentas altas, al tiempo que se han ampliado los impuestos indirectos con efectos distributivos regresivos, como el impuesto sobre el valor agregado.⁵⁰ Además de la reducción de los impuestos directos, los flujos financieros ilícitos (FFI) de las empresas multinacionales están privando a los

48 M. E. Salomon (2010), Why Should It Matter that Others Have More? Poverty, Inequality and the Potential of International Human Rights Law. LSE Legal Studies Working Paper No. 15/2010.

49 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1; Observación general 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, apartado 13. 13.

50 JP Bohoslavsky y F. Cantamutto, *op. cit.*

países del Sur Global de hasta 200.000 millones de dólares al año en ingresos fiscales perdidos, y el fracaso a la hora de frenar eficazmente la evasión fiscal, la facturación comercial indebida, la corrupción y el blanqueo de dinero significa que hay menos recursos públicos disponibles para un gasto social y climático equitativo.⁵¹

51. Tanto los marcos fiscales regresivos como los FFI tienen un impacto especialmente pernicioso sobre las mujeres y las niñas, que representan una mayor proporción de las personas que viven en la pobreza como consecuencia de la discriminación estructural y que tienen más probabilidades que los hombres de ser responsables del cuidado de otros miembros de la familia, o de ser cuidadoras, por lo que necesitan más protección social y servicios públicos.⁵² La justicia fiscal, tanto a nivel nacional como mundial, es un mecanismo crucial para la realización de los derechos humanos y para abordar las desigualdades socioeconómicas y la pobreza, ya que los gobiernos necesitan ingresos fiscales para financiar de forma sostenible las inversiones en servicios públicos, protección social e infraestructuras sensibles al género.⁵³ Las metodologías feministas para la reforma fiscal hacen hincapié en la necesidad de marcos fiscales transparentes y sensibles al género que reconozcan el trabajo indispensable de las mujeres en la economía y redistribuyan equitativamente los recursos de las empresas y los individuos más ricos para financiar los servicios públicos.⁵⁴

51 A/77/169.

52 Alianza Global para la Justicia Fiscal (2021) Framing Feminist Taxation.

53 A/HRC/29/31 y A/HRC/26/28. Véase también R. Balakrishnan, J. Heintz y D. Elson (2016). *Rethinking Economic Policy for Social Justice: The radical potential of human rights*, Routledge.

54 Por ejemplo, AMwA (2021), *A Feminist Tax Justice Handbook for Women in the Informal Economy*.

Anulación de la deuda

52. La cancelación de la deuda es un prerrequisito para unas políticas públicas redistributivas justas y basadas en los derechos humanos. En 2021-2022, en los países de renta baja, los reembolsos de la deuda representaron el 171 % de todo el gasto en sanidad, educación y protección social combinados, y el servicio de la deuda entre los países de renta baja a nivel mundial se estimó en 43.000 millones de dólares.⁵⁵ Si no se controlan, las crisis de deuda generalizadas y duraderas tras la pandemia de COVID-19 pueden retrasar la consecución de los objetivos mundiales de desarrollo al menos una década.⁵⁶

53. Existen modelos alternativos al endeudamiento que no provocarían un aumento de las desigualdades mediante la adopción de medidas de austeridad y consolidación fiscal que conllevan una reducción del gasto social y que se ha demostrado que socavan los derechos humanos de las mujeres y las niñas que viven en la pobreza. En los últimos años, más de 60 países han renegociado con éxito sus deudas, y más de 20 han incumplido o repudiado la deuda pública, prefiriendo invertir los ahorros del servicio de la deuda en programas sociales.⁵⁷ Desde la pandemia de COVID-19, la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) del G20 y el Fondo Fiduciario de Contención y Alivio de Catástrofes (CCRT) del FMI han proporcionado cierto alivio del servicio de la deuda a países pobres muy endeudados. Además, en algunos países ha sido posible presentar datos sobre el impacto negativo de las medidas de austeridad en la salud sexual y reproductiva

55 Debt Justice (2022), *The growing debt crisis in lower income countries and cuts in public spending*.

56 A/75/164.

57 J.P. Bohoslavsky y F. Cantamutto, *op. cit.*

y otros derechos de las mujeres y las niñas para mantener programas y presupuestos que garanticen estos derechos humanos esenciales.⁵⁸ Estas intervenciones han abierto un espacio para el diálogo sobre los impactos de la deuda y la consolidación fiscal en los derechos humanos en países específicos y en sectores concretos como la educación, la salud y la nutrición, pero se podría hacer más con respecto a la cancelación de la deuda y la adopción de procesos presupuestarios y financieros sistemáticos que tengan en cuenta las cuestiones de género, lo que permitiría a los gobiernos reclamar espacio para el desarrollo de políticas económicas feministas y basadas en los derechos humanos.⁵⁹

Sistemas de comercio e inversión equitativos y transparentes

54. Aún no está claro hasta qué punto la liberalización del comercio ha contribuido a agravar las desigualdades y la pobreza relacionadas con el sexo y el género. En el marco de los regímenes comerciales mundiales y regionales se están realizando una serie de intentos de aportar una “perspectiva de género” a la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, es evidente que estos procesos deben hacer algo más que abordar a las mujeres en su papel de empresarias y propietarias de pequeñas empresas y, en su lugar, adoptar un enfoque más crítico para analizar los impactos de los acuerdos comerciales y de inversión sobre los derechos humanos y desglosarlos por sexo y género y otros ejes de discriminación.⁶⁰

58 Opiniones expresadas durante las consultas del Grupo de Trabajo.

59 I. Grabel (2022) “Global Financial Governance and Progressive Feminist Agendas”, *International Journal of Political Economy*, 51:4, 331-345; FMI (2022), *IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender*.

60 Opiniones expresadas durante las consultas del Grupo de Trabajo.

55. Muchos acuerdos regionales recientes de comercio e inversión contienen en su preámbulo compromisos con la igualdad de género y la mejora de la situación de las mujeres que viven en la pobreza, y en algunos casos capítulos específicos sobre la igualdad de género; sin embargo, debido a la falta de datos, no sabemos si estos compromisos se han traducido en mejoras materiales en la vida de las mujeres.⁶¹ La integración comercial regional ha generado más oportunidades de empleo para las mujeres en África, América Latina y Asia, pero muchos de los puestos de trabajo que se han creado están mal remunerados, son precarios y no ofrecen a las mujeres la posibilidad de desarrollar carreras que las capaciten.⁶² Las disposiciones en materia de igualdad de género no suelen abarcar el comercio electrónico y digital ni el comercio en zonas económicas especiales, y no incluyen mecanismos de rendición de cuentas y de resolución de conflictos en caso de incumplimiento de dichas disposiciones.

Reparaciones por el cambio climático y otras desigualdades raciales y sociales

56. Las reparaciones climáticas se están debatiendo como parte del feminista New Green Deal que atribuiría la responsabilidad y definiría los pagos que deben realizar las potencias coloniales por la extracción histórica y actual y las contribuciones a las emisiones globales.⁶³ Los fondos establecidos a través de estos procesos podrían utilizarse para desarrollar políticas sociales y medioambientales innovadoras e inclusivas. En términos más generales, las

61 UNCTAD (2020), Policy brief: Making Trade Agreements Work for Gender Equality.

62 UNCTAD (2022), Looking at the trade and gender nexus from a development perspective. A brief overview.

63 Feminist Economic Justice for People and Planet Action Nexus (2021), *A Feminist and Decolonial Global Green New Deal*.

reparaciones deberían seguir las normas de derechos humanos de proporcionar restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición⁶⁴, y ser transformadoras del género en línea con la legislación internacional de derechos humanos⁶⁵.

Responsabilidad de las empresas

57. Aunque los gobiernos son los principales titulares de la obligación de garantizar el respeto, la protección y la realización de todos los derechos humanos, las empresas también tienen la responsabilidad de respetar y proteger los derechos humanos y de proporcionar soluciones adecuadas a los daños causados por sus actividades.⁶⁶ Las empresas tienen un papel clave que desempeñar en la reducción de la pobreza y las desigualdades a escala mundial y nacional mediante el cumplimiento de las normas sobre derechos humanos, protección del medio ambiente, relaciones laborales y responsabilidad fiscal.⁶⁷ Recientemente se han elaborado varios documentos de orientación para destacar las responsabilidades de las empresas a la hora de garantizar que sus actividades promueven el derecho a una igualdad de género sustantiva.⁶⁸ En la práctica, los participantes en las consultas del Grupo de Trabajo señalaron que las empresas incumplían sistemáticamente su obligación de pagar salarios dignos o iguales, o de ofrecer segu-

64 Principios y directrices básicos sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones (2005) AGNU 60/147.

65 Véase R. Rubio-Marin (2009) «*The Gender of Reparations in Transitional Societies*», en R. Rubio Marin (ed.) *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies while Redressing Human Rights Violations*, CUP.

66 “Proteger, respetar y remediar: Un marco para las empresas y los derechos humanos”, A/HRC/8/5 (7 de abril de 2008).

67 CESPAP (2021), *Iniciativas empresariales para reducir la pobreza y la desigualdad*.

68 A/HRC/41/49; Dimensiones de género de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, A/HRC/41/43; ACNUDH (2017), *Tackling Discrimination Against Lesbian, Gay, Bi, Trans & Intersex People: Normas de conducta para las empresas*.

ridad social, incluida la baja remunerada por maternidad o para el cuidado de personas dependientes, que muchas no tomaban las medidas adecuadas para garantizar la salud sexual y reproductiva y otros derechos de los trabajadores a la autonomía corporal y a no sufrir violencia, o para garantizar los derechos de las mujeres a la negociación colectiva y a la libertad de asociación. También se subrayó que los procedimientos de diligencia debida de las empresas y los mecanismos de reclamación por abusos contra los derechos humanos relacionados con las empresas no tenían en cuenta las cuestiones de género, y mucho menos las transformaciones de género, por lo que resultaban en gran medida ineficaces para cambiar las normas y prácticas discriminatorias.⁶⁹

III. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

58. Se ha prestado muy poca atención a la reducción de las desigualdades socioeconómicas como requisito previo para una acción eficaz de lucha contra la pobreza. El marco internacional de derechos humanos proporciona herramientas para medir y comprender cómo determinadas normas e instituciones políticas, sociales, culturales y económicas vulneran sistemáticamente los derechos de las mujeres y las niñas a vivir libres de pobreza y desigualdad. Los instrumentos de derechos humanos también contienen importantes obligaciones redistributivas y de solidaridad que, de aplicarse plenamente, permitirían a los Estados, así como a otros titulares de obligaciones, crear economías sostenibles, feministas y basadas en los derechos humanos.

⁶⁹ Véase Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos (2019), *op. cit.*

59. Un enfoque feminista y basado en los derechos humanos de la pobreza y la desigualdad se basa en la afirmación de que el papel de la economía es apoyar la dignidad humana, el bienestar y los derechos humanos. Un marco feminista de derechos humanos centrado en los derechos humanos de las mujeres, especialmente sus derechos económicos, sociales y culturales y su derecho a participar en todas las esferas de la vida, permite corregir formas específicas de discriminación estructural. Esto implica examinar la distribución de la riqueza y los ingresos, la dinámica intrafamiliar, el acceso a los bienes y su control, incluidos los que se tienen en común, la protección del medio ambiente, la distribución del tiempo, el cuidado y el bienestar, y el derecho al descanso y al ocio de las mujeres y las niñas, como elementos fundamentales de la igualdad de género y el desarrollo sostenible. Este enfoque también llama la atención sobre la responsabilidad de los Estados y de otros actores de adoptar medidas específicas para abordar las desigualdades en la distribución del poder, los recursos y los derechos, y para promover los derechos humanos colectivos e individuales, incluido el derecho al desarrollo. La adopción de perspectivas basadas en los derechos humanos y feministas puede contribuir a la igualdad de género y al desarrollo sostenible. La adopción de perspectivas feministas y de derechos humanos por parte de los Estados y las organizaciones internacionales para permitir la creación de marcos de gobernanza financiera mundial progresistas y redistributivos es esencial para abordar tanto las desigualdades como la pobreza de manera integral y eficaz.

60. El derecho a vivir libre de pobreza y a no ser discriminado por la condición socioeconómica de la persona debe desarrollarse aún más como derechos humanos clave y deben establecerse sistemas adecuados para recopilar

datos desglosados sobre las múltiples dimensiones de las desigualdades y la pobreza. Identificar y responder eficazmente a las formas múltiples e interrelacionadas de desigualdad por motivos de pobreza, sexo y género, raza, etnia, edad, capacidad, religión, ubicación geográfica, estatus migratorio, orientación sexual, identidad de género y otras condiciones, debe ser una prioridad para las políticas y estrategias participativas y específicas a nivel local, nacional, regional e internacional.

61. Es imperativo analizar las formas en que las desigualdades superpuestas impulsan y amplifican las crisis ecológicas, sociales, políticas y económicas, y garantizar que las políticas de erradicación de la pobreza se orienten hacia la transformación de las relaciones de poder desiguales mediante la negociación de un nuevo consenso ecosocial feminista basado en los derechos humanos. Dado que se acerca rápidamente el plazo para la consecución de la Agenda 2030, y teniendo en cuenta la lentitud de los avances en los ODS 1, 5 y 10, es esencial reiterar la centralidad de los derechos humanos de las mujeres y las niñas y la igualdad de género en los procesos de erradicación de la pobreza y en la lucha contra las desigualdades tanto dentro de las naciones como entre ellas.

B. Recomendaciones

62. Los Estados deben adoptar medidas positivas para la realización de toda la gama de derechos humanos internacionalmente reconocidos de las mujeres y las niñas, para eliminar la pobreza y lograr la igualdad sustantiva, entre otras cosas, mediante:

(a) Fundamentar todas las leyes y políticas, especialmente en los ámbitos económico y social, en los principios bási-

cos de los derechos humanos: igualdad y no discriminación, participación significativa de las mujeres y las niñas, rendición de cuentas y realización progresiva y no regresión de los derechos económicos, sociales y culturales, y en consonancia con las normas y estándares de derechos humanos aplicables a cada derecho específico;

(b) Garantizar una protección social universal, accesible, adecuada, disponible, sensible al género e integral, adhiriéndose a los convenios pertinentes de la OIT y aplicándolos, y velando por que se conceda una protección social sensible al género a lo largo de todo el ciclo vital de las mujeres y las niñas como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, independientemente del estado civil, el empleo o la participación en el mercado laboral “formal”;

(c) Garantizar la igualdad de derechos a la tierra, la vivienda y la propiedad, la realización de los derechos a la alimentación y la nutrición, el agua y el saneamiento, la salud, la educación gratuita o asequible de calidad y accesible, el cuidado de los niños, la atención sanitaria y el cuidado de las personas mayores, el trabajo decente y los derechos en el trabajo, incluida la libertad de asociación y la negociación colectiva, así como el derecho de las mujeres y las niñas a participar en todos los ámbitos de la vida política, social, cultural y económica;

(d) Tomar medidas para prevenir y responder a la discriminación interseccional contra las mujeres y niñas beneficiarias de protección social;

(e) Reconocer y desarrollar marcos normativos, políticas y programas integrales y con perspectiva de género para hacer efectivo el derecho al cuidado, que abarca el derecho a prestar y recibir cuidados y a ejercer el autocuidado y el cuidado colectivo, basado en los principios de responsabi-

lidad compartida estatal, social y de género, igualdad, universalidad y autonomía;

(f) Hacer realidad los derechos de las mujeres y las niñas a la autonomía corporal y a vivir libres de violencia, garantizando la disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad de los derechos, la información, los servicios y los bienes en materia de salud sexual y reproductiva, incluso para hacer frente a la pobreza menstrual, así como todas las medidas necesarias para prevenir y responder a la discriminación y la violencia de género, mediante servicios públicos adecuadamente financiados, sistemas de bienestar y la aplicación de los derechos económicos;

(g) Llevar a cabo una redistribución de los recursos que tenga en cuenta las cuestiones de género mediante el reconocimiento del valor de la economía de los cuidados, políticas fiscales justas -incluida una fiscalidad proporcional y progresiva para las rentas altas y las empresas-, políticas comerciales y de inversión equitativas, la condonación de la deuda o el alivio de la deuda en caso de insolvencia del Estado, y la responsabilidad de las empresas;

(h) Garantizar la realización de derechos transversales como el acceso a la justicia -incluso por violaciones de derechos socioeconómicos-, el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible.

(i) Identificar las formas en que las crisis, las formas agravadas de discriminación estructural y los marcos jurídicos y políticos exponen a las mujeres y las niñas a un riesgo agravado de pobreza y desigualdad y dan lugar a nuevas violaciones de los derechos humanos, y prevenir, mitigar y abordar tales riesgos.

(j) Adoptar un enfoque feminista y basado en los derechos humanos para medir las formas de discriminación que se

entrecruzan, a fin de garantizar un enfoque de la pobreza centrado en el género, la igualdad y el desarrollo sostenible, prestando mayor atención a los grupos de mujeres y niñas que, según el presente informe, se encuentran en condiciones de mayor marginación y exclusión.

(k) Derogar o modificar las leyes que penalizan los actos relacionados con la pobreza y las actividades de sustento de la vida, el ejercicio de los derechos de autonomía sexual y reproductiva, incluido el aborto, y otros delitos de estatus que afectan de manera desproporcionada a las mujeres y niñas pobres y marginadas.

(l) Garantizar la igualdad de representación y voz de las trabajadoras en los sindicatos y en la negociación colectiva, y crear mecanismos de reclamación independientes y transparentes para proteger y hacer efectivos los derechos de las mujeres a un trabajo digno, para que las mujeres puedan disfrutar de estos derechos y para que reciban reparaciones transformadoras de género en caso de violación de los mismos.

(m) Garantizar que las negociaciones y posiciones en materia de comercio e inversión sean transparentes, participativas y tengan por objeto eliminar los sesgos de género, afluencia y de otro tipo, y sean coherentes con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, así como con la Agenda 2030, y las promuevan. Esto incluye la paridad de género en la representación y la participación de las mujeres en toda su diversidad en el desarrollo de acuerdos y políticas de comercio e inversión. Antes de celebrar acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales de comercio e inversión, deben llevarse a cabo evaluaciones del impacto sobre el género y los derechos humanos, y deben aplicarse las conclusiones de dichas evaluaciones, así como establecerse un mecanismo de resolución de con-

flictos en relación con las disposiciones sobre igualdad de género y derechos humanos de dichos acuerdos.

(n) Cumplir con las obligaciones inmediatas de eliminar la discriminación, garantizar el núcleo mínimo de todos los derechos económicos, sociales y culturales y su realización progresiva; dedicar el máximo de recursos disponibles a la realización, disponibilidad y accesibilidad de tales derechos para todas las mujeres y niñas; y crear y promover mecanismos para su pleno reconocimiento legal y justiciabilidad, incluso ratificando el Protocolo Facultativo del PIDESC y la CEDAW.

(o) Cumplir, particularmente en el caso de los Estados económicamente desarrollados y ricos, las obligaciones de asistencia y cooperación internacional en virtud del PIDESC, aplicando un enfoque basado en el género y los derechos humanos en virtud de la CEDAW y las normas aplicables, y promover la adopción de un instrumento internacional vinculante sobre el derecho al desarrollo, como mecanismos redistributivos cruciales.

(p) Reforzar los compromisos globales asumidos en el marco de los ODS mediante el uso de estrategias creativas, feministas y basadas en los derechos humanos -como las descritas en la parte B de este informe-, e indicadores nacionales centrados en la consecución de los ODS 1, 5 y 10 en particular.

63. Las instituciones económicas, financieras y monetarias internacionales y regionales y sus Estados miembros deben:

(a) Tomar medidas concertadas para alejarse de los paradigmas centrados en el crecimiento y neoliberales que fomentan las desigualdades, adoptando enfoques feministas y basados en los derechos humanos que den prioridad a la

eliminación de la pobreza y la desigualdad socioeconómica de género;

(b) Diseñar, construir e implementar presupuestos sensibles al género para hacer realidad los derechos humanos de las mujeres y las niñas y la igualdad de género, utilizando herramientas presupuestarias de género, aumentando la financiación en los presupuestos ordinarios y a través de medidas como subvenciones, ayudas, cooperación al desarrollo y préstamos y financiación sensibles al género, y crear mecanismos para la rendición de cuentas presupuestaria;

(c) Adoptar enfoques y metodologías feministas inclusivos, garantizando la participación y consulta de diversos grupos de mujeres y niñas en el diseño, preparación y aplicación de leyes y políticas económicas y sociales a nivel nacional, regional e internacional, la paridad de género en los órganos de toma de decisiones, la escucha y la valoración de formas alternativas de conocimiento, incluso en el ámbito económico, con el objetivo de transformar las estructuras e instituciones socioeconómicas desiguales;

(d) Recopilar periódicamente y difundir públicamente datos desglosados sobre todos los parámetros clave, especialmente los relacionados con los ODS que se centran en la pobreza y las desigualdades (en particular los ODS 1, 5 y 10), y prestar especial atención a la discriminación de género y la violencia contra las mujeres y las niñas, incluida la persecución de las defensoras de los derechos humanos y medioambientales. Garantizar el uso de metodologías eficaces y compatibles que permitan la agregación y el análisis. En la medida de lo posible, desglosar más los datos en función de las identidades cruzadas que puedan impulsar una mayor marginación;

(e) Identificar y modificar los sesgos fiscales implícitos y explícitos contra las mujeres y las niñas, grupos específicos y países, mediante la asignación de presupuestos para reducir las desigualdades socioeconómicas interseccionales; la adopción de medidas de justicia fiscal; y la identificación y lucha contra la evasión y elusión fiscal por parte de actores corporativos, así como contra la corrupción. Las evaluaciones de impacto sobre el género y los derechos humanos deben integrarse plenamente en los presupuestos nacionales y las políticas económicas con vistas a eliminar la pobreza y la desigualdad. Debe reconocerse el valor de la economía de los cuidados, y la política fiscal debe utilizarse para reducir y redistribuir las cargas de trabajo mediante sistemas fiscales sensibles al género que garanticen inversiones adecuadas en políticas que promuevan los derechos de las mujeres y las niñas y la igualdad de género;

(f) Adoptar mediciones holísticas y sensibles al género de la pobreza y la desigualdad que capten diversas experiencias y vayan más allá de los umbrales comúnmente utilizados de desigualdades relativas y de la situación de aquellos que se encuentran en el 10 % inferior de la riqueza y de las métricas de ingresos, y aborden de manera integral los ingresos y la riqueza que posee el segmento más rico de la población. Tales mediciones deben ser interseccionales y sensibles al género, y poner de relieve la realización de los diversos derechos económicos, sociales, culturales y civiles y políticos que se relacionan con el derecho a un nivel de vida adecuado de las mujeres y las niñas en un contexto determinado;

(g) Desarrollar e incorporar prescripciones de políticas macroeconómicas sensibles al género y basadas en los derechos humanos sobre el ajuste estructural y los reembolsos de la deuda nacional a la luz de las pruebas significati-

vas de sus impactos desiguales sobre los derechos humanos de las mujeres y las niñas. El análisis de la sostenibilidad de la deuda y las evaluaciones del impacto de las reformas económicas deben tener en cuenta tanto las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados deudores como las de sus acreedores para con las poblaciones de los prestatarios, incluida la prohibición de aplicar o promover políticas macroeconómicas y de deuda con efectos desproporcionados sobre las mujeres.

64. Las empresas y los Estados, organizaciones internacionales y regionales que ejercen jurisdicción y control sobre ellas, deben:

(a) Contribuir a la realización de los derechos de todas las mujeres y niñas, aplicando procesos participativos de impacto y diligencia debida en materia de género y derechos humanos, de conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, y garantizando que los mecanismos de reclamación y los recursos para los abusos relacionados con las empresas sean accesibles, eficaces y transformadores desde el punto de vista del género;

(b) Garantizar la rendición de cuentas y la justicia fiscal de las empresas, en particular de las empresas transnacionales y con grandes beneficios, mediante el cumplimiento de los derechos humanos y los compromisos y obligaciones fiscales, y aplicar la orientación de género de los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Los Estados deben incorporar un enfoque feminista y basado en los derechos humanos en sus Planes Nacionales de Acción y otros mecanismos nacionales de seguimiento sobre empresas y derechos humanos.

Deuda y derechos humanos en las Conferencias Mundiales y Regionales de América Latina y el Caribe sobre la Mujer

Marita Perceval y Mariana Rulli¹

1. Introducción

Desde 1975 a nivel mundial y desde 1977 en el plano regional, se vienen celebrando las Conferencias sobre la Mujer organizadas por las Naciones Unidas. En estas conferencias los Estados miembros -a través de los llamados mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM)-, las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, junto con los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas, negocian y establecen acuerdos respecto de la agenda de género y recomendaciones para avanzar en el camino hacia la igualdad, que fueron plasmados en declaraciones políticas y planes de acción. A través de la lectura de estos documentos oficiales se puede rastrear, reconstruir y analizar en clave histórica el modo en que los Estados han abordado la cuestión la deuda soberana, las políticas económicas asociadas y sus impactos diferenciados sobre los derechos humanos de las mujeres.

El objetivo de este capítulo es, precisamente, abordar los acuerdos plasmados en los documentos oficiales de las conferencias mundiales

¹ Las autoras agradecen los comentarios recibidos de Nieves Rico.

y regionales sobre la mujer llevadas a cabo en el marco de las Naciones Unidas vinculados a la deuda soberana y sus consecuencias sobre las desigualdades de género. Para ello se realiza una sistematización, periodización y análisis cualitativo de un corpus compuesto por veinte documentos oficiales de las cuatro Conferencias Mundiales² y los producidos durante las quince Conferencias Regionales celebradas en América Latina y el Caribe hasta 2022³. Esta investigación pretende contribuir a la vacancia en la literatura feminista en cuanto a la sistematización e interpretación de los documentos oficiales producidos por las Conferencias Mundiales y Regionales sobre las Mujeres en clave de deuda y derechos humanos.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la sección 2 analiza los documentos oficiales producidos en las conferencias mundiales sobre la mujer, proponiendo una periodización. La primera etapa estuvo signada por las discusiones más generales entre países en desarrollo y desarrollados, enmarcadas en los debates por el “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI). La segunda etapa se caracterizó por un reconocimiento más explícito y directo de la amenaza que la deuda representa para los derechos de las mujeres al compás de la profundización del Consenso de Washington. En la sección 3, se presenta la progresión histórica de los documentos oficiales y compromisos asumidos durante las conferencias regionales, proponiendo las siguientes tres etapas: la primera -que abarca

2 Se analizaron los documentos oficiales de las cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer celebradas en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). A esta última siguió una serie de exámenes quinquenales realizados por la CSW. Se añadió también al corpus los documentos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993.

3 Se analizaron los documentos oficiales elaborados en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de La Habana (1977) Venezuela (1979), México (1983), Guatemala (1988) y Curazao (1991), el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001 (1994), el Consenso de Santiago (1997), el Consenso de Lima (2000), el Consenso de México (2004), el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), el Consenso de Santo Domingo (2013), la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (2016), el Compromiso de Santiago (2020) y el Compromiso de Buenos Aires (2022).

desde la primera hasta la tercera conferencia- en la que se señalaba al subdesarrollo de los países de América Latina y el Caribe como consecuencia del sistema económico mundial injusto, y se advertía su impacto en las desigualdades que sufrían las mujeres. La segunda etapa se inicia en la cuarta conferencia en Guatemala (1988) y se comienza a señalar que los problemas de la crisis económica, financiera y de la deuda externa, en consonancia con los programas de ajuste, tenían un impacto negativo sobre las condiciones de vida de las mujeres. Finalmente, la tercera etapa se inicia en la Conferencia de Montevideo (2016) y llega hasta Buenos Aires (2022), en la que, sin dejar de enfatizar en el problema de la deuda y su impacto diferenciado, se incluye el enfoque de derechos humanos para evaluar el impacto de las medidas económicas en las mujeres. En la sección 4, se sintetizan los principales hallazgos y se presentan las conclusiones de la investigación.

2. De México a Beijing: la deuda en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer

Si bien la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer fue creada en 1946 como una comisión dependiente del Consejo Económico y Social, poco después de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, como el principal órgano internacional intergubernamental dedicado exclusivamente a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, desde 1975 se han celebrado cuatro (hasta ahora) Conferencias Mundiales sobre la Mujer y una Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en las que se adoptaron distintos acuerdos entre los Estados miembros que son analizados en esta sección.

Estas cuatro conferencias son analizadas aquí en función de dos etapas históricas diferenciadas. La primera, que comienza en la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en México (1975) e incluye la Segunda en Copenhague (1980) y la Tercera en Nairobi (1985), está signada por un periodo histórico dominado por los debates en tor-

no al llamado Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)⁴ que aglutinaba las demandas que los países (denominados en ese entonces) “subdesarrollados” planteaban a los industrializados, poniendo el foco en el funcionamiento pos-colonialista y la estructura de la economía internacional que perpetuaban las desigualdades y la situación de pobreza en los países periféricos. Las ideas políticas vinculadas al NOEI proponían la refundación de un nuevo orden económico internacional basado en reglas que permitieran un orden equilibrado y más justo, entre las que se incluían aliviar la carga de la deuda externa y facilitar que mayor cantidad de países en desarrollo tuvieran participación en el Fondo Monetario Internacional.

Así, durante la primera etapa, en 1975 se realizó en México, en el marco del Año Internacional de la Mujer, la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en la que fue adoptado un Plan de Acción y fue proclamado el “Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer 1975-1985” por la Asamblea General. Si bien el carácter general de la Conferencia fue declarativo (no se discutía cómo se garantizarían los diferentes derechos o cómo se enfrentarían las violaciones), fue muy importante desde el punto de vista de los derechos humanos de las mujeres por la aprobación posterior de la CEDAW en 1979 (Facio, 2018).

Además de su importancia en la evolución de los derechos humanos de las mujeres que fueron plasmados en la CEDAW, es oportuno recuperar algunas de las discusiones y tensiones que se dieron en el contexto de la Primera Conferencia entre dos bloques diferenciados: entre mujeres de los países ricos y de países “tercermunditas” (principalmente de América Latina). Referimos un aspecto notable, si bien el marco oficial en el cual negociaron las delegaciones de los Estados estuvo anclado en la Conferencia durante la redacción del Plan de Acción Mundial, fue en la llamada marco de la “Tribuna” (encuentro de las Organizaciones No Gubernamentales) donde se manifestaron

4 Véase Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1974), UN Docs. 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI). Disponible en: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_ph_s.pdf

más palmariamente las diferencias entre las mujeres según su bloque de país de procedencia.

Por un lado, estaba la postura de las mujeres del “Primer Mundo”, vinculada a temas personales, defensa de la individualidad y la libertad sobre el cuerpo: las principales demandas estaban referidas a la sexualidad, las libertades individuales, la paridad de salarios y la igualdad dentro de la familia. Y, por el otro, la posición de las mujeres del “Tercer Mundo”, que consideraba como problemas políticos aquellos vinculados a las desventajas económicas que atravesaban sus países respecto de los industrializados. La perspectiva tercermundista vinculaba de manera explícita las problemáticas de las mujeres a la necesidad del reordenamiento mundial, formulando reclamos en esa dirección (Fuentes, 2014).

Es importante resaltar que en el documento del Plan de Acción surgido de la Primera Conferencia se puede rastrear que ya se mencionaba el vínculo entre las desigualdades entre mujeres y varones (y entre mujeres) y la estructura política, económica, social y el nivel de desarrollo de cada país (párrafo 7). Asimismo, ya se reconocía la función determinante de los servicios sociales y que las mujeres son afectadas de manera desigual respecto de los varones en las fases de desarrollo e industrialización (párrafo 154).

La Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer tuvo lugar en Copenhague en 1980 y, a diferencia de la anterior, tuvo un carácter evaluativo y los Estados propusieron un Plan de Acción para la segunda parte del Decenio de la Mujer que culminaría en 1985 (Facio, 2018)⁵. Si bien los principales temas estuvieron vinculados a la educación, empleo y salud, se avanzó en una sección especial señalando que las desigualdades eran la causa de la falta de acceso a recursos y a la participación política de las mujeres. En el documento de la Conferencia se incluyó una sección especial sobre las raíces de la desigualdad de las mujeres vinculadas con la igualdad de participación de las mujeres

⁵ Una de las cuestiones centrales de la Segunda Conferencia fue que se realizó una ceremonia especial en donde 64 Estados suscribieron a la CEDAW y Cuba y Guyana presentaron sus instrumentos de ratificación.

y los hombres en el desarrollo y la incidencia del contexto económico internacional. Así, en el párrafo 12 se indicaba explícitamente que las desigualdades de las mujeres derivaban del subdesarrollo de los países, que a su vez era un subproducto del imperialismo, el colonialismo, el neocolonialismo y las relaciones económicas internacionales injustas.

La Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer tuvo lugar en Nairobi en 1985 y, si bien se evaluaron los avances y obstáculos del Decenio de la Mujer, tuvo un carácter estratégico debido a que los Estados firmaron un documento con las estrategias para el adelanto de la mujer con una visión hasta el año 2000 (Facio, 2018). Si bien durante esta conferencia se puso especial énfasis en respetar los derechos económicos, sociales y culturales, aún se hablaba de los derechos de las mujeres y no de los derechos humanos de las mujeres.

La segunda etapa de la periodización que se propone en este capítulo comienza con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 (que si bien no fue una conferencia específica sobre la mujer es de mucha importancia porque es allí donde se reconocen los derechos de las mujeres como derechos humanos) y llega hasta la Cuarta Conferencia de Beijing en 1995 en la que se plasmó la Plataforma de Acción de Beijing (PAB), considerada la más progresista para promover los derechos de la mujer. Esta etapa está inmersa en un contexto económico signado por el despliegue y profundización del Consenso de Washington y el ascenso de las ideas neoliberales, que se plasmaron en la implementación de reformas estructurales, el mayor endeudamiento público y las condicionalidades económicas ortodoxas que lo acompañaron, especialmente en los países del Sur Global, que tuvieron un profundo y negativo impacto sobre las condiciones de vida y derechos humanos de las mujeres.

El avance sustancial y progresivo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (con sus respectivos Plan de Acción y Declaración) se puede visualizar en tres victorias del movimiento feminista, de las activistas y defensoras de los derechos humanos de las

mujeres: En primer lugar, la violencia contra las mujeres se consideró como una violación de derechos humanos. En segundo lugar, se acordó que los derechos humanos de las mujeres⁶ deberían ser incluidos en todas las actividades de las Naciones Unidas y se realizó un llamado especial para fortalecer a la CEDAW y crear un Protocolo Facultativo que permitiera peticiones de personas individuales. En tercer lugar, y que a su vez es el punto más importante para esta investigación, las activistas de derechos humanos lograron que se reconociera a los derechos económicos y sociales la misma importancia que a los derechos civiles y políticos, reconociendo la interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos (Facio, 2018).

En 1995, se realizó en Beijing la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en la que, después de haber evaluado que aún persistían obstáculos para alcanzar la igualdad de oportunidades y los derechos de las mujeres, los Estados adoptaron la PAB. Además de los avances que se había producido en Viena, se considera a Beijing como una conferencia con carácter “vinculante” porque asociaron a través de la plataforma las medidas que se proponía que los Estados debían adoptar con las obligaciones legales que ya estaban estipuladas en la CEDAW (Facio, 2018).

Asimismo, en la PAB se vincula, y de manera explícita, el impacto desigual (según el género) de la deuda externa, las dificultades económicas y los derechos humanos de las mujeres, así como la correlativa necesidad de conceder alivios financieros y la conveniencia de

⁶ Algunos de los derechos reconocidos son: derecho a la vida, a no sufrir discriminación ni violencia por el hecho de haber nacido mujeres, a no ser maltratadas ni asesinadas por ser hecho de ser mujer, a no vivir con el miedo constante a ser agredidas sexualmente con impunidad, a no ser discriminadas en el trabajo ni en el acceso a los recursos económicos y de producción, a la libertad y la seguridad personal, a decidir sobre su cuerpo, su sexualidad y su reproducción sin coacción ni presiones, a expresarse libremente y reclamar sus derechos sin miedo a ser encarceladas, perseguidas o asesinadas por ello, a la vida política y pública, a elegir y ser elegidas, a igualdad de condiciones entre mujeres y hombres en el acceso a la educación y a una educación sin estereotipos, a la libre elección del matrimonio, sin matrimonios prematuros ni forzados. Para más información véase Amnistía Internacional: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/derechos-de-las-mujeres/>

desarrollar técnicas de conversión de la deuda aplicadas a programas y proyectos de desarrollo social. Se indica que la carga de la deuda y las políticas de ajuste estructural han tenido efectos perjudiciales en el desarrollo social y el impacto en la pobreza y que:

(...) Como resultado de la carga de la deuda y de otras dificultades económicas, muchos países en desarrollo han aplicado políticas de ajuste estructural. Además, hay programas de ajuste estructural mal diseñados y ejecutados, lo cual ha tenido efectos perjudiciales en el desarrollo social. El número de personas que viven en la pobreza ha aumentado en forma desproporcionada en la mayoría de los países en desarrollo, en particular en los países fuertemente endeudados, durante el último decenio. (párrafo 13)

En esa sintonía, en los párrafos 18, 37 y 47 se incluyen explícitamente las consecuencias desproporcionadas para las mujeres de la -entonces llamada- “mundialización” en los países con carga de deuda externa y que han implementado programas de ajuste. Los párrafos de la plataforma señalan también que las consecuencias negativas de estas políticas han agravado la feminización de la pobreza y que “(...) se observa una mayor aceptación del hecho de que la creciente carga de la deuda que soporta la mayoría de los países en desarrollo es insostenible y constituye uno de los principales obstáculos en el progreso hacia un desarrollo sostenible centrado en el ser humano y hacia la erradicación de la pobreza” (párrafo 38).

Asimismo, se señala la importancia de la participación igualitaria de las mujeres en el proceso de revisión y modificación de las políticas macroeconómicas (párrafo 58.a) y que se incluya la perspectiva de género para el análisis de las “ (...) políticas y los programas, incluidos los relativos a la estabilidad macroeconómica, el ajuste estructural, los problemas de la deuda externa, la tributación, las inversiones, el empleo, los mercados y todos los sectores pertinentes de la economía, en

relación con sus efectos en la pobreza, en la desigualdad y, particularmente en la mujer (...)” (párrafo 58.c). Asimismo, se realizan recomendaciones específicas vinculadas con las instituciones financieras internacionales (IFIs):

Invitar a las instituciones financieras internacionales a estudiar nuevas formas de prestar asistencia a los países de bajos ingresos a los que corresponda una proporción elevada de la deuda multilateral, con miras a aliviar la carga de su deuda. (párrafo 58.d)

Si bien Beijing fue la última vez que se celebró una Conferencia Mundial de la Mujer, en el año 2000 la Asamblea General de Naciones Unidas⁷ aprobó llevar adelante un examen y evaluaciones quinquenales de la aplicación de la PAB así como la realización estudios vinculados a nuevas iniciativas, y fue la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer la encargada de llevarlos adelante. A partir de ese año se realizaron evaluaciones cada cinco años. En la evaluación que se realizó en el año 2000, se adoptaron dos documentos: una declaración política⁸ y un informe en los que se consensuaron medidas e iniciativas para la aplicación de la PAB en la que sostuvieron las alcanzadas en Beijing⁹. En el documento Beijing +5, en el que se incluyeron las nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, se incluyeron, entre otras cuestiones vinculadas a la deuda, que se debían “(...) seguir revisando, modificando y aplicando las políticas y los programas macroeconómicos y sociales, entre otras cosas, mediante un análisis desde el punto de vista del género de los relacionados con el ajuste estructural y los pro-

7 Véase la documentación disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5.htm>

8 UN, A/RES/S-23/2 (2000). Disponible en línea en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/ress232e.pdf>

9 UN, A/RES/S-23/3 (2000). Disponible en línea en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/ress233e.pdf>

blemas de la deuda externa, a fin de que las mujeres tengan igualdad de acceso a los recursos y acceso universal a los servicios sociales básicos” (párrafo 74.c).

En 2005, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer volvió a realizar una evaluación de seguimiento de la PAB y señaló que sus objetivos eran cruciales para la consecución de Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 2010, se celebró nuevamente una evaluación en la que se elaboró una declaración en la que se indicaban los progresos alcanzados en relación a la PAB y se adoptaban nuevas medidas para lograr su aplicación integral. En 2015, la revisión de la PAB estuvo signada por la evaluación de los progresos obtenidos y por la vinculación de estos a la agenda de desarrollo post 2015 en la que los países adoptaron garantizar el financiamiento para el desarrollo sostenible a través de la Tercera Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo¹⁰ en Adis Abeba en julio del mismo año. Esta conferencia fue muy relevante porque fue planteado el financiamiento al desarrollo con perspectiva de género, para la igualdad de género. Finalmente, en 2020 se realizó la última revisión tras 25 años desde la adopción de la plataforma.

Asimismo, es importante señalar que los patrones de votación de las resoluciones más relevantes en materia de deuda soberana y derechos humanos (con numerosas referencias a los derechos de las mujeres) aprobadas en los últimos 15 años por los principales órganos políticos de Naciones Unidas¹¹ continúan reflejando, en trazos generales, la división geopolítica que en materia de gobernanza económica global se arrastra desde la discusión del “Nuevo Orden Económico Internacional” de la década de los setenta, con el G77+China promoviendo estas iniciativas y los países de altos ingresos oponiéndose a

10 Información disponible en: <https://www.un.org/esa/ffd/ffd3/>

11 “Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos” aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2011 (UN Doc. A/HRC/20/23); “Principios Básicos sobre reestructuración de deudas soberanas” aprobados por la Asamblea General en 2015 (UN Doc. A/69/L.84); y los “Principios Rectores sobre evaluación de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos” aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2019 (UN Doc. A/HRC/40/57).

que las finanzas y los derechos humanos puedan estar relacionados, y así, que se incluya este vínculo en los documentos oficiales.

3. De La Habana a Buenos Aires: la deuda en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

Desde 1977 en América Latina y el Caribe, se han celebrado un total de quince Conferencias Regionales sobre la Mujer que aquí son analizadas en función de la siguiente periodización que se propone aquí. Una primera etapa comienza en la Primera Conferencia en 1977 y finaliza con la Tercera en 1983. En los documentos oficiales de estas conferencias, y en sintonía con lo que se había planteado en las dos primeras conferencias mundiales, en las que se vinculaba el subdesarrollo de los países de América Latina y el Caribe al sistema económico mundial injusto, enfatizando en su impacto en las desigualdades que sufrían las mujeres.

Así, en la Primera Conferencia Regional sobre la Mujer celebrada en La Habana en 1977 se destacó que la condición de la mujer no podía desvincularse del proceso de desarrollo. Explícitamente se indicaba que “la cuestión de la desigualdad de la inmensa mayoría de la población femenina latinoamericana está estrechamente vinculada al problema del subdesarrollo, el cual existe no sólo debido a estructuras internas inadecuadas, sino en función de un sistema económico mundial profundamente injusto”. Y por ello se encomendaba a los gobiernos a “realizar las transformaciones estructurales, económicas, políticas y sociales en la América Latina (...)” para hacer efectivo el NOEI. El resultado de la Conferencia Regional de La Habana fue que los Estados de la región consensuaron un Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, como la primera hoja de ruta de la región con el objetivo de avanzar en la incorporación activa de las mujeres a la vida económica, política, social y cultural, y hacer visibles los obstáculos

que enfrentaban para mejorar su situación frente a las múltiples desigualdades.

En la Segunda Conferencia Regional realizada en Venezuela (1979), se continuaba señalando la situación que atravesaba el mundo, especialmente en los países en desarrollo, advirtiendo que la grave crisis económica incidía “con mayor intensidad en las madres y los niños”. De igual manera, en la Tercera Conferencia Regional de México en 1983, se continuaba señalando que la crisis que atravesaba la región, vinculada a los problemas económicos internacionales, afectaba de forma grave a la participación de las mujeres en la integración al desarrollo.

La segunda etapa se inicia en la conferencia en Guatemala (1988) y abarca hasta 2013, en las que se señala que los problemas de la crisis económica, financiera y de la deuda externa, incluyendo los programas de ajuste asociados, registraban un impacto negativo sobre las condiciones de vida de las mujeres, especialmente en la Conferencia de Mar del Plata celebrada en 1994 y como espacio preparatorio a Beijing.

En 1988, se celebró la Cuarta Conferencia Regional sobre la Mujer en Guatemala en la que se avanzó notablemente respecto del impacto de la deuda externa sobre las condiciones de vida de las mujeres al señalar que “la crisis financiera, económica y social del mundo en desarrollo ha producido un deterioro cada vez mayor en la situación de amplios sectores de la población, y ha afectado proporcionalmente más a las mujeres”. Especialmente, se mencionaba que “los programas de ajuste se han vuelto contraproducentes para las economías de algunos países de la región, y las políticas derivadas de muchos convenios de negociación de la deuda externa no han dado los resultados positivos esperados” (párrafo 3). Asimismo, se indicaba que “la deuda externa no puede ser pagada en las condiciones actuales y sin un desarrollo económico sostenido” y mencionaba la “necesidad de un diálogo político entre acreedores y deudores impostergable, así como la instauración del NOEI” (párrafo 4). Es importante destacar

que los párrafos 3 y 4 no fueron aceptados por el gobierno de los Estados Unidos “considerándolos inexactos y no pertinentes al tema de la incorporación de las mujeres en la economía”. Finalmente, se indicaba que los efectos de la crisis y la deuda han repercutido con “especial dramatismo sobre las condiciones de vida de las mujeres” y que han significado una reducción importante en los fondos que se destinan a financiar las políticas sociales (párrafo 5).

En la misma sintonía, en la Quinta Conferencia Regional realizada en Curazao en 1991, se señalaba que las profundas transformaciones que se habían producido en muchos países de la región, debido a la crisis económica de los ochenta, se tradujeron en mayores niveles de pobreza que afectaron especialmente a las mujeres (párrafo 19). Asimismo, se señalaba la importancia de evitar el retroceso social y económico de las mujeres “reconociendo el severo impacto que han tenido [sobre las mujeres] las medidas de ajuste estructural”.

Con el Consenso de Washington a máxima potencia en América Latina y el Caribe y un fuerte y sostenido endeudamiento público de los países de la región como escenarios de fondo, en la Sexta Conferencia Regional sobre la Mujer celebrada en 1994, se acordó el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, para el periodo, y se constituyó una instancia regional preparatoria para la Conferencia Mundial que se celebraría en 1995 en Beijing. El Programa de Acción fue muy explícito en cuanto a las referencias sobre los problemas de la deuda externa, su vínculo con las políticas neoliberales y su impacto sobre los derechos humanos de las mujeres -incluso con anterioridad a la cuarta conferencia mundial-.

De ese modo en los antecedentes y numerosas secciones del Programa de Mar del Plata, se vincula la persistencia de la pobreza en la región, así como el aumento del trabajo reproductivo y reproductivo de las mujeres a la enorme carga de la deuda externa y las políticas de ajuste estructural que enfrentaban los países:

La persistencia de la pobreza y la extrema pobreza en América Latina y el Caribe está vinculada a la enorme carga de la deuda en muchos de sus países y territorios, lo que los ha impulsado a adoptar, formal o informalmente, políticas de ajuste estructural con condicionalidades estrictas. Esto ha influido negativamente en la capacidad de la región para invertir en el desarrollo humano los recursos institucionales necesarios para hacer frente a la propagación de la pobreza. Para las mujeres el efecto combinado de la carga de la deuda y las medidas de ajuste ha significado un aumento de su trabajo productivo y reproductivo, con profundas repercusiones en su bienestar económico, físico y social. (Programa de Mar del Plata, párrafos preambulares)

Asimismo, entre las recomendaciones para los Estados se destaca “(...) revisar, modificar e integrar las políticas macroeconómicas y sociales, especialmente en aquellos países donde existan políticas de servicio de la deuda y ajuste estructural, a fin de promover el crecimiento y la equidad mediante, entre otras acciones, políticas de asignación de recursos para aumentar las oportunidades de empleo y los salarios de las mujeres”. Y respecto de los organismos de cooperación internacional, se los insta a “apoyar la realización de un análisis crítico de las causas estructurales y de los efectos de la pobreza en las mujeres, a fin de reorientar y canalizar recursos para contribuir al logro de los objetivos del Programa Regional” (Programa de Mar del Plata, Objetivo Estratégico III.1).

Una de las cuestiones novedosas incluidas en el Programa de Acción de Mar del Plata (1994) es el reconocimiento de la “(...) insuficiente participación de las mujeres en las negociaciones acerca de la deuda y del ajuste estructural, temas que a la larga tienen efectos negativos en sus vidas, en las de sus familias y en la sociedad”. Este reconocimiento es de especial importancia porque si bien desde la década de los noventa se incrementó la participación de las mujeres en

los ámbitos legislativos en todos los niveles estatales de la región con la implementación de las medidas afirmativas primero y la paridad después así como en la evolución de la institucionalidad de género y su jerarquización a través de los Mecanismos de Adelanto de la Mujer, lo cierto es que no se avanzó en la institucionalidad de género en los organismos vinculados a las cuestiones financieras y fiscales, más allá de la implementación -limitada- de los presupuestos con perspectiva de género¹².

En las conferencias posteriores a la de Mar del Plata, la cuestión de la deuda externa continuó apareciendo con creciente fuerza y especificidad. En el Consenso de Santiago (1997), se instó a analizar el diseño y la aplicación de las políticas macroeconómicas y de ajuste estructural, así como su impacto en la calidad de vida de las mujeres. En el Consenso de Lima (2000), se reconoció que la globalización económica, la liberalización del comercio, los programas de ajuste estructural y la deuda externa y los consiguientes patrones de migración son factores que, entre otros, pueden tener repercusiones concretas y negativas en la vida y la situación de las mujeres. En el Consenso de México (2004), se expresó la inquietud por los efectos sociales negativos de las políticas de ajuste estructural y, bajo ciertas circunstancias, la apertura comercial, uno de cuyos aspectos es la fragmentación de las políticas sociales, y por la pesada carga del servicio de la deuda externa.

Sin embargo, en las siguientes conferencias regionales, con posterioridad a la crisis financiera global de 2008-9, si bien se señaló la importancia de llevar a cabo “estudios sobre los efectos de la crisis económica, financiera, alimentaria, energética y ambiental en las mujeres, en especial en los flujos migratorios internos e internacionales y en la reconfiguración de todas las esferas” (Consenso de Brasilia, 2010) y se “instó a tomar medidas para que en la aplicación de las políticas fiscales se incorporen criterios de equidad e igualdad de género” (Consenso de Santo Domingo, 2013), no hubo referencias explícitas a

¹² Véase capítulo de Brosio y Rulli en este libro.

los problemas vinculados al endeudamiento soberano, y las políticas económicas asociadas y su impacto diferenciado sobre las mujeres.

Finalmente, la tercera etapa se inicia a partir de la Estrategia de Montevideo (2016) y se extiende hasta la última conferencia de Buenos Aires (2022) en la que se llegó incluso más lejos que los acuerdos regionales anteriores debido a que se instó a que se asegure que las medidas de ajuste fiscal o de recortes presupuestarios dirigidas a enfrentar las situaciones de desaceleración económica se adecuen a los principios de derechos humanos, incluyendo la prohibición de discriminación, procurando que dichas medidas cubran excepcionalmente el período de crisis y sean de carácter temporal, evitando especialmente la profundización de los niveles de pobreza de las mujeres, la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados que enfrentan las mujeres y la reducción del financiamiento y los presupuestos para las políticas de igualdad y los mecanismos para el adelanto de las mujeres.

También se recomendó que se implementaran estudios de impacto de género de las políticas fiscales antes y después de su implementación, asegurando que estas no tengan un efecto negativo (explícito o implícito) sobre la igualdad de género, los derechos y la autonomía de las mujeres, por ejemplo, en la sobrecarga del trabajo no remunerado y de cuidados o en los niveles de pobreza de las mujeres. Asimismo, instó a promover la representación de los países de América Latina y el Caribe en las instituciones de gobernanza económica mundial que diseñan e implementan las normas internacionales en materia financiera, comercial y de deuda, y velar por que estas normas se encuentren alineadas con los derechos humanos de las mujeres. También sugirió explorar opciones para el alivio de la deuda de los países altamente endeudados y vulnerables del Caribe y promover soluciones para afrontar el sobreendeudamiento.

En el Compromiso de Santiago (2020), se señaló la necesidad de implementar políticas contra-cíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres y promover marcos normativos y políticas que

dinamicen la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado, para lo cual deben contabilizarse sus efectos multiplicadores. Asimismo, en el documento elaborado por la CEPAL para la Conferencia¹³, se señala el vínculo que existe entre el fenómeno de la financierización, la volatilidad en la entrada y salida de los flujos de capitales en la región, el carácter procíclico y de corto plazo de las inversiones extranjeras que tienden a concentrarse en activos de alto rendimiento, y el proceso de creciente endeudamiento público y privado, en particular de los hogares¹⁴.

Finalmente, desde la perspectiva vinculada al fortalecimiento del multilateralismo como estrategia política, en el Compromiso de Buenos Aires (2022), se indicó una serie de acciones vinculadas a la movilización de recursos para alcanzar la igualdad de género en la región. En relación a la deuda, se promueve “(...) impulsar la cooperación de los Estados y el apoyo destinado a los países de América Latina y el Caribe, con el fin de explorar opciones para el alivio de la deuda de los países altamente endeudados y promover soluciones para afrontar el sobreendeudamiento, garantizando los recursos necesarios para implementar la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (párrafo 30). Asimismo, se señaló la necesidad de fortalecer la cooperación regional para combatir la evasión y la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos, y mejorar la recaudación fiscal de los grupos que concentran los niveles más altos de ingreso y riqueza para disponer de mayores recursos para las políticas de igualdad de género (párrafo 29) (CEPAL, 2023).

4. Conclusiones

Desde la celebración de la primera Conferencia Mundial de la Mujer en 1975, se ha venido considerando y denunciando, de manera

13 Véase el documento de posición de CEPAL (2019), “La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes”, LC/CRM.14/3, Santiago de Chile, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45032/4/S1900723_es.pdf

14 Ibid, 7. 78.

creciente, el impacto del sistema económico imperante sobre las desigualdades de género, tal como el movimiento, las activistas y las académicas feministas han estado persistentemente reclamando en las calles y en los libros. Los diagnósticos alcanzados y las recomendaciones formuladas en las conferencias mundiales y regionales han sido sensibles a la evolución e incidencias de las dinámicas económicas, financieras, políticas y sociales más generales que han caracterizado al neoliberalismo financiero a través de los años: legado de asimetrías económicas en el poscolonialismo, alineamientos geopolíticos en torno al “Nuevo Orden Económico Internacional”, luego con las reformas estructurales, el creciente endeudamiento público, el debilitamiento del sistema de protección social, las políticas económicas contractivas y el aumento de las desigualdades.

En la progresión histórica de las conferencias mundiales se pudieron identificar dos etapas. La primera, que va desde México (1975) hasta Nairobi (1985), en la que si bien no hubo referencias explícitas al problema del endeudamiento soberano, sí en cambio se reconoce que la asimetría en la estructura de la economía internacional perpetuaba las desigualdades y la situación de pobreza (especialmente de las mujeres) en esos países. Asimismo, en esas conferencias se advertía el vínculo existente entre las restricciones económicas, las políticas económicas y las condiciones de vida de las mujeres. Durante esta etapa, se destaca la aprobación de la CEDAW y los avances para su ratificación en numerosos países del mundo.

Posteriormente, a nivel global, en 1993, se celebraba la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, reconociendo los derechos de las mujeres como derechos humanos, inaugurándose la segunda etapa desde Beijing (1995), en la que se reconoce de manera explícita y directa la amenaza que la deuda externa representa para las condiciones de vida de las mujeres. Se debe destacar que este proceso político de denuncia y reconocimiento de los efectos de la deuda externa sobre las condiciones de las mujeres coincide con la creación en el sistema de Procedimientos Especiales en las Naciones Unidas, en los años

1997 y 1998, de los mandatos sobre los programas de ajuste estructural¹⁵ y los efectos de la deuda externa en el disfrute de los derechos humanos¹⁶. Asimismo, el abordaje de la cuestión de la deuda desde una perspectiva de género ha sido y continúa siendo apoyado y desarrollado por Órganos de Tratados y Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas¹⁷.

Paralelamente, en la progresión de las conferencias regionales, se identificaron tres etapas. La primera, que va desde La Habana en 1977 hasta la conferencia de México en 1983, en la que -siguiendo las conferencias mundiales de esos años- se señalaban las consecuencias que el injusto sistema económico mundial provocaba en el subdesarrollo en los países de América Latina y el Caribe y, en consecuencia, sobre las desigualdades de género. Con el Consenso de Washington desplegado a sus anchas en los países de la región, caracterizada por un creciente endeudamiento público, se inicia la segunda etapa con la Conferencia de Guatemala en 1988 y hasta la de Montevideo en 2016, en la que se explicitará el impacto de la deuda pública sobre las desigualdades de género y la irrupción de las IFIs en la formulación de las políticas económicas. Desde ese entonces se ha venido desarrollando y ampliando en la región una narrativa en torno a los efectos adversos y diferenciales de la deuda soberana y las condicionalidades asociadas en perjuicio de las mujeres y la igualdad de género. Finalmente, a partir de la Estrategia de Montevideo (2016) y hasta Buenos Aires (2022), se desarrolla la tercera etapa, en la que se amplía y fortalece la narrativa al incluir el enfoque de derechos humanos para el análisis del impacto de las políticas y reformas económicas y el reclamo por la participación de los países de la región en las instituciones de gobernanza económica mundial. Como se ha analizado, esta estrategia no ha sido solo defensiva, puesto que también se han elaborado recomendaciones concretas y específicas para abordar la cuestión de

15 CmDH, Res. 1997/103.

16 CmDH, Res 1998/24 (cuyo mandato se une al de ajuste estructural en el año 2000, CmDH, Res. 2000/82, 26 abril 2000).

17 Véanse capítulos de Bohoslavsky y Rossi y Estrada Tanck en este libro.

la deuda, primero, con un enfoque de género, y luego, de derechos humanos, siendo el reclamo del alivio de la deuda de los países altamente endeudados el planteo central, y a la vez resistido por los países de altos ingresos.

No se puede dejar de señalar que numerosas demandas y recomendaciones que se han venido plasmando en los documentos de las conferencias mundiales y regionales han registrado avances notables en términos de implementación efectiva a través de normativas nacionales y políticas públicas. Por ejemplo, en el campo de violencias por razones de género, derechos sexuales y reproductivos, participación política de las mujeres (principalmente en los ámbitos legislativos), institucionalización de organismos rectores de género en todos los niveles estatales, y -en mucha menor medida- respecto de la injusta y desigual distribución de los trabajos domésticos y de cuidados. Sin embargo, en el campo de la economía y las finanzas públicas, y más específicamente, en el campo de la deuda, no se han producido similares niveles de avances. Este fenómeno se debe, presumiblemente, a que la deuda es la columna vertebral del neoliberalismo (Lazzarato, 2015). Sin ella, al igual que sucedería si se revirtiera la injusta distribución de los cuidados, el sistema crujiría. Tal como se plantea en la introducción de este libro, una “deuda feminista” se parece mucho a un oxímoron.

Tampoco es causal que las conferencias regionales hayan ido más lejos (en términos políticos tanto cuanti como cualitativos) que las mundiales en materia de deuda y derechos humanos de las mujeres. La consciencia de las “mujeres tercermundistas” desde la década del setenta y el potencial emancipador del movimiento feminista y de mujeres en América Latina y el Caribe, sumado a la necesidad política y fiscal de los gobiernos de la región de reducir la carga excesiva de la deuda, explican en gran medida las dispares progresiones entre las conferencias mundiales y regionales en relación a los impactos de la deuda externa sobre los derechos humanos de las mujeres.

Bibliografía

- CEPAL (2022). “45 años de Agenda Regional de Género”, (LC/MDM-E.2022/4), Santiago, 2022.
- CEPAL (2023). “Compromiso de Buenos Aires” (LC/CRM.15/6), Santiago, 2023.
- Facio, Alda (2018). “Viena 1993, cuando las mujeres nos hicimos humanas”, Pensamiento Iberoamericano N° 9. Disponible en línea en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3710875>
- Facio, Alda (2021). “La evolución de los derechos humanos de las mujeres en las Naciones Unidas”, Fundación Justicia y Género y ONU Mujeres. Disponible en línea en: https://issuu.com/fundacionjyg/docs/la_evolucion_v2
- Fuentes, Pamela (2014). “Entre reivindicaciones sexuales y reclamos de justicia económica: divisiones políticas e ideológicas durante la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer. México, 1975”, Secuencia, No. 89, mayo-agosto.
- Lazzarato, Maurizio (2015). *Governing by Debt*, Semiotext(e).

Documentos de las Conferencias Mundiales sobre la Mujer de Naciones Unidas

- Informe sobre la Primera Conferencia Mundial en el Año Internacional de la Mujer (E.76.IV.1), México, 1980. Disponible en línea en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf>
- Segunda Conferencia Mundial de las Naciones Unidas en la década para la Mujer, Igualdad, Desarrollo y Paz (A.CONF.94/35), Copenhague, 1980. Disponible en línea en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Copenhagen/Copenhagen%20Full%20Optimized.pdf>
- Tercera Conferencia Mundial para examinar y evaluar los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (A.CONF.116/28/RE.1) Nairobi, 1985. Disponible en

línea en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/other-conferences/Nairobi/Nairobi%20Full%20Optimized.pdf>

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Beijing (Beijing, 1985) Disponible en línea en: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf

Conferencia Mundial de Derechos Humanos

Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993. Disponible en línea en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement>

Documentos de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de Naciones Unidas

Plan de Acción Regional de La Habana (1977)

Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina

Disponible en línea en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47950/S2200522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Plan de Acción Regional de Venezuela (1979)

Segunda Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina

Disponible en línea en: <https://www.cepal.org/es/eventos/segunda-conferencia-regional-la-integracion-la-mujer-desarrollo-economico-social-america>

Informe de la Tercera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, México (1983)

Disponible en línea en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/16807>

Informe de la Cuarta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Guatemala (1988)

Disponible en línea en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16828/S8800002_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Informe de la Quinta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Curazao (1991)

Disponible en línea en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16863/S9191529_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Programa de Acción Regional de Mar del Plata (1994)

Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe

Disponible en línea en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47950/S2200522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Consenso de Santiago (1997)

Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe

Disponible en línea en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47950/S2200522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Consenso de Lima (2000)

Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

Disponible en línea en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47950/S2200522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Consenso de México, D.F. (2004)

Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

Disponible en línea en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47950/S2200522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Consenso de Quito (2007)

Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

Disponible en línea en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47950/S2200522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Consenso de Brasilia (2010)

Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

Disponible en línea en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47950/S2200522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Consenso de Santo Domingo (2013)

Duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

Disponible en línea en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47950/S2200522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Estrategia de Montevideo (2016)

Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

Disponible en línea en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47950/S2200522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Compromiso de Santiago (2020)

Decimocuarta Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

Disponible en línea en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47950/S2200522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Compromiso Buenos Aires (2022)

Decimoquinta Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

Disponible en línea en: <https://conferenciamujer.cepal.org/15/es/documentos/compromiso-buenos-aires>

PARTE III

Instituciones financieras internacionales, género y diversidad

Incorporación de la perspectiva de género en el Fondo Monetario Internacional

*Camila Villard Duran*¹

1. Introducción

“[A]hora tenemos un marco para integrar el género al trabajo principal del Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto incluye nuestra supervisión económica y asesoramiento sobre políticas, el diseño de programas respaldados por el FMI y el desarrollo de la capacidad (...) De esta manera, podemos apoyar mejor a nuestros países miembros mientras aprovechan los dividendos económicos de reducir la desigualdad de género”².

Con esta declaración de septiembre de 2022, realizada durante el Foro sobre la Igualdad de Género de Corea, Gita Gopinath, la primera

1 Este capítulo se basa en una publicación anterior de la autora: Camila Villard Duran, “The (In)visible Woman at the International Monetary Fund: Engendering National Economic Rule-making”, *Journal of International Economic Law*, Volumen 24, Edición 4, diciembre de 2021, páginas 738-754, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgab037>. La autora desea agradecer a Julia L. Gomes Ferraz por su valiosísima asistencia en la investigación.

2 Comentarios de Gita Gopinath, la primera subdirectora gerente del FMI, realizados en el Foro sobre la Igualdad de Género de Corea, 27 y 28 de septiembre, disponible en línea <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/09/27/sp092722-ggopinath-kgef-gender-korea> [Consultada el 30 de noviembre de 2022].

subdirectora gerente del Fondo, anunció que el Directorio Ejecutivo del FMI finalmente había aprobado la primera Estrategia Integral para la Incorporación de la Perspectiva de Género. La incorporación de la perspectiva de género alude “al proceso de evaluar las consecuencias para las mujeres y los varones de toda acción planificada, incluida la legislación, las políticas o los programas, en cualquier área y en todos los niveles” (ECOSOC, 1997/2, p. 3). En las últimas tres décadas, las Organizaciones Internacionales (OI) desplegaron instrumentos jurídicos para ayudar a los Estados miembros a convertir un conjunto de ideas sobre la igualdad de género en leyes y políticas nacionales. La Plataforma de Beijing de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1995, que respaldó las estrategias de incorporación de la perspectiva de género, desencadenó este movimiento internacional. Varias agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y OI apoyaron la “difusión mundial de la incorporación de la perspectiva de género” (True y Parisi, 2013).

Antes de 2013, los documentos sobre políticas del FMI difícilmente hacían referencia a la palabra “género”. Esta OI tardó en reconocer la igualdad de género como relevante para el cumplimiento de su mandato mundial. En julio de 2022 se aprobó una estrategia de género más integral.

No obstante, el FMI es una OI clave para el proceso de establecimiento de reglas del derecho internacional económico (DIE) y puede decididamente contribuir a crear un entorno macroeconómico conducente a la igualdad de género. La regulación internacional económica consiste no solo en las normas escritas, sino también en las ideas, los discursos y las prácticas de la/os burócratas³ y de la/os profesionales del derecho. El derecho da forma a las ideas que las OI y sus funcionarios públicos crean y estas, a su vez, dan forma al derecho.

3 En este caso, el término “burócratas” alude a expertos técnicos, principalmente, funcionarios públicos, que trabajan para organismos gubernamentales (por ejemplo, bancos centrales, tesorerías y autoridades de supervisión financiera) y a las OI (por ejemplo, el FMI y el Banco Mundial, entre otros) como especialistas no electos.

El FMI tiene el potencial para influir de manera eficaz en la formación de un DIE con mayor sensibilidad de género produciendo un cambio mediante la integración de la igualdad de género en el proceso de construcción de sentido de la regulación económica.⁴ La sensibilidad de género aplicada a las leyes y a las políticas económicas es el proceso de reconocimiento y ejecución de intervenciones en las economías mundiales y nacionales para abordar de manera eficaz las brechas de género y superar los sesgos históricos de género.

Las narrativas legales y económicas son importantes y fundamentales para un DIE con más sensibilidad de género. En particular, el FMI es responsable de producir diferentes nociones y estándares macroeconómicos para las leyes económicas, sobre todo, en las políticas fiscales, impositivas, monetarias y cambiarias; en las estadísticas públicas; y en la regulación de los mercados financieros y de capital. Dispone de poder legal y de mecanismos institucionales persuasivos para traducir las ideas económicas en normas a nivel mundial y local.

Por lo tanto, ¿de qué manera el FMI está enmarcando la idea de la igualdad de género e impactando en la formación de un DIE con mayor perspectiva de género? ¿Cómo el FMI contribuye a minimizar la laguna de perspectiva de género del DIE?

El objetivo de este capítulo, que se divide en cinco partes, es responder estos interrogantes. Además de esta introducción, en la siguiente sección, se presenta el análisis de la literatura y se identifican las brechas en el análisis actual del giro en materia de género del FMI. En la tercera sección, se traza el desarrollo histórico de las narrativas del FMI sobre igualdad de género en base al análisis de declaraciones oficiales, políticas y documentos de investigación publicados por esta OI. En la cuarta sección, se investiga la función de las ideas jurídicas en la formación del discurso oficial del FMI. En la quinta y última sección, se presentan las conclusiones y se propone un enfoque jurídico

4 La construcción de sentido es un proceso por el cual las categorías legales y económicas se crean conceptualmente dentro de las OI. Luego, se traducen en normas y políticas a nivel nacional y global.

alternativo que combina el mandato de estabilidad macroeconómica del FMI y el respeto por los derechos de las mujeres.

2. Análisis de la literatura: el giro en materia de género del FMI

Las narrativas del FMI sobre la relación entre las normas macroeconómicas y la igualdad de género son relevantes a nivel global y local. Ciento noventa países son miembros del FMI. Esta OI tiene a su cargo la supervisión de los sistemas monetario y financieros internacionales. De conformidad con el artículo IV, sección 3 de su Convenio Constitutivo (CC), debe asesorar a los responsables nacionales de formular las políticas. Por consiguiente, el FMI es crucial para generar distintas nociones macroeconómicas para el derecho económico, incluidas las ideas sobre igualdad de género, ya que cuenta con el mandato y un aparato influyente para difundir conceptos regulatorios. Desde 2013, también tiene la voluntad política de difundir cómo la igualdad de género debe integrarse en el marco regulatorio de las economías nacionales.

Distintos estudios han analizado los efectos en materia de género de los regímenes financieros y monetarios mundiales; por ejemplo, las reflexiones críticas sobre las políticas monetarias no convencionales y sus impactos en materia de género (Young, 2018), la regulación financiera a través de las redes público-privadas y el rol del género (Young, 2013), la estructura de las políticas internacionales sobre remesas y mujeres (Kunz, 2011), los discursos del Banco Mundial y sus prácticas políticas sobre la igualdad de género (Calkin, 2018; Bedford, 2013; Caglar, 2013; Razavi, 2013), entre otros.

Sin embargo, la literatura de las ciencias sociales aún no ha investigado sistemáticamente la creación de las ideas sensibles al género por parte del FMI. Los estudios académicos sobre esta cuestión en particular son más bien excepciones (Coburn, 2019; Berik, 2017). Particularmente, existe una brecha significativa en las reflexiones sobre el

papel de las ideas *jurídicas* en la formación de los discursos de género del FMI.

A nivel de los países, la manera en que el FMI moldea las ideas sobre la igualdad de género es importante. Las narrativas dan forma a la economía mundial, lo que puede reconocerse como un problema social, cuál es el papel de las instituciones nacionales y globales en proporcionarles soluciones y cuáles son los límites del derecho y la política al tratar un asunto en particular (Kennedy, 2016). Por lo tanto, las ideas conllevan efectos críticos, y habilitan y simultáneamente restringen las intervenciones de las OI.

Recién en 2013 el FMI comenzó a identificar la desigualdad de género como una cuestión crítica para las políticas macroeconómicas, a pesar de una cantidad importante de estudios empíricos en los que se lo acusaba de no considerar el impacto de los ajustes estructurales que había promovido sobre los derechos y en el bienestar de las mujeres, en particular, en las décadas de los ochenta y de los noventa (Elson, 1992; Benería, 1992; Sadasivam, 1997; Aslanbeigui y Summerfield, 2000; Elson y Cagaty, 2000; Ali, 2003; Lingam, 2005; Campbell, 2010; Yoo, 2011; Neaga, 2012; Detraz y Peksen, 2016). En 1987, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations Children's Fund, UNICEF) publicó una de las primeras investigaciones en la que se identificaron los efectos negativos para las mujeres y lo/as niño/as en América Latina, impulsados por los programas estructurales del FMI y del Banco Mundial (Cornia, Jolly y Stewart, 1987).

En el caso del FMI, la/os burócratas interna/os y sus interpretaciones jurídicas del mandato del Fondo restringieron y estructuraron el cambio de esta OI: los derechos de las mujeres, y su bienestar, no podrían ser considerados como un objetivo *per se* del Fondo. El empoderamiento de las mujeres se contempló como instrumental para la estabilidad macroeconómica. La desigualdad se concibió como un tipo de barrera social para el crecimiento económico.

Para comprender mejor las fuerzas que impulsan el discurso del Fondo desde su interior, se debe “desmenuzar” la “experticia de géne-

ro” del FMI: ¿cuál es su idea de igualdad de género, cuál es su marco conceptual y quiénes están moldeando este conocimiento? Las herramientas analíticas y las nociones jurídicas que definen qué “ven” y reconocen la/os burócratas del Fondo como una materia relevante para la regulación económica. También determina los límites de su análisis de género y las recomendaciones sobre políticas públicas.

3. Explicando las ideas de género del FMI y el lugar que ocupan

El FMI pasó de ser una OI a cargo de estudiar el régimen de tipo de cambio fijo mundial en la primera versión de los acuerdos de Bretton Woods a ser una institución que, en líneas generales, promueve la estabilidad económica global. Con el tiempo, el FMI ha asumido un rol más activo en el diseño de políticas nacionales más allá de las cuestiones meramente monetarias. Desde 1944, los Estados miembros solo modificaron el CC siete veces. La/os burócratas y su interpretación jurídica del CC contribuyeron de manera significativa a la evolución del mandato del FMI. La/os experto/as interna/os del Fondo gozan de un grado fundamental de autonomía e influencia respecto de las prácticas de la institución: controlan el proceso de determinación de la agenda y preparan las recomendaciones legales y de políticas que el Directorio Ejecutivo (Chwieroth, 2020, p. 5), es decir, los representantes políticos, considerarán.

La/os burócratas fueron un actor crucial entre la/os actora/es crítica/os (incluido el Departamento del Tesoro de Estados Unidos) en el rediseño del mandato del Fondo en la década de los ochenta. Kentikelenis y Babb (2019) sostienen que este “proceso de reorientación” dio lugar a un orden institucional totalmente nuevo dentro del FMI que cambió su mandato de “una asistencia modesta para la estabilización monetaria a un programa integral de ajuste estructural que remodela las economías de los países en desarrollo” (Kentikelenis y Babb, 2019, p. 1723).⁵

⁵ La estrategia de “sustitución de normas” fue crucial en la búsqueda de estos cambios institucionales, ya que permitió “el surgimiento y la institucionalización de prácticas

En 2013, el personal del FMI colocó la desigualdad de género en sus agendas de políticas e investigación. Christine Lagarde, la ex-directora gerente del FMI, afirmó que “[l]a excesiva desigualdad es destructiva para el crecimiento... cuando a las mujeres les va bien, a las economías, también” (Lagarde, 2013). Este discurso inauguró una nueva narrativa dentro de la institución: la igualdad de género es relevante para la estabilidad macroeconómica. En palabras de Christine Lagarde: “[e]mpoderar a las mujeres es bueno para la economía [...]. La igualdad de género es crítica para el bienestar económico tanto de los hombres como de las mujeres, de la sociedad en su totalidad” (Lagarde, 2016).

La preocupación anterior del FMI sobre la pobreza, el medioambiente y el gasto militar, es decir, temas que no son netamente “económicos” para las condicionalidades políticas y el asesoramiento sobre políticas, parece estar impulsada por el Directorio Ejecutivo (Barnett y Finnemore, 2004, p. 63), en otras palabras, los representantes políticos de los Estados miembros. De modo distinto, el giro de género del FMI parece haber comenzado de la mano de la primera mujer líder, Christine Lagarde, y con el respaldo de las ideas que formularon la/os abogada/os y la/os economistas interna/os, la/os burócratas del Fondo.

En 2013, el FMI publicó una guía única sobre políticas con consideraciones analíticas sobre la creación de empleos y el crecimiento inclusivo (FMI, 2013). En este documento se analizó la participación de las mujeres en los mercados laborales y se demostró por qué las cuestiones de género son importantes para el crecimiento económico (FMI, 2013, p. 3) y fue el documento en particular (FMI, 2013), elaborado por el personal del Fondo, que impulsó el discurso sobre la igualdad de género en la institución.

Antes de este documento oficial, el FMI solo había publicado estudios de género aislados sin tratamiento sistemático; por ejemplo,

novedosas de manera clandestina, a la vez que se mantenía la pretensión de que nada había cambiado” (Kentikelenis y Babb, 2019, p. 1727).

estudios sobre sesgos de género en los sistemas impositivos (Stotsky, 1996), la brecha de género en la educación en Eritrea (Comenetz y otros, 2017), los efectos del gasto social en las mujeres en Medio Oriente y en África Septentrional (Laframboise y Trumbic, 2003), la elaboración de presupuestos con perspectiva de género (Sarraf, 2003) y la participación de las mujeres en los mercados laborales de Canadá (Tsounta, 2006).

Más adelante, el FMI consideró a la desigualdad de género un problema “macrocrítico”, incluida la idea de género en las guías para los informes continuos del Artículo IV (FMI, 2015). Hasta 2019, el Fondo brindó asesoramiento sobre políticas en materia de igualdad de género a cuarenta Estados miembros como parte de su función de vigilancia (FMI, 2019). De manera similar, el FMI comenzó a incluir las condiciones relacionadas con el género en sus programas de apoyo financiero (por ejemplo, el caso de Argentina, Egipto, Jordania y Níger) (FMI, 2019). Las consideraciones relacionadas con el género también se incluyeron en la agenda de capacitación técnica para las burocracias nacionales y como parte de la asistencia del FMI cuando los Estados miembros la solicitaban (FMI, 2019).

No obstante, a pesar del desarrollo de una agenda más sensible al género, algunos especialistas ya han observado una brecha entre los artículos de investigación económica y el asesoramiento sobre políticas del FMI en materia de desigualdad de género para los Estados miembros (Mariotti y otros, 2017; Proyecto Bretton Woods, 2017; Donald y Lusiani, 2017). Notablemente, el FMI no evalúa de manera regular los impactos distributivos de su catálogo integral de políticas macroeconómicas para las mujeres.

En una guía publicada en 2018 (FMI, 2018), la/os burócratas del Fondo fueron orientada/os para incluir las consideraciones de género en sus recomendaciones sobre políticas y para realizar trabajo en los países para un análisis de género detallado solo si: (1) tenía una “importancia macroeconómica” para el componente de género; (2) era parte de las “prioridades de las autoridades” nacionales (es decir,

una preocupación política). La Estrategia para la Incorporación de la Perspectiva de Género 2022 del FMI confirmó estas directrices y limitó el alcance del enfoque de género de la institución a las brechas de género macrocríticas que están “en consonancia con su mandato” (FMI, 2022, p. 10). La visión de la/os directora/es ejecutiva/os es que el asesoramiento sobre políticas relacionadas con el género “debe considerarse detenidamente en relación con la capacidad de implementación y las prioridades en materia de políticas de las autoridades de los países” (FMI, 2022, p. 3).

Al parecer, la igualdad de género aún no se concibe como una cuestión transversal en el Fondo. Esta OI adopta un “enfoque compensatorio” (Mariotti y otros, 2017) para abordar las desigualdades de género, en vez de incorporar la perspectiva de género de manera eficaz a sus marcos jurídicos y de políticas. Como se destacó en la opinión de los miembros de la ONU sobre la estrategia de género del FMI: “agregar una estrategia de género a un organizador de otras estrategias y un sistema operativo que carecen de sensibilidad de género no ayudará a abordar las necesidades de las mujeres y las niñas ni pondrá fin a los impulsores sistemáticos de sus desventajas y explotación” (ONU, 2022, p. 2). El enfoque macroeconómico del Fondo es “selectivo respecto de la discriminación contra las mujeres”, y desatiende la interrelación y la indivisibilidad fundamentales de los derechos humanos (ONU, 2022, p. 2).

4. El papel de las ideas legales y los aspectos invisibles del relato de género del FMI

Las instituciones “crean actora/es y viceversa” (Keohane, 1988, p. 382). Las preferencias y los motivos de la/os burócratas del FMI no son un factor exógeno. Se ven afectados por los acuerdos institucionales, las concepciones predominantes del mandato del Fondo y el proceso de reclutamiento, que puede favorecer a antecedentes académicos y profesionales específicos. El FMI recurre a la autoridad del conocimiento macroeconómico para que contribuya con el desarrollo de un nue-

vo conocimiento especializado dentro de la institución (“experticia de género”) y que incentive la capacitación de la/os profesionales interna/os (“experta/os en género”). La experticia de género traduce el “conocimiento feminista” en nociones prácticas de políticas (Kunz y Prugl, 2019).

No obstante, esta experticia es más que un mero conocimiento técnico. En cambio, la experticia de género supone luchas políticas complejas en su práctica y desarrollo (Kunz y otros, 2019), ya sea dentro de las instituciones o dentro de los diferentes límites de las comunidades epistémicas. Para que la agenda en materia de igualdad de género avance dentro del Fondo, los economistas deben superar una barrera legal relacionada con el mandato “puramente” económico de esta OI. Sin embargo, al mismo tiempo, su opinión firme para los debates sobre género está insertada en un campo disciplinario específico: la macroeconomía convencional. La combinación de la estabilidad macroeconómica y los discursos sobre la igualdad de género pueden generar tensiones, incongruencias e importantes áreas de invisibilidad. Así esto puede tener un impacto en los resultados.

Históricamente, el FMI sostuvo que “[s]i bien su mandato y sus políticas han evolucionado con el tiempo, sigue siendo un organismo monetario [...], no un organismo de desarrollo” (Gianviti, 2002, p. 42). François Gianviti es un ex Asesor General y uno de los académicos del ámbito jurídico más respetables del DIE. En sus palabras, el FMI “contribuye a brindar las condiciones económicas que son una precondition para alcanzar los derechos establecidos en el Pacto [de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]” (Gianviti, 2002). Si los Estados miembros creen que el Fondo debería adoptar un enfoque más directo de los derechos humanos, deberían proponer una modificación del CC (Gianviti, 2002).

Por lo tanto, solo una modificación del CC podría incluir los derechos humanos en el mandato del FMI. La/os burócratas jurídica/os entenderían cualquier otra interpretación del CC como *contra legem*. No obstante, los organismos de tratados de la ONU y la/os académicos

ca/os del ámbito jurídico han rebatido este argumento. A pesar de la opinión de la/os burócratas del FMI, esta OI está obligada por el derecho internacional de los derechos humanos (por ejemplo, CDESC, 2016, p. 3; Bohoslavsky y Cantamutto, 2022).⁶ Incluso después de la crisis mundial de 2008, la opinión legal del FMI permaneció inalterada. “... todos los propósitos enumerados tienen una naturaleza económica, [...] a diferencia de algunas otras organizaciones, el FMI no puede utilizar sus facultades para objetivos políticos” (FMI, 2010).

En 2018, el ex Asesor General Adjunto informó al Relator Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos de la ONU que las reglas internacionales sobre derechos humanos no obligan al FMI “excepto, tal vez, en casos de genocidio” (ONU, 2018, p. 7). En un documento cuyo coautor fue uno de los abogados del FMI en 2021 (Giddings y Blair, 2021), se sostuvo que: “[d]ado que el FMI es una institución a la que le compete principalmente el abordaje de cuestiones económicas, tiene prohibido usar su autoridad para tratar directamente la igualdad de género y otros derechos humanos” (Giddings y Blair, 2021).

Este discurso particular, que la/os experta/os burócratas jurídicos sostienen, creó un límite de ideas que separa, por un lado, el mandato “económico” del Fondo y, por el otro, la búsqueda de objetivos políticos o sociales, incluidos los derechos humanos. Estas declaraciones revelan un concepto limitado del desarrollo humano (Bohoslavsky, Cantamutto y Clérico, 2022) y demuestran el entendimiento jurídi-

⁶ En 2017, el FMI envió una carta al ex Experto Independiente de la ONU en Deuda Externa y Derechos Humanos, Juan Pablo Bohoslavsky, en la que expresaba que “[e]l FMI no aceptó la Declaración de los Derechos Humanos como el principio motivador de nuestras operaciones. En general, los organismos de la ONU aceptaron nuestros argumentos como los que establecen los límites de nuestro compromiso y obligaciones en materia de promoción de los derechos humanos”. Sin embargo, varios organismos de la ONU, incluido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), han esgrimido precisamente lo contrario: “las instituciones financieras internacionales y las demás organizaciones internacionales deben respetar las obligaciones que les incumben en virtud de las normas generales del derecho internacional, [...]. Por consiguiente, están obligados a respetar los derechos humanos, como se menciona, en particular, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que forma parte del derecho internacional consuetudinario o de los principios generales del derecho, los cuales son fuentes del derecho internacional” (CDESC, 2016, p. 03).

co de las cuestiones de género de la burocracia. A pesar de que el Directorio Ejecutivo aprobó la Estrategia para la Incorporación de la Perspectiva de Género 2022 del FMI, durante los debates del Directorio, determinada/os directora/es incluso mencionaron que, debido al mandato y a las competencias principales del FMI, la función de esta OI para abordar las disparidades de género está “relativamente limitada” (FMI, 2022).

Por ende, las estrategias del Fondo en materia de igualdad de género están insertas en este marco conceptual particular, un conjunto de narrativas jurídicas, que estructura y restringe el cambio. Además, pone de manifiesto un proceso de despolitización de las cuestiones feministas. La inclusión de las ideas feministas en las OI creó una versión del feminismo que está más “dispuesta a conservar, en lugar de desafiar, las normas predominantes” (Kendrick, 2020, p. 10), lo que alguna/os autora/es denominarían “feminismo liberal moderado” (Budgeon, 2019, p. 4).

No obstante, restarles importancia a los derechos de las mujeres en el proceso de construcción de sentido del DIE tiene un lado oscuro. Un fragmento de un artículo de una revista insignia del FMI (Finanzas y Desarrollo), cuyos coautores son economistas respetables de instituciones académicas europeas y americanas, revela el alcance de este marco conceptual. En ese artículo, los economistas movilizaron evidencia de Ruanda para defender el argumento de que las inversiones en salud y educación para las mujeres fomenta el desarrollo económico: “las mujeres que gozan de buena salud tienen más probabilidades de trabajar fuera del hogar, de tener la resistencia y la energía para el trabajo físico y de trabajar más horas” (Bloom y otros, 2017).⁷

Esta oración es, cuando menos, alarmante. Además, revela tres aspectos invisibles de las narrativas legales y económicas del Fondo, así como sus consecuencias para el desarrollo de un DIE más sensible al género. En primer lugar, confirma la instrumentalización de las mu-

⁷ Curiosamente, este documento sobre igualdad de género, a diferencia de otras publicaciones del FMI, fue redactado únicamente por académicos varones.

jeros. Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW) nunca se menciona en los documentos sobre políticas del FMI. La CEDAW hace hincapié en las mujeres como titulares de derechos y autónomas y no como intérpretes de roles de la familia y la sociedad; esto último está arraigado en la exclusión conceptual del dominio privado. Desde 1979, ha sido el fundamento del discurso mundial sobre los derechos de las mujeres. En cambio, el FMI prefiere hacer referencia a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de 2015 de las Naciones Unidas, en particular al ODS 5 (igualdad de género), en vez de a los tratados de derechos humanos.

Esta elección política también revela desarrollos más amplios en el campo del DIE: (1) la importancia de las métricas y los puntos de referencia como herramientas valiosas para la gobernanza económica mundial; y (2) la búsqueda de flexibilidad jurídica al involucrar a los Estados y a las OI para lograr objetivos internacionales comunes a través de mecanismos de cumplimiento menos vinculantes.

En segundo lugar, es posible observar que el FMI no aborda directamente las desigualdades de género que la economía de los cuidados produce. En los diferentes países, las mujeres son las que principalmente llevan a cabo la reproducción social. El trabajo no remunerado que ellas aportan sigue siendo invisible para las cuentas nacionales. Existen formas técnicas para incluir el trabajo del hogar en las normas de las estadísticas públicas sobre el producto interno bruto (PIB). No se trata de una falta de conocimiento científico sino de una elección política.

El PIB mide el valor monetario de los bienes y los servicios en una determinada economía nacional durante un cierto período. La ONU elabora normas e ideas que rigen el PIB y las estadísticas públicas nacionales en colaboración con otras OI económicas, incluido el FMI. El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) es el estándar globalmente aceptado para compilar las mediciones de la actividad

económica. Los límites del sector no productivo son una cuestión de “convención” (Comisión Europea y otros, 2009, p 525), es decir, una elección política de las OI responsables del diseño del SCN y el marco legal correspondiente (Comisión Europea y otros, 2008). También se trata de ideas y discursos económicos, es decir, sustentar este enfoque económico al trabajo del hogar es “la teoría del valor utilidad: lo valioso es aquello que se puede vender en el mercado” (Mazzucato, 2018).

En tercer lugar, las ideas de género del Fondo relevan la invisibilidad de otras dimensiones de desigualdad, en otras palabras, de qué modo las disparidades raciales y sociales se entrecruzan con la desigualdad de género y la refuerzan. La Estrategia de Género 2022 del FMI explícitamente menciona que, aunque la interseccionalidad es un aspecto importante de la definición de la identidad de una persona, no se considera en este artículo. [...] Este artículo se centra directamente en lo que es posible de conformidad con el mandato del FMI: la incorporación de la perspectiva de género cuando las brechas de género son macrocríticas” (FMI, 2022, p. 8). Este discurso revela entendimientos económicos de género que minimizan las experiencias de las mujeres y los varones en diferentes categorías, que no están racializadas, no tienen orientación sexual ni estado socio-económico. Existen factores que unen y dividen a las mujeres, por lo que un DIE con más sensibilidad de género debe considerarlos.

Las narrativas jurídicas concernientes al desarrollo histórico y la interpretación del mandato del FMI moldearon límites de ideas. Por lo tanto, el DIE que la/os burócratas del Fondo conceptualizaron está muy aislado de otras áreas del derecho internacional. La/os académica/os del ámbito jurídico definieron este fenómeno como la “fragmentación del derecho internacional” (Koskenniemi, 2004). También es posible aludir al diagnóstico de “la miseria del derecho internacional” (Linarelli y otros, 2018). Los derechos humanos aún no se conciben como constitutivos de los mercados de la misma manera que los derechos de propiedad o contractuales.

5. Conclusión: ¿existe un enfoque jurídico alternativo a un DIE más sensible al género?

El objetivo de este capítulo fue explicar cómo la/os burócratas del FMI contribuyeron a crear reglas y políticas económicas globales más sensibles al género. También se identificaron las principales narrativas jurídicas y económicas. Las ideas de género del Fondo se pueden rastrear hasta la primera mujer designada como directora gerente, Christine Lagarde, y hasta la/os experta/os interna/os que movilizaron su conocimiento para fomentar normas sensibles al género. Además, enmarcaron la narrativa jurídica del FMI: la igualdad de género como un *medio* para lograr estabilidad macroeconómica; ningún valor intrínseco está vinculado con la igualdad. También superaron una restricción institucional basada en una barrera conceptual: la interpretación estrictamente jurídica del mandato “económico” del FMI.

No obstante, este marco conceptual para la igualdad de género expone áreas de invisibilidad y, por lo tanto, de ineficacia de la llamada “estrategia de género” del FMI. Las recomendaciones sobre políticas y las condicionalidades reales del Fondo exponen la otra cara de la mujer visible: la invisibilidad de los derechos individuales y de bienestar de las mujeres, los aspectos discriminatorios inherentes de la economía no remunerada, así como las cargas desiguales relacionadas con la interseccionalidad.

¿Es posible imaginar un enfoque jurídico alternativo a las ideas del FMI que respaldan el surgimiento de un DIE más sensible al género? Los derechos humanos deberían concebirse como contenido social inherente de las políticas y las reglas macroeconómicas. Esta narrativa podría ser una vía jurídica para reconciliar dos regímenes internacionales: los derechos humanos y el DIE.

En 2019, Juan Pablo Bohoslavsky, el Experto Independiente en Deuda Externa y Derechos Humanos de la ONU, publicó los “Principios rectores sobre evaluación de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos” (A/HRC/40/57), que el Consejo

de Derechos Humanos finalmente votó (Res. A/HRC/RES/40/8). Jurídicamente, los principios rectores establecen un deber de llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos *ex ante* y *ex post* para analizar y abordar los efectos previsibles de las políticas macroeconómicas en los derechos humanos. Este estándar internacional especifica una obligación procedimental, es decir, un deber de diligencia debida y, como resultado, se debería exponer el impacto desproporcionado de las reformas económicas sobre las mujeres. Una parte fundamental de este documento oficial aborda los impactos de género de los programas de ajuste estructurales.

El FMI debería prevenir que los Estados infrinjan sus deberes en materia de derechos humanos, incluidas las obligaciones relacionadas de la CEDAW. El Fondo debe establecer procedimientos de diligencia debida sobre el impacto para los derechos humanos. Esta es una obligación positiva que desafía el discurso político predominante (Kendrick, 2020, p. 12), pero es procedimental. La/os burócratas del FMI deben considerar alternativas a las reglas y políticas económicas para brindar asesoramiento o establecer condicionalidades políticas para los Estados miembros en función de la evidencia empírica y de un proceso de elaboración de políticas más transparente.

El enfoque jurídico de los Principios Rectores puede respaldar el desarrollo de un DIE más sensible al género. Los derechos humanos pueden ser un método transformador en los campos de las finanzas y la economía, dado que “los derechos humanos pueden funcionar como un método para alcanzar objetivos que, en la actualidad, gozan de un amplio consenso en campos de alta complejidad y abstracción: disminución de la pobreza, desigualdad y cambio climático” (Bohoslavsky y Cantamutto, 2022).

A pesar de cierta resistencia institucional, las OI en los campos financieros y monetarios siempre han tratado con los derechos humanos: el derecho a la propiedad, el fundamento de su mandato, es un derecho humano crucial (Koskeniemi, 2021). Integrar más ampliamente los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres,

en la justificación económica de las reglas y las políticas globales es una estrategia fundamental para la creación de un DIE más inclusivo y sostenible.

Bibliografía

- Ali, Khadija (2003). "Gender exploitation: from structural adjustment policies to poverty reduction strategies." *The Pakistan Development Review* 42.4.
- Aslanbeigui, Nahid y Summerfield, Gale. (2000). "The Asian crisis, gender, and the international financial architecture." *Feminist Economics*, 6.3: 81-103.
- Barnett, Michael y Finnemore Martha (2004). *Rules for the world: International organizations in global politics*. Ed. Cornell University Press.
- Bedford, Kate (2013). "Economic Governance and the Regulation of Intimacy in Gender and Development: Lessons from the World Bank's programming." En: Gülay Caglar, Elisabeth Prügl y Susanne Zwingel (eds), *Feminist strategies in international governance*. Routledge, p.245.
- Benería, Lourdes (1992). "The Mexican debt crisis: restructuring the economy and the household". En: Beneria, Lourdes y Shelley Feldman (eds), *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty and Women's Work*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Berik, Günseli. (2017). "Beyond the Rhetoric of Gender Equality at the World Bank and the IMF". *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 38, n. 4, p. 564-569.
- Bloom, David; Kuhn, Michael y Prettner, Klaus (2017). "Invest in Women and Prosper". En: IMF Finance and Development, septiembre.
- Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (2022). "Not Even with a Pandemic: The IMF, Human Rights, and Rational Choices Under Power Relations." *Human Rights Quarterly* 44(4), 759-783.
- Bohoslavsky, Juan Pablo; Cantamutto, Francisco y Clérico, Laura (2022). "IMF's Surcharges as a Threat to the Right to Development". *Development*, vol. 65:2, 1-9.

- Budgeon, S (2019). “The resonance of moderate feminism and the gendered relations of austerity”, *Gender, Work and Organization*, vol. 26, no. 8, 1138-1155.
- Caglar, Gülay. (2013). “Feminist strategies and social learning in international economic governance”, En: Gülay Caglar, Elisabeth Prügl y Susanne Zwingel (eds), *Feminist strategies in international governance*. Routledge.
- Calkin, Sydney (2018). “The World Bank and the challenge of ‘the Business case’ for feminist IPE”. En: Elias, Juanita y Roberts, Adrienne (eds), *Handbook on the International Political Economy of Gender*. Edward Elgar Publishing.
- Campbell, Hillary (2010). “Structural Adjustment Policies: A Feminist Critique.” *Journal of Political and International Studies*, 27.1: 2.
- CESR (2018). “Brazil: Human Rights in Times of Austerity”. INESC, CESR, Oxfam.
- Charlesworth, Hilary y Chinkin, Christine (2000). *The boundaries of international law: A feminist analysis*. Manchester University Press.
- Chwieroth, Jeffrey M. (2010). *Capital ideas: The IMF and the rise of financial liberalization*. Princeton University Press.
- Coburn, Elaine (2019). “Trickle-down gender at the International Monetary Fund: the contradictions of ‘femina economica’ in global capitalist governance”. *International Feminist Journal of Politics*, v. 21, n. 5, p. 768-788.
- CDESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas) (2016). “Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”. Statement. E/C.12/2016/1.
- Comenetz, Joshua; Bulir, Ales y Brixiowl, Zuzana (2017). “The Gender Gap in Education in Eritrea in 1991-98: A Missed Opportunity?”. IMF working paper 01/94.
- Comisión Europea, FMI; OCDE; ONU y BM (2009). “System of national accounts”.

- Cornia, Giovanni; Jolly, Richard y Stewart, Frances (1987). “Adjustment with a human face”: Volume 1, *Protecting the vulnerable and promoting growth*. Oxford University Press.
- David, Grazielle (2018). “The impact of IMF-backed austerity is women’s rights in Brazil” INESC.
- Detraz, Nicole y Peksen, Dursun (2016). “The effect of IMF programs on women’s economic and political rights.” *International Interactions*, 42.1: 81-105.
- Donald, Kate y Lusiani, Nicholas (2017). “The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy”. en: Bretton Woods Project.
- ECOSOC (Consejo Económico y Sociales de Naciones Unidas) (1997/2). “Agreed Conclusions”.
- Elson, Diane (1992). “From survival strategies to transformation strategies: women’s needs and structural adjustment”. En: Beneria, Lourdes y Shelley Feldman (eds), *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty and Women’s Work*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Elson, Diane y Cagatay, Nilufer (2000). “The social content of macroeconomic policies.” *World Development* 28.7, 1347-1364.
- (2005). “General Comment No. 16: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3 of the Covenant)” E/C.12/2005/4.
- Fondo Monetario Internacional (2010). “The Fund’s mandate – the legal framework”. IMF-LEG, p. 1-2.
- (2013). “Jobs and growth: analytical and operational considerations for the Fund”. IMF Policy Papers.
- (2015). “Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultation”. IMF Policy Papers.
- (2017). “Brazil: Technical Assistance Report-Supporting Implementation of the Expenditure Rule Through Public Financial Management Reforms”. IMF Staff Country Reports.
- (2018). “How to operationalize gender issues in country”, IMF Policy Paper.

- (2019). “Review of Implementation of IMF Commitments in Support of the 2030 Agenda for Sustainable Development”. IMF-SPR.
- (2022). “IMF Strategy Towards Mainstreaming Gender”. IMF Policy Papers.
- Gianviti, François (2002). “Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund”. IMF Paper.
- Giddings, Andrew y Blair, Clifford (2021). “The adaptive mandate of the international monetary fund: challenges and opportunities in the time of covid-19”. *Rutgers International Law and Human Rights Journal*, Abril.
- Kendrick, Abby (2020). “Economic policy and women’s human rights: a critical political economy perspective”. *International Journal of Human Rights*. Vol. 24:9.
- Kennedy, David. (2016). *A world of struggle: How power, law, and expertise shape global political economy*. Princeton University Press.
- Kentikelenis, Alexander E. y Babb, Sarah (2019). The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change. *AJS*, Volume 124 Number 6: 1720–62.
- Keohane, Robert O. (1988). “International institutions: Two approaches.” *International Studies Quarterly*, 32.4: 379-396.
- Koskeniemi, Martti (2004). “Global Governance and Public International Law”. *Kritische Justiz*, Vol. 37, no 3, p. 241-254.
- (2021). “Prólogo”, en Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (eds invitados). “The IMF and Human Rights: Interviews’ SPEAK OUT at the Laboratory for Advanced Research on the Global Economy”, LSE Human Rights, LSE.
- Kunz, Rahel (2011). *The political economy of global remittances: Gender, governmentality and neoliberalism*. Routledge.
- Kunz, Rahel; Prügl, Elisabeth y Thompson, Hayley (2019). “Gender expertise in global governance: contesting the boundaries of a field.” *European Journal of Politics and Gender* 2.1: 23-40.

- Laframboise, Nicole y Trumbic, Tea (2003). "The effects of fiscal policies on the economic development of women in the Middle East and North Africa". IMF working paper 03/244.
- Lagarde, Christine (2013). "A new global economy for a new generation". En: World Economic Forum Annual Meeting.
- (2016). "Women's Empowerment: An Economic Game Changer". en: IMF Speech, Los Angeles.
- Linarelli, John; Salomon, Margot E. y Sornarajah, Muthucumaraswamy (2018). *The misery of international law: confrontations with injustice in the global economy*, Oxford University Press.
- Lingam, Lakshmi (2005). "Structural adjustment, gender and household survival strategies: Review of evidences and concerns." CEW Center for the Education of Women, University of Michigan.
- Mariotti, Chiara; Galasso, Nick y Daar, Nadia (2017). "Great Expectations: Is the IMF turning words into action on inequality?". Oxfam Policy Paper.
- Mazzucato, Mariana (2018). *The value of everything: Making and taking in the global economy*. Hachette UK.
- Neaga, Diana Elena (2012). "'Poor' Romanian women between the policy (politics) of IMF and local government." *European Journal of Science and Theology* 8.1: 291-301.
- Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU) (2018). "Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights", UN Human Rights Council, A/HRC/38/33, 18 June–6 July.
- (2020). "Policy brief: The impact of COVID-19 on women". Publishing entities: United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women); UN Secretariat.
- (2022). "Mandates of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights; the Special Rapporteur on the right to development; the Special Rapporteur on extreme pover-

- ty and human rights and the Working Group on discrimination against women and girls”. OL OTH 16/2022, Ginebra, Marzo.
- Proyecto Bretton Woods (2017). “The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Reviews”, Octubre.
- Razavi, Shara (2013). “Governing the economy for gender equality? Challenges of regulation”, En: Caglar, Gülay, Elisabeth Prügl, y Susanne Zwingel (eds.), *Feminist strategies in international governance*. Vol. 70. Routledge.
- Sadasivam, Bharati (1997). “The impact of structural adjustment on women: A governance and human rights agenda.” *Human Rights Quarterly*, 19: 630.
- Sarraf, Feridoun (2003). “Gender-responsive government budgeting”. IMF Working Paper No. 03/83.
- Sims, Shannon (2016). “Brazil passes the mother of all austerity plans”, En: *The Washington Post*, WorldViews.
- Stotsky, Janet (1996). “Gender bias in tax systems”. IMF Working Paper No. 96/99.
- True, Jacqui y Parisi, Laura (2013). “Gender mainstreaming strategies in international governance.” En: Gülay Caglar, Elisabeth Prügl and Susanne Zwingel (eds.), *Feminist strategies in international governance*. Ed. Routledge, p. 59-78.
- Tsounta, Evridiki (2006). “Why are Women Working So Much More in Canada?: An International Perspective”. IMF Working Paper No. 06/92.
- World Bank (2020). “World Could Achieve ‘Gender Dividend’ of \$172 Trillion from Closing Lifetime Earnings Gaps”. Press release.
- Yoo, Eunhye (2011). “International human rights regime, neoliberalism, and women’s social rights, 1984–2004.” *International Journal of Comparative Sociology*, 52.6: 503-528.
- Young, Brigitte (2018). “Financialization, unconventional monetary policy and gender inequality”. In: Elias, Juanita; Roberts, Adrienne (eds), *Handbook on the International Political Economy of Gender*. Edward Elgar Publishing.

- (2013). “Structural power and the gender biases of technocratic network governance in finance”, en Caglar, Gülay, Elisabeth Prügl, and Susanne Zwingel (eds), *Feminist strategies in international governance*. Vol. 70. Routledge.

¿Por qué las políticas neoliberales son machistas?

Diane Perrons¹

1. Introducción

La teoría económica neoliberal ha dominado la formulación de políticas a nivel nacional e internacional en casi todos los países durante las últimas cuatro décadas, incluso luego de haber provocado cada vez mayores desigualdades, amenazas existenciales al medio ambiente, crisis de cuidado, bajos niveles comparativos de crecimiento económico y colapsos económicos periódicos. Mientras que mucha/os crítica/os ven las políticas económicas neoliberales como “la causa de estas crisis convergentes es la misma visión neoliberal la que moldea la respuesta” (Action Aid, 2022, p.4).

Las políticas económicas neoliberales aparentan ser técnicas y neutrales, pero, en realidad, tienen un fondo de desigualdad social, así como efectos sociales desiguales (Elson y Çağatay, 2000, p.1362). Ambos tienen que ver con el género o son machistas, y este capítulo tiene como objetivo explicar por qué, centrándose para ello en las res-

¹ Este capítulo se basa en Perrons (2021).

puestas que las políticas económicas neoliberales dieron a la deuda pública a través de medidas de austeridad. Luego de un breve debate sobre políticas de austeridad, la sección siguiente describe el fondo social de género de la teoría económica neoliberal y las políticas de austeridad. La sección subsiguiente se refiere a su impacto en el género, aunque ambas se encuentran interrelacionadas.

Las recetas neoliberales se abandonaron en el pico de la debacle financiera de 2008 y nuevamente en 2020 cuando comenzó la pandemia de la COVID-19, mientras los países alrededor del mundo incurrían en altos niveles de gasto público para prevenir un colapso económico y tasas de mortalidad extremadamente altas. El FMI alentó este abandono en 2008, cuando instruyó a los Estados que “sigan las políticas que sean necesarias para evitar que se repita la historia de la Gran Depresión” (Blanchard, 2008) y luego en 2020, cuando el G20, respaldado por el FMI, instó a los Estados a “hacer lo que haga falta” para minimizar el impacto de la COVID-19 en la economía y en la salud (Wintour y Rankin, 2020). En ambas ocasiones, en vez de pensar que, dado que los estímulos fiscales se pueden utilizar para mitigar crisis, también se podrían usar de manera positiva para financiar Objetivos de Desarrollo Sostenible o desarrollos relacionados con la igualdad de género o ecológicos, como mucha/os han recomendado, o incluso para “reconstruir para mejorar”, tal como muchos gobiernos dijeron que harían, las políticas neoliberales fueron restablecidas rápidamente, ya sea de manera voluntaria por parte de los Estados nación o forzados por el FMI, como en el caso de los países de ingresos bajos y medios muy endeudados. Además, las grandes cantidades de dinero público que se gastaron en respuesta a estas crisis no se utilizaron de manera progresiva, sino que, en ambos casos, fueron los bancos y las grandes corporaciones los que recibieron el grueso de los fondos, mientras que las desigualdades, incluyendo las de género, crecían y, a su vez, grandes cantidades de personas alrededor del mundo continúan enfrentando crisis del costo de vida y el declive los servicios de salud, cuidados y educación. Se pronostica que esto seguirá siendo

así hasta, por lo menos, 2025 (Ortiz y otros, 2015; Ortiz y Cummings, 2022).

La austeridad se puede definir como una política consciente diseñada para reducir el déficit público y la deuda a través de recortes en el gasto público, recaudación de ingresos o ambos. Refleja un tipo particular de pensamiento de libre mercado masculinizado que prioriza la salud de la economía por encima del bienestar social. En la práctica, las políticas de austeridad tienen un impacto muy desigual en término de género, con consecuencias devastadoras para quienes sufren múltiples formas de discriminación y desventaja. A pesar de que a las mujeres (al igual que a los varones) se las diferencia según su clase social, edad, raza, etnia, estado de ciudadanía, (dis)capacidad, sexualidad y otros marcadores de distinción social, como así también según su ubicación geográfica, políticas de Estado y ocupación, todos factores que hacen que la experiencia de austeridad sea muy distinta dependiendo de quién eres, donde estás y qué haces, el hecho de que la teoría económica neoliberal y las políticas afines estén sesgadas según el género/sean machistas no es contingente de tales diferencias.

Sesgos de género en el pensamiento económico neoliberal

La teoría económica neoliberal ve a la economía como un ser inanimado, casi separado de la sociedad, definido por variables macroeconómicas abstractas como la deuda, el déficit, la inflación y las tasas de interés; variables que deben mantenerse dentro de ciertos límites para sostener el valor de la moneda, garantizar estabilidad económica y lograr crecimiento –el objetivo clave–. Efectivamente, la llamada “estrategia de género” del FMI también persigue este objetivo². A nivel micro, el foco está puesto en la escasez y en cómo obtener una asignación de recursos óptima, lo que se cree que surge de la compra y la venta de bienes y servicios por parte de los individuos en el libre mercado, de acuerdo con sus propios gustos y preferencias y de mane-

² Véase capítulo de Villar Durán en este libro.

ra independiente. Esta perspectiva es idealista, ya que existen muchas situaciones que no cumplen las premisas necesarias para que el libre mercado funcione conforme a la teoría y, en relación con lo anterior, muchas actividades se encuentran completamente por fuera del mercado. Por ejemplo, la mayoría de las cuestiones ambientales solo son consideradas como externalidades y la reproducción social, incluyendo el trabajo de cuidado no remunerado, no se considera en absoluto.

En contraposición, la/os economistas feministas indican que un enfoque más efectivo o inclusivo sería pensar conscientemente en cómo las personas podrían organizar y gestionar la economía de formas que les permitirían asegurar sus objetivos económicos, sociales y medioambientales (Nelson, 2019). Estos objetivos podrían poner el foco en los derechos humanos y la justicia económica, social, de género y climática, en vez de centrarse en maximizar el producto (PIB) como finalidad de la política.

Cuando se considera que la deuda pública es demasiado alta, tal como ocurrió luego de que se utilizaran fondos públicos para rescatar a los bancos luego del *crack* financiero de 2008 y para prevenir las crisis económicas y de salud relacionadas con la pandemia de la COVID-19 en 2020, los neoliberales insisten con la “consolidación fiscal”, es decir, políticas de austeridad para disminuir la deuda. Por ejemplo, luego de la crisis financiera de 2008, se extendió la creencia, basada en una investigación muy limitada, que luego se consideró defectuosa, de que, si la deuda pública ascendía a más del 90 % del PIB, entonces la economía “caería de un precipicio” (Reinhart y Rogoff, 2010). Por lo tanto, la mayoría de los países (115) introdujo medidas de austeridad para reducir la deuda, con la convicción de que disminuir el gasto público generaría un crecimiento económico (Ortiz y otros, 2015). La política resultante, llamada “austeridad para la prosperidad” o “contracción fiscal expansionista”, asume que, a través de la contracción del espacio fiscal, es decir, la cantidad de dinero que puede gastar un gobierno, el sector público dejará de desplazar al sector privado, los déficits del sector público y la deuda caerán, la confianza de los acree-

dores aumentará y las tasas de interés disminuirán. Todas estas condiciones son las que los neoliberales creen que estimularán la inversión y, en consecuencia, regenerarán el crecimiento económico.

Esta creencia contradictoria –la de que la contracción del sector público llevará a la expansión– no funciona en la práctica. La idea de que, si la deuda pública supera el 90 % del PIB, se generará una catástrofe económica, se halló incorrecta cuando 193 países introdujeron planes de estímulo durante el pico de la pandemia de COVID-19 y algunos excedieron el 90 % del PIB. Sin embargo, en sus préstamos a varios países de bajos ingresos, el FMI incluyó el requisito de “consolidación fiscal” (FMI, 2020) una vez que la amenaza inmediata de la COVID-19 disminuyera en general, y mientras 143 países se encuentran llevando adelante medidas de austeridad hasta, por lo menos hasta 2025 (Ortiz y Cummings, 2022). Este ejemplo demuestra que, si bien se acepta que las finanzas del Estado son cruciales en tiempos de crisis, tan pronto estas se calman, se observa un regreso inmediato a la ortodoxia neoliberal y a la dependencia del sector privado para lograr un estado general de bienestar, a pesar de que esta estrategia no ha sido muy efectiva ni para restaurar el crecimiento económico ni para reducir la deuda debido a su impacto deflacionario, que también presenta sesgos de género.

La perspectiva neoliberal caracteriza el gasto público como ineficiente, inasequible y perjudicial para la economía. Pone el foco en la producción del sector privado y la favorece, mientras que omite los roles productivos que tienen los hogares y el Estado en el aporte tanto de personas como de valor para la economía. Utilizar la relación entre la deuda y el PIB para definir los límites del espacio fiscal disponible no toma en consideración la finalidad del gasto, lo que resulta miope y desconoce que la inversión pública puede traer aparejada resultados positivos con el tiempo (Muchhala y Guillem, 2022).

La economía neoliberal tiene un costado relacionado con la oferta que sostiene que el ingreso o el crecimiento de un país es impulsado por las inversiones del sector privado que, a su vez, están estimuladas

por la oferta de ahorros. Por lo tanto, cuando los niveles de crecimiento son bajos, se asume que los ahorros son demasiado bajos porque los impuestos a las empresas y el gasto público son muy altos y desplazan al sector privado, lo que impide el crecimiento. Cuando los niveles de desempleo son altos, se asume que esto es así debido a que los salarios son demasiado altos. En consecuencia, se introducen políticas de recorte del gasto público, con frecuencia, a través de la reducción de los salarios de empleados públicos, la reducción de subsidios públicos y, en ocasiones, el aumento de impuestos, pero, en ese caso, se hace principalmente a través de impuestos al consumo, que pueden introducirse rápidamente, aunque son regresivos. Además, las empresas o servicios públicos a menudo se privatizan para incrementar los fondos públicos, pero esta estrategia muchas veces conlleva aumentos de precios, disminución de la calidad, debilitamiento del empleo, los salarios y las condiciones laborales e incrementos de costos. También resulta en caídas del mantenimiento y renovación, debido a que gran parte de la ganancia generada se distribuye entre los accionistas, en vez de ser reinvertida. Todos estos resultados tienden a presentar desventajas para las mujeres en mayor medida que para los varones, ya que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en el empleo del sector público. Es más probable que sean las usuarias directas del servicio sin el cual el trabajo no remunerado de las mujeres aumentaría, dada la actual división del trabajo en función del género, y es mucho menos probable que las usuarias sean accionistas.

En la práctica, el efecto general de las políticas de austeridad es la disminución del crecimiento económico en vez de su aumento; estas políticas resultan en pérdidas generales del empleo, incluso dentro del sector privado, en reducción de los ingresos impositivos y, en ciertos casos, en un aumento del gasto de prestaciones por desempleo y protección social, lo que genera un incremento del déficit y la deuda pública. Por el contrario, los investigadores más pragmáticos del FMI sostuvieron que las fuertes políticas de consolidación fiscal implementadas desde 2010 fueron uno de los factores que frenaron el cre-

cimiento y motivaron a los Estados, especialmente a los de ingresos más altos, a participar de manera más directa en la economía para restaurar el crecimiento, destacando que los multiplicadores fiscales son grandes en esta circunstancia y, más específicamente, que un 1 % de reducción del gasto público puede dar lugar a una reducción del crecimiento del 1,7 % (Blanchard y Leigh, 2013). Por consiguiente, la política de contracción fiscal expansionista es, tanto en la práctica como en el lenguaje, contradictoria y poco probable de llevar a la recuperación económica, sino más bien a la profundización de la deuda y al aumento de los cargos por el servicio de la deuda, lo que conduce a un ciclo de declive. Tal como se afirmó, “la austeridad es una noción peligrosa porque la forma en la que los políticos y los medios de comunicación la representan –como la devolución de la denominada ‘crisis de la deuda soberana’, causada, supuestamente, por Estados que, al parecer, ‘gastan demasiado’– es, en esencia, una representación errónea de los hechos” (Blyth, 2013, p.4).

En la teoría y en las políticas económicas neoclásicas existe el supuesto subyacente de que es el sector privado el que genera riqueza, mientras que el gasto público es, en gran parte, redistributivo e ineficiente. La posibilidad de que el gasto público y las políticas sociales sean productivas es pocas veces (o nunca) contemplada. Sin embargo, el gasto público puede potenciar la actividad económica en vez de debilitarla, tal como Keynes sostuvo y como se ha demostrado en recuperaciones económicas pasadas. Economistas feministas y heterodoxa/os abogan por este enfoque alternativo porque consideran que la economía es impulsada por la demanda más que por la oferta. Entonces, en períodos de recesión o bajo crecimiento, consideran que el problema es la demanda insuficiente en la economía, y el rol del Estado es interceder e incrementar su gasto e inversión para expandir el empleo y aumentar la demanda que, a su vez, estimulará las inversiones. El aumento de la demanda de grupos marginales y de mujeres que gastan una gran proporción de sus ingresos sería especialmente efectivo y comenzaría a abordar la presente crisis de distribución

(UNCTAD, 2022). Por lo tanto, al invertir de manera directa en la economía, el gasto público puede tener un efecto multiplicador positivo y prevenir el desperdicio de recursos improductivos y la pérdida de vidas humanas que, de otra manera, ocurrirían si se espera que el mercado se corrija a sí mismo. Como John Maynard Keynes (1924, p.80) indicó “en el largo plazo, todos estaremos muertos/os”. Fueron estas las ideas que respaldaron las respuestas iniciales de los Estados y del FMI a las crisis financieras y de la COVID-19 antes de regresar a la ortodoxia neoliberal.

La perspectiva neoliberal también difiere mucho de las perspectivas alternativas que son evidentes en instituciones de la ONU y en pensamientos de izquierda, ecológicos y feministas. ONU Mujeres (2021) presentó un plan de sostenibilidad y justicia social, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) (2017, 2022) prevé un rol positivo para las finanzas estatales materializado en un nuevo pacto global e inversiones en infraestructura social y física, incluyendo proyectos ecológicos, para ayudar a la recuperación económica y aumentar la probabilidad de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible se cumplan. Dicho informe también emitió una opinión favorable sobre un cuerpo emergente de investigación económica feminista que prueba que invertir en infraestructura social puede ser productivo y llevar al incremento del empleo, al crecimiento económico, a una mayor igualdad de género y contribuir a la protección de los derechos humanos de las mujeres. Esta evidencia surge de varias regiones alrededor del mundo, incluyendo Estados Unidos, la República de Corea y Turquía (Antonopoulos y Kim, 2011; Ilkkaracan, Kijong y Kaya, 2015).

El Grupo Presupuestario de Mujeres (WBG, por sus siglas en inglés) del Reino Unido para la Confederación Sindical Internacional (ITUC, por sus siglas en inglés) llevó adelante un estudio de simulación sobre siete países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) (ITUC, 2016) en el que se investigó la incidencia en el empleo de las inver-

siones en infraestructura física (sector de la construcción) y social (sector del cuidado). El estudio calculó la cantidad de empleos que se crearían en dichos sectores (empleos directos), los que se generarían en aquellos sectores que proveen bienes y servicios a los anteriormente mencionados como, por ejemplo, camas y juguetes para el sector del cuidado o ladrillos para la construcción (es decir, empleos indirectos) y los empleos que se crearían como consecuencia de que la/os trabajadora/es recientemente empleada/os gasten sus salarios (es decir, los efectos inducidos). El estudio halló que, si se invierte en el sector del cuidado, las mujeres tomarían la mayor parte de los empleos, pero, dada la expansión hacia otros sectores, también se crearían empleos en sectores estereotípicos masculinos. Más concretamente, mientras que ambas formas de inversión generarían un aumento en la cantidad de empleos, la inversión en el sector del cuidado crearía sustancialmente más empleos en general y hasta cuatro veces más empleos para mujeres en la mayoría de los países y casi la misma cantidad de empleos para hombres debido a la creación de empleos indirectos e inducidos, como si la inversión se hubiera realizado en el sector de la construcción. Este análisis se basa en la actual división del trabajo según el género entre el sector de la construcción y el del cuidado. Sin embargo, idealmente, si la expansión pronosticada de estos sectores ocurriera y se brindara la capacitación adecuada, entonces los salarios y la clasificación según el género podrían equipararse.

Una crítica a este análisis es que los resultados son tales debido a que los salarios del sector del cuidado son más bajos, pero un análisis más reciente indica que, incluso aunque los niveles salariales se equiparan, de todas formas, se crearían más empleos si la inversión se realiza en el sector del cuidado (de Henau y Himmelweit, 2021). Un beneficio adicional de invertir en el cuidado es que es más factible que su efecto inicial sea más neutro en carbono que el efecto inicial de invertir en infraestructura física. Un estudio paralelo de seis economías “emergentes” llegó a resultados similares en líneas generales (ITUC, 2017). Además de crear nuevos puestos de trabajo y de contribuir a la

recuperación económica, invertir en el cuidado de las infancias y en el cuidado social ayudaría a resolver algunos de los problemas económicos y sociales centrales que enfrentan las sociedades de la actualidad: el déficit en el sector del cuidado, la reducción de la fertilidad, el envejecimiento demográfico y la continua desigualdad de género. No obstante, cuando los gobiernos efectivamente incrementan la inversión pública para brindar un estímulo fiscal, como ocurrió en 2008 y en 2020, en general favorecen las inversiones en infraestructura física, en vez de la social –otro sesgo de género, teniendo en cuenta los patrones actuales de empleo–.

2. Sesgos de género en la política económica neoliberal con referencia a la austeridad³

La austeridad está relacionada con el género porque crea una triple amenaza para las mujeres (Fawcett Society, 2012; CESR, 2018). Las mujeres pierden más puestos de trabajo, más servicios y es menos probable que reciban protección social en comparación con los varones, debido a las diferencias estereotípicas y ciertamente reales entre los roles que las mujeres y los hombres desempeñan en la economía y en el hogar, las normas sociales que sostienen esas diferencias de género y el fracaso de las políticas macroeconómicas neoliberales de reconocer la importancia de estos roles diferenciados según el género. La división del trabajo según el género varía dependiendo del país y ha cambiado con el tiempo, pero aun así se mantiene universal, incluso en países que han tenido décadas de políticas tendientes a la igualdad de oportunidades. Esta división representa una de las principales y más duraderas fuentes de desigualdad e injusticia de género y socava los derechos humanos de las mujeres.

En el mercado laboral, las mujeres enfrentan segregación y discriminación, así como también acceso limitado. El trabajo remunerado continúa siendo segregado según el género: de manera vertical, por el

³ Ver Elson y Çağatay (2000), quienes se refieren al sesgo deflacionario, al sesgo de la mercantilización y al sesgo masculino.

estatus y, de manera horizontal, por el sector, la ocupación y el contrato. Asimismo, en 18 países los esposos pueden evitar que sus esposas realicen cualquier tipo de trabajo remunerado y 2,7 mil millones de mujeres no pueden, por ley, hacer los mismos trabajos que los varones (ONU Mujeres, 2019). Es más factible que sean varones los que ostenten puestos de jerarquía en finanzas y gestión, mientras que a las mujeres se las suele encontrar más abajo en la jerarquía, con salarios inferiores y empleos más flexibles e inseguros. Además, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en el sector público, especialmente en los sectores de cuidado, salud y educación. Allí, en general, consiguen trabajos más decentes, pero, en épocas de austeridad, no solo es probable que pierdan sus trabajos, sino que también es posible que enfrenten moderaciones salariales. Esto provoca que algunas trabajadoras dejen el sector, que la calidad del servicio profundice su deterioro y que el abastecimiento público entre en una fuerte espiral de descenso, siendo mucho más probable que las mujeres –en vez de los varones– se hagan cargo del aumento resultante en trabajos domésticos y de cuidado no remunerados en el hogar. Los recortes en estos servicios públicos también violan los derechos humanos internacionales (Experto Independiente de la ONU, 2018), ya que causan daños indebidos y, como sostienen mucha/os economistas feministas y heterodoxa/os, incluso aunque fuese absolutamente necesario reducir la deuda pública, existen formas alternativas de hacerlo, como por ejemplo, subir la tasa impositiva de las personas de ingresos altos, cerrar paraísos fiscales o introducir impuestos a las transacciones de servicios financieros, que no causarían daños indebidos, tal como lo exige el derecho internacional de los derechos humanos⁴.

Las mujeres también están sobrerrepresentadas en el sector informal y, dentro de las comunidades agricultoras y rurales, es más factible que sean ayudantes de las familias que trabajadoras registradas. Las normas sociales de género profundamente arraigadas también implican que cuando escasean los puestos de trabajo, las mujeres tie-

4 Véase el capítulo de Bohoslavsky y Rossi en este libro.

nen mayores posibilidades de perder los suyos en comparación con los varones y que, dado que la protección social frecuentemente se basa en los jefes de hogar –que son varones, de manera desproporcionada– las mujeres, incluso estando disponibles, tienen menos posibilidades que los varones de recibir protección social por derecho propio, lo que no solo afecta el ingreso, sino que también pone un límite a sus oportunidades, incluyendo la de escapar de hogares inseguros.

Esta distribución desigual de las responsabilidades domésticas y de cuidados empeora la desventaja de las mujeres en el mercado laboral al restringir el tipo de trabajos que pueden realizar y la cantidad de tiempo que le pueden dedicar. Sin embargo, tanto el trabajo doméstico como el de cuidado son “vitales para la socialización individual y la reproducción y mantenimiento de las personas de las que depende la economía” (King Dejardin, 2009, p.3). Si se valoraran, estos tipos de trabajo contribuirían al PIB entre un 10 % y 39 % (ONU Mujeres, 2019). En general, las mujeres dedican 2,5 veces más de tiempo que los varones a los trabajos domésticos y de cuidado (ONU Mujeres, 2019), tareas que vieron un incremento durante la pandemia (Foro Económico Mundial—WEF, por sus siglas en inglés, 2020). Los economistas neoliberales no reconocen esta esencial contribución económica y social.

El trabajo de cuidado no remunerado constituye un impuesto al tiempo de las mujeres y genera que tengan menor acceso al dinero y a las finanzas, menores ingresos y pensiones durante sus vidas y, en consecuencia, menos recursos para combatir la austeridad. También reduce la independencia de las mujeres, su opinión en la toma de decisiones del hogar y de la comunidad, su presencia en posiciones de poder, incluyendo la formulación de políticas económicas y gubernamentales, y refleja a la vez que refuerza las relaciones de poder desiguales entre mujeres y varones. Si bien la presencia de mujeres a la hora de formular políticas económicas y gubernamentales no necesariamente cambiaría las políticas, el hecho de ampliar la representa-

ción e incluir personas con experiencias de vida más variadas casi sin dudas conducirá a elecciones de políticas distintas.

Uno de los recortes en los servicios públicos más relacionados con el género y menos visible es el de la contención a sobrevivientes y víctimas de violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN). Esta es una violación a los derechos humanos grave y generalizada. La VCMN afecta a todas las sociedades, clases sociales y culturas e impacta a las mujeres de manera desproporcionada: 33 % a las mujeres y 5 % a los varones (ONU Mujeres, 2015). Es posible que estas cifras no reflejen fielmente el alcance real de la violencia, dado que muchas víctimas y sobrevivientes se mantienen en silencio a raíz de la impunidad de los varones, la dependencia económica de las mujeres con sus parejas y las actitudes discriminatorias y patriarcales de la sociedad que consideran que la violencia que los varones ejercen a sus parejas mujeres forma parte normal de la vida cotidiana. Cifras más recientes indican que no ha habido grandes cambios en la última década y que “más de cinco mujeres o niñas son asesinadas por hora en todo el mundo por parte de integrantes de sus propias familias” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, por sus siglas en inglés, y ONU Mujeres, 2022, p. 5).

Durante la pandemia de la COVID-19, la VCMN se incrementó en varios países. Más precisamente, en el 80 % de los 49 países encuestados por ONU Mujeres, incluyendo China y Somalia con un aumento del 50 % y Colombia con 79 % (ONU Mujeres, 2020). En el Reino Unido, el femicidio se triplicó durante las primeras tres semanas del primer aislamiento y las llamadas a las líneas de asistencia se incrementaron en un 50 %. El riesgo de violencia aumentó debido a las dificultades para escapar y contactar a los servicios y refugios, pero también debido a los períodos de austeridad previos, que redujeron drásticamente los servicios disponibles. En Brasil, el programa de austeridad de 2015, que condujo a una reducción del 58 % del gasto en servicios que beneficiaban específicamente a las mujeres, incluyó un recorte del 15 % en la asistencia a sobrevivientes de violencia sexual o

doméstica (David, 2018) y, aun así, la tasa de femicidios es la quinta más alta del mundo. En el Reino Unido, los servicios dirigidos a las víctimas y sobrevivientes de VCMN se redujeron de forma considerable durante los 10 años de austeridad entre 2010 y 2020 y, a pesar de que se proporcionó cierta cantidad de fondos durante la pandemia, estos fueron mínimos comparados con los recortes previos. Estos recortes tuvieron lugar a pesar de que un estudio llevado adelante por investigadores del gobierno del Reino Unido estimara que el costo de la violencia doméstica era de £66 mil millones (\$80 mil millones por año) cuando los daños físicos y emocionales (tanto como se puede medir en términos monetarios) ocasionaban pérdidas en los resultados (como consecuencia de los días laborables perdidos por enfermedad). Asimismo, se tuvieron en cuenta los costos en los que incurren los servicios de salud y de asistencia a la víctima, así como también la policía y el sistema de justicia penal (Rhys y otros, 2019). Esto no solo demuestra que los programas de austeridad socavan el bienestar y los derechos de las mujeres, sino que también pone en evidencia que las políticas neoliberales presentan un sesgo masculino porque, en este caso, no financiar este tipo de servicios es irracional en términos económicos.

La austeridad incrementa la falta de empleo y priva a las personas de los servicios y la protección social que, de otro modo, podrían haber mitigado estos efectos. Esto conduce a la baja de los niveles de vida, especialmente para las mujeres, los grupos minoritarios y aquellos que ya son pobres. Legalmente, los Estados no están obligados a garantizar ningún tipo específico de nivel de vida, pero las políticas de austeridad son incompatibles con las obligaciones de derechos humanos, si estas implican que las personas se encuentren “privadas de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –CDESC–, 1990 párrafo 10). Las políticas de austeridad indican que los Estados no están cumpliendo las obligaciones que contrajeron en virtud del

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, por sus siglas en inglés), que fue firmado y ratificado por la mayoría de los Estados, o aquellas asumidas conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés) y a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que fueron suscritas por 187 Estados (Bohoslavsky, 2020). Estas convenciones reconocen que los recursos no son ilimitados, pero comprometen a los Estados a trabajar de manera progresiva para lograr un entorno que permita la prosperidad de las personas y a utilizar todos los recursos disponibles para este fin. Cuando los recursos son limitados, se le debe dar prioridad a las personas más desfavorecidas. Si los Estados no cumplen estas obligaciones cuando cuentan con los recursos necesarios para hacerlo, son culpables por la regresión. En otras palabras, eligen políticas que los alejan de asegurar derechos, en vez de acercarlos, a pesar de que existen alternativas más progresivas (Elson, 2012).

En la actualidad, las convenciones son jurídicamente vinculantes si se implementan a través de la legislación nacional, cuestión que se encuentra en discusión. No obstante, los Estados igualmente deben informar la medida en la que los derechos humanos son asegurados o violados, y la/os relatora/es de la ONU y los órganos de tratados son los encargados de controlar el desempeño de los Estados. En efecto, sus informes sirven para señalar y denunciar a los Estados que violan los derechos humanos o que no tienden a acercarse a los objetivos, y la/os activistas utilizan estos informes para urgir un cambio progresivo. Las convenciones de derechos también pueden servir como varas para medir los cambios de políticas propuestos, aunque esto o directamente no se hace o no se hace de manera eficaz.

El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos calificó al programa de austeridad del Reino Unido de misógino, caótico y cruel (Alston, 2019). El gobierno del Reino Unido rechazó las conclusiones del informe a pesar de que entre 2010 y 2018 se habían hecho recortes en la protección social por £37 mil millones,

a la vez que se reducían los impuestos por £57 mil millones (WBG, 2018). Dicha política violó las convenciones, ya que no se recurrió a la totalidad de los recursos disponibles para asegurar que los derechos existentes se mantuvieran. Lejos de que toda/os sufran la austeridad de una manera conjunta, como afirmó el gobierno, esta fue una clara demostración de que el neoliberalismo es machista, porque las reducciones de los impuestos beneficiaron a los contribuyentes más acaudalados –que son hombres, de manera desproporcionada– mientras que los recortes en los empleos y servicios del sector público y en la protección social fueron en detrimento de aquellas personas que sufren múltiples formas de desigualdad interseccional, especialmente, las mujeres.

3. Conclusión

El mundo se encuentra en un estado casi permanente de crisis: actualmente, está atravesando una desaceleración económica, crisis en los sectores del cuidado, la salud y la educación y, más recientemente, la guerra en Ucrania, que condujo a aumentos descomunales en los costos de la energía y los alimentos y generó un incremento de la inflación a nivel global y una crisis del costo de vida. Sin embargo, el pensamiento económico neoclásico continúa dominando la política económica de las instituciones financieras más grandes, como así también la de muchos Estados nación. Este tipo de pensamiento prioriza la estabilidad económica sobre el bienestar de las personas y el planeta. La respuesta a la suba de la inflación es permitir que aumenten las tasas de interés, lo que incrementa los cargos por el servicio de la deuda, incluyendo aquellos que afectan los préstamos del sector público. De esta manera, la deuda pública general crece. Al hacerlo, se priorizan los intereses de los acreedores, mientras que se restringe la capacidad de los Estados para preservar a las personas de los costos de vida crecientes a través del mantenimiento de los servicios públicos y el empleo y el aporte de protección social. En síntesis, esto implica un regreso o una continuación de la austeridad, que tiene un

impacto más negativo en las mujeres –especialmente aquellas que sufren múltiples formas interseccionales de discriminación– y socava sus derechos. Si bien existen muchas críticas a esta perspectiva, dado que no logra reducir la deuda y conduce a una amplia gama de perjuicios sociales, los mismos neoliberales atribuirían la continuación de la deuda a la “aplicación incompleta de sus principios” (Polanyi, 2001 [1944], p.149).

Lo que se necesita, en cambio, es una transformación fundamental que ponga el bienestar social en el centro de la formulación de políticas económicas y que asegure que la economía funcione para las personas y no viceversa. Además, es necesario realizar una redistribución radical del ingreso, a través de la prevención del mercantilismo y de pagos de dividendos excesivos a accionistas, la reversión de la participación cada vez menor del trabajo en el valor agregado y el reequilibrio de la economía mundial, para lo que se deberá cancelar gran parte de la deuda de países de ingresos bajos o medios, a la vez que se garantiza que todo nuevo préstamo esté sujeto a evaluaciones del impacto en los derechos humanos –que incluyen los relacionados al género y al medio ambiente–. Si bien estas evaluaciones de impacto constituyen un requisito jurídico, es importante que lleven a cabo de manera efectiva, apoyándose en los conocimientos de investigadora/es feministas.

Las políticas económicas y sociales podrían ir de la mano para garantizar resultados más sostenibles. Las instituciones financieras internacionales y los gobiernos nacionales deberían apoyarse en el conocimiento de quienes comprenden de manera acabada cómo incorporar la perspectiva de género y son competentes para realizar, de manera eficaz, evaluaciones de las consecuencias en función del género y elaborar presupuestos con perspectiva de género, con el objetivo de garantizar que, como mínimo, sus propias políticas no ocasionen una regresión en los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, deberían tomar nota de las tantas políticas alternativas que se propusieron como, por ejemplo, nuevos pactos globales (UNCTAD, 2017) y eco-

nomías con foco en el cuidado (de las personas y del planeta) (Action Aid, 2022; WBG, 2022), ya que es mucho más factible que garanticen un futuro más sostenible y con perspectiva de género.

Bibliografía

- Action Aid International (2022). “The Care Contradiction: The IMF, Gender and Austerity”. <https://actionaid.org/publications/2022/care-contradiction-imf-gender-and-austerity>
- Alston, P. (2019). “Final Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights visit to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.” <https://undocs.org/A/HRC/41/39/Add.1>
- Antonopoulos, R. y Kim, K. (2011). “Public job-creation programs: The economic benefits of investing in social care? Case studies in South Africa and the United States.” Working Paper No. 671, Levy Economics Institute. https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_671.pdf
- Blanchard, D. (2008). “Interview in Andersen, C.” IMF Survey: IMF Spells Out Need for Global Fiscal Stimulus IMF Survey online. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/soint122908a>
- Blanchard, O. y Leigh, D. (2013). “Growth forecast errors and fiscal multipliers.” IMF Working Paper 13/1. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford: Oxford University Press.
- Bohoslavsky, J.P. (2020). “Complicity of International Financial Institutions in Violation of Human Rights in the Context of Economic Reforms.” *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 52:1, pp. 203-250.
- CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1990). “General Comment No. 3: The nature of states parties’ obligations.” <https://www.refworld.org/pdfid/4538838e10.pdf>

- CESR (2018). “Austerity in the midst of inequality threatens human rights: Fact sheet 18.” <https://www.cesr.org/austerity-midst-in-equality-threatens-human-rights-south-africa/>
- David, G. (2018). “The impacts of IMF-backed austerity on women’s rights in Brazil.” Bretton Woods Project. <https://www.brettonwoodsproject.org/2018/03/impacts-imf-backed-austerity-womens-rights-brazil/>
- De Henau, J. y Himmelweit, S. (2021). “A Care-Led Recovery From Covid-19: Investing in High-Quality Care to Stimulate And Rebalance The Economy,” *Feminist Economics*, 27, (1-2): 453-469
- Elson, D. (2012). “The reduction of the UK budget deficit: A human rights perspective.” *International Review of Applied Economics* 26 (2): 177–90.
- Elson, D. y Çağatay, N. (2000). “The social content of macroeconomic policies.” *World Development* 28 (7): 1347–64.
- Experto Independiente de la ONU en Deuda y Derechos Humanos (2018). “Impact of economic reforms and austerity measures on women’s human rights”, A/73/179, Consejo de Derechos Humanos, 18 de julio de 2018.
- Fawcett Society (2012). “The impact of austerity on women.” 19 de marzo. <https://www.fawcettsociety.org.uk/the-impact-of-austerity-on-women>
- FMI (2020). “IMF executive board approves a US\$739 million disbursement to Kenya to address the impact of the COVID-19 Pandemic.” Comunicado de prensa. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/06/pr20208-kenya-imf-executive-board-approves-us-million-disbursement-address-impact-covid-19-pandemic>
- Ilkkaracan, I. Kijong, K. y Kaya, T. (2015). “The Impact of Public Investment in Social Care Services on Employment, Gender Equality and Poverty: The Turkish Case.” Levy Bard Institute Available at: http://www.levyinstitute.org/pubs/rpr_8_15.pdf

- ITUC (2016). “Investing in the Care Economy: A Gender Analysis of Employment Stimulus in Seven OECD Countries.” ITUC. <https://www.ituc-csi.org/investing-in-the-care-economy>
- (2017). “Investing in the Care Economy: Simulating Employment Effects by Gender in Countries in Emerging Economies.” <https://www.ituc-csi.org/investing-in-the-care-economy>
- Keynes, J.M. (1924). *A Tract on the Monetary Reform*. London: Macmillan.
- King Dejardin, A. (2009). “Gender (in)equality, globalization and governance.” https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_108648.pdf
- Muchhala, B. y Guillem, A. (2022). “Gendered austerity and embodied debt in Ecuador: channels through which women absorb and resist the shocks of public budget cuts.” *Gender and Development*, (30:1-2): 283-309
- Nelson, J. (2019). *Economics for Humans* (2nd edn). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- ONU Mujeres (2015). “Progress of the world’s women, 2015–2016: Transforming economies, realizing rights.” <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/POWW-2015-2016-en.pdf>
- (2019). “Facts and figures: Economic empowerment.” <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/economic-empowerment/facts-and-figures>
- (2020). “Impact of COVID-19 on violence against women and girls and service provision: UN Women rapid assessment and findings.” <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/05/impact-of-covid-19-on-violence-against-women-and-girls-and-service-provision>
- (2021). “Beyond Covid-19: A Feminist Plan For Sustainability and Social Justice.” disponible en <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publi->

- cations/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf
- Ortiz, I. y Cummings, M. (2022). “End Austerity, A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25.” https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3039/attachments/original/1664184662/Austerity_Ortiz_Cummins_FINAL_26-09.pdf?1664184662
- Ortiz, I. Cummings, M., Capaldo, J. y Karunanethy, K. (2015). “The decade of adjustment: A review of austerity trends 2010–2020 in 187 countries.” ESS Working Paper No. 53. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53192>
- Perrons, D. (2021). *Is Austerity Gendered?*. Cambridge: Polity Press.
- Polanyi, K. (2001) [1944]. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston, MA: Beacon Press.
- Reinhart, C. y Rogoff, K. (2010). “Growth in a time of debt.” *American Economic Review*, 100: 573-8
- Rhys, O., Barnaby, A., Roe, S. y Wlasny, M. (2019). “The Economic and Social Costs of Domestic Abuse.” Home Office Research Report 107. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/918897/horr107.pdf
- UNCTAD (2017). “Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity: Towards A Global New Deal.” <https://unctad.org/webflyer/trade-and-development-report-2017>
- (2022). “Trade and Development Report 2022. Development prospects in a fractured world: Global disorder and regional responses.” <https://unctad.org/webflyer/trade-and-development-report-2022>
- UNODC y ONU Mujeres (2022). “Gender-related killings of women and girls”, disponible en (femicide/feminicide) <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/Gender-related-killings-of-women-and-girls-improving-data-to-improve-responses-to-femicide-feminicide-en.pdf>

- WBG (2018). “The impact of austerity on women in the UK. Submission to the UNHRC.” <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/IEDebt/WomenAusterity/WBG.pdf>
- (2022). “A Green and Caring Economy: Final Report” <https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2022/11/A-Green-and-Caring-Economy-Report.pdf>
- Wintour, P. y Rankin, J. (2020). “G20 leaders issue pledge to do ‘whatever it takes’ on coronavirus.” The Guardian, 26 de marzo. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/g20-leaders-issue-pledge-to-do-whatever-it-takes-on-coronavirus>
- World Economic Forum (WEF) (2020). “COVID-19: How women are bearing the burden of unpaid work.” disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2020/12/covid-women-workload-domestic-caring/>

Continuidad de las políticas androcéntricas del FMI antes, durante y después de la pandemia. El caso de América Latina

Alicja Paulina Krubnik

1. Introducción

El conflicto entre la equidad de género¹ y el neoliberalismo ha estado vigente durante décadas, y un análisis de las prácticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) es, tal vez, una de las áreas más pertinentes que reclama un análisis crítico. El papel del FMI en la neoliberalización de las políticas socioeconómicas en toda América Latina ha sido bien establecido como creador de inequidad en muchas líneas de investigación. Su impacto deviene de décadas de programas de préstamos condicionales, a menudo, como respuesta a los efectos de las crisis financieras que de por sí ya representan una carga. Este capítulo comienza con un análisis de los efectos en términos de género de dichas condicionalidades a lo largo de toda una época de crisis de deuda

¹ La/os lectora/es notarán que utilizo el término “equidad” deliberadamente en todo el capítulo, incluso cuando se hace referencia a los documentos del FMI u otros análisis que se centran en la “igualdad”, con el objetivo de redireccionar la conversación hacia una la visión en la que las inquietudes normativas son ineludibles para lo/as académico/as que se enfocan en el beneficio intrínseco de los análisis con perspectiva de género.

sucesivas en América Latina a fines del siglo XX, estableciendo los principios centrales en torno de los cuales las condiciones del FMI se estructuran: financierización y una mayor corporatización, liberalización, desregulación y austeridad. Puesto que existe cierto debate sobre la influencia que el FMI ha tenido en la política social, en este capítulo, se analiza evidencia que pone de manifiesto esta conexión.

En el contexto contemporáneo de la crisis por la pandemia, en algunos casos, el rol del FMI se ha mantenido e incluso realizado (Kentikelenis y Stubbs, 2022; Muchhala y Guillem, 2022). Dado que muchos de los nuevos acuerdos de financiamiento son condicionales, resulta importante examinar las políticas respaldadas por el FMI. Si bien algunos cambios notables están presentes, existen numerosas continuidades androcéntricas que son desconcertantes para la equidad de género y que se tornan evidentes al analizar los mecanismos de financierización y privatización (y corporatización), liberalización, desregulación y austeridad.

Por último, este capítulo lleva a cabo un análisis de los esfuerzos más amplios del nuevo enfoque del “FMI y género”. Desde 2013, el “giro de género” (poscrisis financieras globales, cuando los efectos de las crisis en términos de género eran imposibles de ignorar) no es insignificante; sin embargo, omite los llamados fundamentales del pensamiento feminista crítico. Cuando el FMI realiza un análisis con perspectiva de género, lo realiza de forma incompleta y, por lo tanto, insuficiente. Peor aún, el FMI tiende a apropiarse del discurso de género y a moldearlo a los objetivos de la política neoliberal. Es por ello que se necesita una reconceptualización fundamental del paradigma para abordar la inequidad de género.

2. La condicionalidad del FMI de un pasado de crisis

Los países de América Latina habían recurrido al FMI tras una época particularmente turbulenta a finales de las décadas del setenta y del ochenta. A las iniciativas de desarrollo traccionadas por endeudamiento de la década de los setenta, marcada por un contexto de

dictaduras militares que violaron de forma sistemática y masiva los derechos humanos de la población, le siguieron, no mucho tiempo después, aumentos pronunciados de las tasas de interés, una reducción de los precios de los productos básicos, incontables fugas de capital y acreedores en pánico. Esto contribuyó a la culminación de las sucesivas crisis financieras, particularmente de deuda, en toda América Latina y a la llamada “década perdida”. Las ramificaciones de las crisis de deuda no son neutrales al género y esta no fue una excepción en América Latina. Las restricciones estructurales de las normas informales y las estructuras familiares, así como los límites formales a los mercados laborales, las tenencias económicas como la tierra, y la política, solo por nombrar algunos (Kabeer, 2018), en primer lugar, colocaron a las mujeres en situaciones precarias y limitaron su capacidad de capear las crisis.

Al mismo tiempo, ya cerca de la década de los ochenta, el ascenso de las ideas económicas neoliberales lideradas por el mercado y la presión de las partes interesadas del Norte Global contribuyeron a los aspectos de la condicionalidad estructural de los acuerdos de préstamo entre los acreedores y los Estados prestatarios. Lo que había comenzado inicialmente como la estrategia de política del FMI para “[reducir] el exceso de demanda recortando los déficits fiscales y restringiendo el crecimiento del suministro de dinero” se impuso por los senderos de “la privatización de empresas públicas, la liberalización comercial, la reforma de la legislación bancaria y de quiebra, las medidas antipobreza y la prevención del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo” en la década de los ochenta (Babb y Buira, 2005, p. 2). Los paquetes de políticas de ajuste estructural se adecuaron a los principios neoliberales de financierización o corporatización (más allá incluso de la privatización), liberalización, desregulación y austeridad (Summers y Pritchett, 1993, p. 383).²

² Cabe destacar que si bien la condicionalidad es la forma externamente más evidente en la que el FMI puede ejercer su influencia, no es la única. La institución tiene tanto poder formal como informal y una posición privilegiada en el pensamiento económico (incluso político) internacional y en la formulación de políticas. Así puede influir

En gran medida, las condiciones del FMI fomentan políticas que están en consonancia con dichos principios neoliberales. Estos aspectos fundamentales se encuentran arraigados en la mayoría de los programas condicionales y son problemáticos para marxistas, feministas y académico/as poscoloniales por igual. No obstante, aparte de estos principios neoliberales, y cada vez más a partir de la década de los noventa, los acuerdos de préstamo incluían condiciones orientadas a la reducción de la pobreza, incluido el desarrollo de una red de seguridad social. De acuerdo con el FMI, “en virtud de los programas respaldados por el FMI, el Fondo ayuda a los gobiernos a proteger e incluso aumentar el gasto social” (FMI, 2015, según lo citado en Kentikelenis *et al.*, 2016, p. 564). Sin embargo, algunas investigaciones sobre esta afirmación han encontrado resultados contradictorios: las condiciones de las políticas sociales de los acuerdos de préstamo eran muy estrictas y tenían criterios de elegibilidad que estaban desactualizados para los perfiles de pobreza (Kentikelenis *et al.*, 2016, p. 564). Esto tendría consecuencias para la capacidad de las mujeres de la intersección de los sistemas de marginalización por motivos de clase, raza, etnia, orientación sexual y capacidad de capear las crisis. Los programas sociales también compensarían la pérdida económica de los hogares que tiende a generar una menor inversión de dinero en las mujeres durante las crisis financieras.

Las condiciones orientadas a la reducción de la pobreza se esperan que tengan efectos diferentes para el género comparados con las condiciones que rodean la financierización y la corporatización, la liberalización, la desregulación y la austeridad. Esto exige un mayor análisis sobre el impacto general de la condicionalidad del FMI en la desigualdad. Una forma de llevarlo a cabo es examinar si las condi-

en las políticas monetarias y fiscales nacionales, pero también aloja otras políticas de gobernanza fuera de esos dominios a través de la supervisión y el destacado asesoramiento internacional para países de ingreso mediano bajo. La información sobre el cumplimiento de las políticas que respalda puede tener un impacto en la/os encargada/os de formular políticas nacionales a través de la amenaza de señalarlos ante la/os inversora/es, lo cual se agrava cuando hay una competencia entre países por el financiamiento externo.

ciones del FMI tienen un efecto redistributivo donde se implementan; esto puede lograrse analizando el cambio de la fortaleza de los programas nacionales de protección social (aunque otros niveles de análisis también demostrarían ser muy reveladores). Esto es particularmente importante dado que los programas de protección social “son una fuente crítica de recursos financieros para mujeres de bajos ingresos debido, en gran parte, a la prevalente brecha salarial del género y otros factores que concentran a las mujeres de manera más marcada en los deciles de ingresos más bajos, que suelen ser los primeros servicios que se reducen [en épocas de crisis financieras], incluso en países que sufren pobreza extrema” (Razavi, 2016, según lo citado en Muchhala y Guillem, 2022, p. 287). Por supuesto, se pueden observar los efectos generales de los programas de préstamos condicionales (es decir, por el número de condiciones) en el gasto social, pero dado que los efectos de diferentes condiciones pueden superponerse, resulta más útil examinar de qué manera las condiciones desglosadas impactan en el gasto social. Kentikelenis *et al.* (2016) y Kentikelenis y Stubbs (2023) han examinado de manera útil los programas condicionales durante esta época (desde la década de los ochenta hasta principios de la década del 2000, cerca de la época de la crisis financiera global) y encontró que, en gran medida, se ajustan a las 12 categorías de las áreas de políticas: cuestiones de deuda externa; cuestiones de sector financiero, política monetaria y Banco Central; cuestiones fiscales; sector externo (sistema comercial y cambiario); cuestiones de ingresos e impositivas; cuestiones laborales (sector público y privado); reforma de empresas estatales y fijación de precios; privatización de empresas estatales; política social (restrictiva o neutral); políticas redistributivas; reformas institucionales; tierra y medio ambiente (así como una categoría residual para condiciones sobre cuestiones como el marco de cuentas nacionales, informes de balanzas de pago y los estudios de viviendas). Las descripciones de las categorías pueden encontrarse en el Anexo A.

Un análisis de condicionalidad, desglosado por área de política, en toda América Latina desde la década de los ochenta hasta 2009

que llevó adelante Krubnik (2021), reveló que los servicios sociales y el gasto de bienestar en general se vieron impactados significativa y sustancialmente de forma negativa por las condiciones correspondiente a las siguientes áreas: el sector del comercio internacional y el sistema cambiario, las cuestiones laborales del sector público y privado, que pueden categorizarse como condiciones de liberalización y desregulación, respectivamente. Lo que resulta más interesante es que las condiciones redistributivas (véase el Anexo A) tuvieron el impacto sustancialmente más negativo en los servicios sociales y el gasto de bienestar. A simple vista, esto puede parecer algo nada menos que extraño si vemos cómo la categorización de Kentikelenis y otros (2016) y Kentikelenis y Stubbs (2023) incluye condiciones sobre: medidas para reducir la pobreza, incluido el desarrollo y la implementación del Paper Estratégico para la Reducción de la Pobreza, aumentos en el gasto del sector social, empleo mínimo en programas de protección social, y excluye toda política restrictiva. La reducción promedio estimada del 12,3 % de los servicios sociales y del gasto de bienestar año tras año exige una mayor investigación (Krubnik, 2021). Además de dar cuenta de las posibles variables cofundadas con respaldo teórico, el uso de un análisis variable instrumental en el estudio descartó factores potenciales no observados, de manera que los resultados puedan atribuirse al impacto de las condiciones. Este resultado aparentemente contra-intuitivo señala la cuestión de que, aun cuando las condiciones redistributivas hacen el corte en los acuerdos de préstamo, igualmente tienen la probabilidad de sostener principios del neoliberalismo que tienen efectos contractivos. Asimismo, es importante reconocer que la financierización y una mayor privatización y corporatización, liberalización, desregulación y austeridad funcionan de manera simultánea; una cuestión que se revisará más adelante.

2.1. Una mirada más profunda a los programas de protección social

En el análisis anterior, los servicios sociales y el bienestar ampliamente incluyen protecciones sociales que se dirigen a la/os beneficiaria/os, tanto seguros sociales (contributivos) como redes de seguridad (no contributivas) (Krubnik, 2021; véase el Anexo B). El gasto en educación y atención médica relacionado con la “administración, la gestión, la inspección y el funcionamiento” de establecimientos pertenece a sus propias categorías de gasto social (Segura-Ubiergo, 2007, p. 129-30, según lo citado en Krubnik, 2021). Las redes de seguridad no contributivas son particularmente importantes a los fines de reducir la pobreza, ya que están dirigidas a las poblaciones que viven en ella (Cecchini y Atuesta, 2017, p. 25), mientras que el seguro social contributivo también puede ser útil para reducir la desigualdad en el mejor de los casos, pero es más preventivo.

Es importante reconocer que los programas de protección social adoptan diferentes formas, y algunos son más o menos útiles para los beneficios de la equidad de género. Los programas de seguros contributivos se construyen sobre estructuras que primero limitan a las mujeres, aunque “el nivel de desigualdad de género que el seguro contributivo reproduce (como pensiones formales ligadas a condiciones de empleo) en el mercado laboral, en general, depende de la relación entre los derechos a una pensión y los antecedentes laborales” (Becerra Moro, 2011, p.3). Las mujeres ya tienden a ocupar los roles laborales menos valorados en la economía debido a cuestiones de género heredadas vinculadas con el trabajo (Rubery, 2013, p. 18) que evitan que la ecualización de la educación se traduzca en ecualización de valor agregado para el mercado laboral (Becerra Moro, 2011, p. 3), lo que señala la infravaloración del trabajo de las mujeres. El trabajo *no* valorado de las mujeres, es decir, el trabajo doméstico de cuidado, empuja a las mujeres a puestos flexibles, no regulares y generalmente informales o precarios, lo que también crea desigualdad en la elegibi-

lidad para esquemas de seguro contributivo y en los beneficios derivados de estos.

Incluso los programas de redes de seguridad social no contributivas tienen efectos de género, y una mirada a las redes de seguridad social que el Banco Mundial considera revela la naturaleza de esto. Considera seis tipos de programas de redes de seguridad social: transferencias de dinero en efectivo incondicionales (TDI), transferencias de dinero en efectivo condicionales (TDC), programas escolares alimentarios, transferencias en especie incondicionales, obras públicas y exenciones de tarifas (WB, 2015, p. 8). De acuerdo con la descripción de las TDC, las condiciones se explican para garantizar la asistencia escolar de la/los niña/os o las visitas a los centros de salud (además de la asistencia a los programas de capacitación de habilidades). Las TDI están “destinadas a categorías particulares de personas” (WB, 2015, p.8), incluidas las personas adultas mayores, las familias con hijo/as u otros dependientes. Los programas escolares alimentarios están destinados a lo/las niño/as en edad escolar. Por último, las transferencias en especie incondicionales también tienden a estar dirigidas a poblaciones específicas; el Banco Mundial ha detallado específicamente programas de transferencias en especie para niño/as y personas embarazadas (2015, p. 8). Lo que muestra cada uno de estos programas orientados es que las mujeres están cubiertas en la medida en que son cuidadoras, pero las mujeres que no tienen esas responsabilidades reciben mucha menos atención. Si bien estas estrategias orientadas de red de seguridad pueden tener efectos contrarrestadores en la reducción de algunas responsabilidades de cuidado para las mujeres, fundamentalmente no tienen como objetivo reestructurar las restricciones del cuidado de sus dominios de género, y, en cambio, pueden reafianzar las restricciones estructurales para las mujeres que se enfrentan a la pobreza, incluso cuando existe un mercado laboral alentador (Becerra Morro, 2011, p. 4). Además, aunque se ha demostrado que las transferencias de dinero en efectivo realizadas directamente a las mujeres tienen impactos positivos en el bienestar familiar, va-

rios estudios sobre la distribución del ingreso dentro de los hogares evidencian que este dinero tiende a usarse y no se invierte en las mujeres, en especial, durante las épocas de crisis financieras cuando los gastos del hogar se racionan (Blanton *et al.*, 2019).

3. La condicionalidad del FMI en el contexto contemporáneo

Los argumentos anteriores han señalado cuestiones por las que las condiciones del FMI en América Latina durante todo el período de crisis desde la década de los ochenta hasta después de la era de la crisis financiera de 2008 tienen impactos que aumentan la desigualdad a través de gobiernos nacionales alentadores -e incluso impulsores- de la financierización y una mayor corporatización, liberalización, desregulación y austeridad. El resultado es que incluso esas condiciones, que pertenecen a políticas redistributivas de protección social, han tenido efectos contractivos para los servicios sociales y el bienestar. Pero ¿cuáles son las continuidades y las diferencias en el contexto de la crisis actual global por la pandemia?

3.1. Condiciones y asesoramiento del FMI durante toda la pandemia

3.1.1. Austeridad

Los efectos de las políticas de condicionalidades que afectan a las políticas de género y protección social no permanecen en el pasado. Los efectos de las condiciones pasadas antes descritas “han colocado a los grupos en situación de vulnerabilidad y, en particular, a las mujeres, en una posición desfavorable para afrontar la crisis sanitaria y sus impactos directos e indirectos” (Bohoslavsky y Rulli, 2021, p. 100). No obstante, incluso más allá del efecto duradero de la condicionalidad del pasado, la condicionalidad en sí misma se ha extendido en el caso de las dos crisis globales más recientes (sin mencionar las crisis a nivel nacional en América Latina). Durante la pandemia de COVID-19, se

aprobaron créditos (concesionarios y no concesionarios) para Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú con acuerdos de préstamo específicamente condicionales para Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Panamá. De ese modo la condicionalidad sigue siendo relevante, aunque, como se mencionó más arriba, los resultados de supervisión y el asesoramiento sobre política social fuera de los préstamos condicionales también constituye una forma en la que el FMI ejerce influencia.

Aunque las condiciones y el asesoramiento, en general, recomendaron mayor gasto en atención médica y redes de seguridad social no contributivas, “la recomendación de política más recurrente fue comenzar o retomar la consolidación fiscal tan pronto como se aliviaran las condiciones que creó la crisis sanitaria y económica por la pandemia de COVID-19” (Razavi *et al.*, 2021, p. 15). En función de los datos de la Perspectivas de la Economía Mundial de octubre de 2020 del FMI, la proporción de países que contrajeron gastos en América Latina y el Caribe fue del 76 % (Ortiz y Cummins, 2021, p. 7). Las redes de seguridad social que el FMI menciona de manera frecuente no deben pasar desapercibidas, ya que evidencian un foco más prominente en dar protección a las personas que experimentan pobreza por los efectos de la crisis a través de “disposiciones para mantener e incluso aumentar moderadamente el gasto social” (Kentikelenis y Stubbs, 2021, p. 11). Alrededor de la mitad de los informes de países emitidos por el FMI analizaron el gasto social y los mínimos de gasto generales para reducir la pobreza (Razavi *et al.*, 2021, p. 17). Sin embargo, no resulta nada sorprendente que, en promedio, casi el 40 % de todas las revisiones generales indicaran que esos objetivos no se cumplieron dada la combinación de otras políticas prescritas (Razavi *et al.*, 2021, p. 17). Lo que es peor, en la gran mayoría de los casos en los que las protecciones sociales y los mínimos de gastos para reducir la pobreza no se alcanzaron, el FMI seguía recomendando la consolidación fiscal (Razavi *et al.*, 2021, p. 17).

Por lo tanto, el asesoramiento y las condiciones tienden a apuntar hacia la austeridad cuando los problemas de la pandemia cesaron (aunque probablemente no desde un punto de vista de desigualdad de género), pero lo que también se descubrió en los análisis de las condiciones de COVID-19 fue una preocupación por el espacio fiscal, “macrocríticidad” o el nivel en el que afectan la estabilidad macroeconómica (Razavi *et al.*, 2021, p. 17). Curiosamente, el FMI considera que la igualdad de género también es macrocrítica (FMI, 2022b). Si bien la macrocríticidad supone eficacia de gasto y, por lo tanto, también puede tener el objetivo de garantizar que el gasto gubernamental, en realidad, llegue a quienes padecen la pobreza, a su vez suele implicar evitar el crecimiento de los programas de protección social y la reducción del gasto. Así “los criterios por los que el FMI evalúa el gasto social (sostenibilidad, adecuación, eficacia), en otras palabras, puede tomar diferentes direcciones” (Engström, 2023, p. 1140). Aunque el FMI puede apuntar a reconciliar el beneficio instrumental e intrínseco de la igualdad de género, el resultado es uno que privilegia al primero y, de muchas formas, se aleja de buscar la equidad de género por motivos intrínsecos, en particular, cuando entra en conflicto con las instituciones neoliberales.

Además, cuando las cuestiones de deuda externa son más marcadas, principalmente en países de ingreso mediano, “el FMI exige una mayor austeridad [...] y es congruente con las preocupaciones de la comunidad internacional acerca de que el servicio de la deuda se está priorizando respecto del gasto social y, más ampliamente, la salud y el bienestar de las poblaciones (UNICEF, 2021, según lo citado en Kentikelenis y Stubbs, 2021, p. 11). Como indicó Engström, la preocupación por el espacio fiscal y la austeridad tensiona con los discursos de protecciones sociales basados en derechos (2021, p. 10). Estos bien pueden verse como políticas que el FMI ha utilizado de manera constante y que han terminado evitando “enfoques que buscan ayudar

a los países a crear una provisión universal de servicios básicos de protección social” (Kentikelenis y Stubbs, 2022, p. 11).³

Al no darles una perspectiva de género a los programas de protección social y al reducirlos, el FMI y los Estados con los cuales tienen acuerdos colocan a las mujeres, en particular a aquellas que se encuentran en la intersección de los sistemas de marginalización basados en clase, raza, etnia, orientación sexual y/o capacidades, en una posición en la que su equidad se obstaculiza aún más e incluso empeora.

3.1.2. Financierización y privatización (y corporatización)

Las formas de financierización y privatización también han continuado teniendo un papel importante en el asesoramiento de la política para la pandemia y las condiciones del FMI para los países de Amé-

3 Clarke y Newman esgrimen que, “en el centro de esta estrategia de austeridad, existe una creencia acerca de que las estrategias de restricción fiscal pueden, contra-intuitivamente, producir efectos expansionistas en las economías nacionales, lo que aumenta el consumo y la inversión privados, y produce crecimiento del producto interno bruto (PIB)” (2012, p. 301). No obstante, como demostrara el trabajo de varios académico/as del feminismo y de la economía (política) heterodoxa crítica, existen varios mecanismos que funcionan para crear aún más efectos de desposesión para las mujeres en la intersección de las identidades que impacta la austeridad. Asimismo, incluso si se participa en este crecimiento sobre la redistribución y el aumento de la equidad, Guajardo y otros han desmentido de forma convincente esta creencia de goteo en la austeridad; han descubierto que “un 1 % de la consolidación fiscal del PIB reduce el consumo privado en un 0,75 % en el plazo de dos años, mientras que el PIB real disminuye un 0,62 %” (Guajardo *et al.*, 2011, p. 29; Guajardo *et al.*, 2014). Incluso en los casos en los que, según esta lógica, se espera que la demanda doméstica aumente, Guajardo y otros descubrieron que la consolidación fiscal es contractiva (Guajardo *et al.*, 2011, p. 29; Guajardo *et al.*, 2014). Si el gasto aumentara, probablemente lo haría de una forma muy desigual, como ya vimos que sucedió hace poco con el gasto en la economía de lujo (Garelik, 2021; Indvik, 2022). La otra perspectiva más común, y la causa más probable de la política impulsada por la austeridad del FMI (y otras instituciones financieras internacionales [IFI] del Norte Global), es que “los países de ingreso mediano bajo no tienen otra alternativa más que introducir austeridad como un prerrequisito para obtener acceso a la asistencia financiera internacional para que no surjan problemas de ‘riesgo moral’” (Kentikelenis y Stubbs, 2022, p. 6). Sin embargo, quizá el punto más grande es apartar la mirada de los acuerdos que inducen a tomar deuda perpetua para obtener financiamiento externo e integrarse aún más en los mercados financieros globales que han contribuido, si se recuerda lo sucedido a fines del siglo XX, de manera no insignificante a los problemas económicos y de deuda en toda América Latina.

rica Latina. De ese modo, y en consultas sobre acuerdos de línea de crédito flexibles (Anexo C), los países fueron juzgados explícitamente por su situación externa, “una situación de cuentas de capital dominada por los flujos privados y un historial de acceso soberano constante a mercados de capitales internacionales en términos favorables, entre otros” (Razavi *et al.*, 2021, p. 43), y unos pocos lograron pasar el corte (Anexo C). Las asociaciones público-privadas (APP) y la privatización se han identificado como objetivos de asesoramiento de política y condicionalidad recurrente en toda la época de la pandemia (Razavi *et al.*, 2021, p. 10), en continuidad con las presiones del FMI y del Banco Mundial para las APP en el sector de salud, pero también en electricidad y servicios públicos, vivienda, entre otros bienes y servicios fundamentales (Bohoslavsky y Rulli, 2021). Las reducciones respaldadas por el FMI de los impuestos sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ) también son un ejemplo de fomentar no solo la privatización, sino también la corporatización en muchos países de América Latina. En países de ingreso mediano bajo (no latinoamericanos específicamente), alrededor del 32 % de las recomendaciones sobre IRPJ fueron reducirlos (Razavi *et al.*, 2021, p. 36).⁴

La privatización, la corporatización y la financierización también funcionan en pos de la austeridad. Aunque un número de países de América Latina ha privatizado pensiones como consecuencia de las políticas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial (que, en muchos casos, supusieron un gran esfuerzo para revertirlas parcialmente [Ortiz *et al.*, 2018]), el FMI ha recomendado la privatización adicional de esquemas de pensión subnacionales para recortar los costos públicos, como en las consultas por los acuerdos de Brasil (Jorgensen y Siegel, 2019, según lo citado en Razavi *et al.*, 2021, p. 30).

4 La ampliación del impuesto al valor agregado (IVA), que empuja los gastos a los consumidores, incluidos aquellos en situación de pobreza o en riesgo de estarlo (en particular, dado que se recomendaron excepciones para reducirlo) se mencionó en más informes que “recomendaciones para mejorar la recaudación de la renta a partir de formas directas de tributación más progresivas, como los impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF), los impuestos sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ) y los impuestos a la riqueza” (Razavi *et al.*, 2021, p. 36).

Además, la protección social “se ha caracterizado como un asunto de ‘gestión de riesgos’, lo que agrega inquietudes macroeconómicas y desarrollo del mercado financiero a los programas de protección social” (Engström, 2023, p. 1144), atando de ese modo la protección social a la financierización.

Las cuestiones de género antes mencionadas respecto de la protección social contributiva señalan el hecho de que la retórica de igualdad de la participación en el mercado malinterpreta las desigualdades reales de cómo las mujeres y su trabajo están infravalorados o directamente no se valoran. La liberalización financiera se ha atado a una mayor volatilidad macroeconómica, que sobrecarga a las mujeres que no tienen recursos financieros en épocas de crisis y las empuja “a la fuerza laboral para que acepten formas de trabajo más precarias” cuando sus hogares pierden empleo (Seguino, 2021, p. 347). Además, Seguino señala de manera importante los efectos macroeconómicos que la liberalización financiera tiene en la creación de sesgos deflacionarios y en la contracción resultante, lo que tiene efectos laborales negativos que las mujeres sienten (2021, p. 347).⁵ Asimismo, en un nivel más básico, la capacidad de capitalizar en los mercados es, sin dudas, menor para aquellos que tienen menos activos financieros que se pueden invertir y que afrontan “mayores cargos y tasas de interés para acceder al crédito y [así] acumulan menos ganancias de la inversión” (Iversen y Rehm, 2019, según lo citado en Huber *et al.* 2022, p. 6).

3.1.3. Liberalización

Aunque también se incluyó en el asesoramiento y las condiciones durante la pandemia, la liberalización de inversiones y del comercio estuvo menos presente. Hubo cierta mención a modificar los acuer-

⁵ Esto así porque “los bancos centrales en países con cuentas de capital liberalizadas sienten la presión de mantener bajo el nivel de inflación, dado que los tenedores de riqueza evitan la inflación porque reduce la tasa de retorno real de sus inversiones financieras. Esto ha contribuido a que los bancos centrales adopten políticas monetarias contractivas con efectos laborales negativos y, de este modo, exacerban la competencia laboral de género” (Seguino, 2021, p. 347).

dos de inversión extranjera a los fines de aumentar la simpatía del mercado (Razavi *et al.*, 2021). No obstante, la falta de información sobre la deuda privada para los acreedores externos también es reveladora, ya que la deuda externa (acreedor) privada compone gran parte de la deuda para países de ingresos medianos (muchos de ellos latinoamericanos); un promedio de alrededor de USD 2.500 millones de los muy superiores USD 3.500 millones de la deuda externa general (Kentikelenis y Stubbs, 2022, p. 9). Sin embargo, esta forma de deuda no es parte de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda; “la experiencia reciente de países que aceptaron reestructuraciones con acreedores privados (como Argentina y Ecuador) muestra que esos enfoques ‘caso por caso’ minimizan su poder de negociación y provocan la adopción de medidas de austeridad severas” (CEPAL, 2021, según lo citado en Kentikelenis y Stubbs, 2021, p. 15).

Por lo tanto, se puede observar la conexión compleja pero íntima entre la macroliberalización y la deuda. En términos de liberalización orientada al comercio y a las exportaciones, Elson y Pearson (1981), así como mucho/as académico/as feministas, desde hace un tiempo ya, han establecido que “las mujeres estaban siendo absorbidas como trabajadoras en industrias de fabricación para exportaciones de trabajo intensivo en el Sur Global debido a sus salarios relativamente bajos [...]. Luego, Standing (1989) apodó a este proceso la ‘feminización global del trabajo’” (según lo citado en Seguino 2021: 346-347). Además, la “liberalización de las inversiones y del comercio está asociada a aumentos en la participación de las mujeres en la fuerza laboral en todo el mundo” (Peterson, 2005, p. 510), aunque las consecuencias de género se complican por el hecho de si la industria es vertical y por la calidad de las regulaciones laborales. Como Seguino indica acertadamente: “así no hay una política comercial y de inversión que se ajuste a todas las situaciones y en la que pueda confiarse para fomentar la igualdad de género en todos los países” (Seguino, 2021, p. 347). Puesto que numerosos estudios “han determinado que las brechas salariales de género se han ampliado o, si se han reducido, la porción discri-

minatoria de la brecha salarial ha aumentado (Menon y Rodgers 2009, según lo citado en Seguino, 2021, p. 347), el componente estructural de la equidad de las mujeres exige un análisis del caso en profundidad que también considere el empoderamiento personal a partir de una posible mayor oportunidad laboral. Al analizar la inequidad estructural local, también se deben tener en cuenta qué mujeres tienen acceso a mayores oportunidades y si la división es equitativa para las mujeres de bajos ingresos y racializadas o si la oportunidad para mujeres más desfavorecidas es más o menos precaria.

3.1.4. Desregulación: la flexibilización laboral en el centro de la atención

Varios informes del FMI sobre las condiciones y asesoramiento de revisión de los acuerdos de préstamo por la COVID-19 han mencionado recortes a gastos operativos de servicios públicos y “la implementación de reformas del mercado laboral, o su continuación, para hacerlo ‘más flexible’” (Razavi *et al.*, 2021, p. 33)⁶. Nuevamente, el FMI ha aplicado esto particularmente a países de ingresos medianos. Mediante la flexibilización, en general, el FMI y los Estados deudores han recurrido a “relajar las regulaciones sobre despidos, restringir los salarios mínimos, limitar los ajustes salariales, descentralizar los acuerdos colectivos y facilitar la contratación de trabajadores con contratos temporales o no estándares” con el objetivo de apoyar el crecimiento comercial, a pesar de la falta de conexión empírica (Razavi *et al.*, 2021, p. 33).

Los mecanismos neoliberales de “fragmentación, segmentación y precariedad del empleo” (Fernández, 2022, p. 46), que derivan de la desregulación y la flexibilización, generan la desposesión de las mujeres, en particular, aquellas racializadas y de bajos ingresos. Asimismo, “en la medida en que esto provoca la informalización del empleo, podría tener un efecto en los saldos fiscales reduciendo las contribuciones de la seguridad social y posiblemente los impuestos” (Razavi *et al.*,

⁶ Para alrededor del 38,5 % de los países de ingreso mediano alto; el 14,3 % de los países de ingreso mediano bajo; y solo el 2,3 % de informes sobre países de bajo ingreso (Razavi *et al.*, 2021, p. 33).

2021, p. 8; Ortiz y Cummins, 2019). Un desarrollo prometedor es que, en relación con las reformas de flexibilización del mercado laboral, “el FMI (2019) ha identificado la necesidad de fomentar las consultas con los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil en su nueva Estrategia del Gasto Social” (Razavi *et al.*, 2021, p. 34). Como sugiere el documento sobre “trabajo decente” de la Organización Internacional del Trabajo, esto podría posibilitar medios alternativos para aumentar las protecciones para aquella/os que se encuentran en situaciones de trabajo informal y limitar los impactos de desposesión.

3.2. La simultaneidad de los mecanismos neoliberales

Como ha mostrado este análisis, los mecanismos neoliberales de las crisis anteriores han continuado y una mirada feminista revela que las prescripciones de las macropolíticas del FMI de financierización y privatización, liberalización, desregulación laboral y austeridad tienen impactos de género regresivos. Como han sugerido Peck (2013) y Seguino (2021), en este capítulo se analizaron las políticas neoliberales como variables explicativas. Resulta importante mencionar que la “miríadas [de] impactos tampoco funcionan de manera aislada, sino que interactúan y se agravan entre sí” (Bürgisser, 2019, p. 8). Estas políticas deberían analizarse para identificar a cada una de manera clara en funcionamiento y hallar sus vías de funcionamiento (Seguino, 2021, p. 346), pero también se deben entender las formas en las que se entrelazan y sostienen entre sí. Además, “realmente se requieren los impactos de género acumulados de todo un programa de reforma para informar la política” (Bürgisser, 2019, p. 8).

4. Debate: “El FMI y género”

Los hallazgos antes mencionados de los acuerdos por COVID-19 más recientes indicarían que el FMI no ha adoptado un genuino enfoque de género para su asesoramiento y condiciones en América Latina y, de este modo, elude su responsabilidad en términos de derechos

humanos. Esto es desconcertante dado el importante foco en género que el FMI transmite. Especialmente desde 2013, de algún modo un momento de cambio estructural, “las publicaciones del FMI sobre equidad de género han crecido de manera exponencial, lo que creó un universo textual rico sobre el rol productivo e incluso virtuoso de las mujeres en la economía mundial” (Coburn, 2019, p. 777), en el que se citan tanto los beneficios instrumentales como intrínsecos de incorporar más a las mujeres en la economía (global). Más recientemente, en torno al contexto de la pandemia, el foco del FMI en las mujeres ha aumentado; “a junio de 2018, el Fondo había publicado más de 2.900 documentos y videos sobre mujeres” (Coburn, 2019, p. 777) y este compromiso puede verse en su página web “Género y el FMI” (FMI, 2022a). Los mínimos de gasto del FMI antes analizados son un ejemplo del foco que se está haciendo en proteger a los grupos vulnerables e indica que el FMI está “comprometido con las inquietudes basadas en derechos, aunque sin adoptar ese vocabulario de manera explícita” (Engström, 2023, p. 1143).

No obstante, un análisis profundo desde una perspectiva de economía política feminista revela que las restricciones estructurales y las relaciones de género que se ven impactadas por ellas no se comprenden bien. Respecto de las preocupaciones en materia de protección social, el asesoramiento del FMI es demasiado limitado; “las preocupaciones de género comúnmente [ingresan] como un interrogante sobre participación en la fuerza laboral o una pregunta sobre el acceso a las finanzas” (Engström, 2023, p. 1143). La igualdad de género como instrumental para la macrocrítica aún está presente en la retórica (Sayeh, 2021; FMI 2022b).

El documento de 2018 del FMI “Cómo operacionalizar las cuestiones de género en el trabajo en los países” tuvo algunos aspectos prometedores a esta cuestión, además de un mayor foco en la participación laboral de las mujeres y su macrocrítica (FMI, 2018). En el párrafo 25, se reconoce cómo las leyes pueden crear inequidades estructurales para las mujeres y, en el párrafo 26, se menciona de mane-

ra importante que los recortes de los servicios públicos y del empleo pueden tener efectos de género, y, en esos casos, se deben considerar factores atenuantes o combinaciones de políticas alternativas. También cabe destacar que “la creación de presupuestos de género” fue un foco que reconoce que las políticas gubernamentales tienen impactos diferenciales de género que institucionalizan y constitucionalizan la inequidad (FMI, 2018, p. 15). Sin embargo, los resúmenes vagos dejan sin responder qué entiende específicamente el FMI por generación de desigualdad y qué políticas podrían mitigar o reemplazar aquellas que generan desigualdad (Bürgisser, 2019, p. 6). El documento publicado más recientemente “La estrategia del FMI hacia la incorporación de la perspectiva de género” (FMI, 2022b) también tiene aspectos alentadores. La desigualdad se reconoce y existe una iniciativa hacia el reconocimiento del mito de un binarismo de economía formal-informal (Peterson, 2010, 2012, según lo citado en Martín de Almagro y Ryan, 2019); “la economía formal depende del trabajo no remunerado del sector informal, y las actividades económicas formales/informales [...] sangran juntas y no pueden diferenciarse” (Martín de Almagro y Ryan, 2019, p. 1064). Aunque el foco en el género aún ronda principalmente la macrocrítica del capital humano de las mujeres y las políticas sociales que se relacionan con los roles de las mujeres como cuidadoras, hay una mención limitada de las políticas del mercado laboral activo y la infraestructura pública para apoyar la participación en la economía formal, así como las legalizaciones de la desigualdad que deben subsanarse (FMI, 2022b).

Los temas principales que permanecen en las prácticas de género del FMI son que paquetes enteros de políticas de acuerdos deben tener una perspectiva de género. En términos de creación de presupuestos de género, esto significa que “se aborda la totalidad del presupuesto, no solo aquellos gastos que están explícitamente destinados a la igualdad de género” (Elson, 2021, p. 465). Elson (2021) señala otra cuestión importante y una a la que se ha aludido a lo largo de todo este capítulo: los mecanismos de las políticas macroeconómicas neo-

liberales que busca el FMI, que se han identificado aquí como financierización y privatización (o corporatización), liberalización, desregulación del trabajo y austeridad, trabajan para sostener los efectos de género de unos a otros. Se llega al extremo de afirmar que el enfoque “Mujeres en el desarrollo” (MED) desde aproximadamente la década de los setenta hasta la década de los noventa aún está operativo, ya que da cuenta de un acceso desigual de las mujeres a los recursos, pero no cuestiona las relaciones de género subyacentes que continúan desafiando la equidad (Miller y Razavi, 1995), como evidencian las condiciones y las recomendaciones continuas para los programas de protección social en toda América Latina. Al igual que la economía de goteo no soluciona estos problemas de desigualdad de clases, estas políticas tampoco tendrían un efecto derrame para solucionar las cuestiones de género observadas en América Latina (Coburn, 2019). Como Coburn ha expresado: “la construcción discursiva de ‘fémica económica’, una figura elástica y contradictoria, [es] sintomática de tensiones más amplias dentro del FMI y de la economía capitalista mundial” (Coburn, 2019, p. 769).

Fundamentalmente, el género acaba de ser incorporado de manera selectiva al paradigma neoliberal existente que demostró ser problemático en América Latina y de una forma que oculta la necesidad de un cambio paradigmático en consonancia con las perspectivas feministas. El uso de una visión feminista crítica y, en particular, una interseccional, revela los problemas con las operaciones que “añaden” el análisis de género a las políticas neoliberales problemáticas. Hace que sean evidentes las contradicciones de la financierización y la corporatización, la liberalización, la desregulación y la austeridad, así como el hecho de que estas contradicciones no estarán libradas de su poder de desposesión incorporando ideas neoliberales del empoderamiento de las mujeres. Se necesita un cambio de paradigma fundamental para abordar el androcentrismo de las políticas del FMI, uno que valore todas las formas de trabajo generizado y reconozca las contradicciones de las “soluciones” capitalistas neoliberales para la desigualdad de género.

Bibliografía

- Babb, Sarah y Ariel Buira (2005). “Mission Creep, Mission Push and Discretion: The Case of IMF Conditionality.” En *The IMF and the World Bank at Sixty*, 59–83. (London, UK: Anthem Press).
- Becerra Moro, M. J. (2011). “Engendering social security and protection: The case of Latin America”. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internat. Policy Analysis.
- Blanton, Robert, Shannon Blanton y Dursun Peksen (2019). “The Gendered Consequences of Financial Crises: A Cross-National Analysis.” *Politics & Gender* 15(1), 941–70. <https://doi.org/10.1017/S1743923X18000545>
- Bohoslavsky, J. P. y Rulli, M. (2021). Bretton Woods’ Pandemic Policies: A Gender Equality Analysis—Perspectives from Latin America. *Development*, 64(1–2), 97–106. <https://doi.org/10.1057/s41301-021-00290-4>
- Bürgisser, E. (2019). “The IMF and Gender Equality: Operationalising Change”. The Bretton Woods Project. <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2019/02/Operationalising-Change.pdf>
- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). “Conditional cash transfer programmes in Latin America and the Caribbean: Coverage and investment trends”. ECLAC, United Nations.
- Clarke, J. y Newman, J. (2012). “The alchemy of austerity.” *Critical social policy*, 32(3), 299-319.
- Coburn, E. (2019). “Trickle-down gender at the International Monetary Fund: The contradictions of “femina economica” in global capitalist governance.” *International Feminist Journal of Politics*, 21(5), 768–788. <https://doi.org/10.1080/14616742.2019.1607764>
- Elson, D. (2021). “Gender Budgeting.” En *The Routledge Handbook of Feminist Economics* (1st ed., pp. 459–467). Routledge.

- Engström, V. (2023). “Social protection in the mandate of the IMF” *The International Journal of Human Rights*, 27(7), 1133–1153. <https://doi.org/10.1080/13642987.2022.2078313>
- Fernández, D. C. (2022). “Development model, labour precariousness and new social inequalities in Latin America.” *Cepal Review*, 136, 46–61.
- FMI (2018). “How to Operationalize Gender Issues in Country Work.” FMI. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/06/13/pp060118howto-note-on-gender>
- FMI (2022a). “IMF and Gender.” <https://www.imf.org/en/Topics/Gender>
- FMI (2022b). “IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender.” FMI. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/07/28/IMF-Strategy-Toward-Mainstreaming-Gender-521344>
- FMI (2022c). “COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief.” FMI. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#ftn>
- FMI (2022d). “Active IMF Lending Commitments as of [February 28, 2022 and October 31, 2022]”. FMI. <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2022-02-28; https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2025-12-31>
- FMI Monitor. (2022). “IMF Monitor—Conditionality.” IMF Monitor. <http://www.imfmonitor.org/conditionality.html>
- Garelick, Rhonda K. 2021. “How Luxury Survived the Pandemic.” *The Washington Post Magazine*. <https://www.washingtonpost.com/magazine/2021/11/17/how-luxury-survived-pandemic/>
- Guajardo, J., Leigh, D. y Pescatori, A. (2011). “Expansionary Austerity? New International Evidence.” IMF Working Paper , WP/11/158, 1–40. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11158.pdf>

- Guajardo, J., Leigh, D. y Pescatori, A. (2014). “Expansionary Austerity? International Evidence.” *Journal of the European Economic Association*, 12(4), 949–968. <https://www.jstor.org/stable/90023402>
- Indvik, Lauren. (2022). “What 2022 holds in store for luxury.” *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/2beb415c-156c-4b8b-8384-101a0b13a3d8>
- Huber, E., Petrova, B. y Stephens, J. D. (2022). “Financialization, labor market institutions and inequality.” *Review of International Political Economy*, 29(2), 425–452. <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1808046>
- Kabeer, Naila (2018). “Gender, livelihood capabilities and women’s economic empowerment: reviewing evidence over the life course.” London: Gender and Adolescence: Global Evidence (GAGE).
- Kentikelenis, Alexander E., Thomas H. Stubbs y Lawrence P. King (2016). “IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985–2014.” *Review of International Political Economy* 23 (4), 543–82.
- Kentikelenis, A. y Stubbs, T. (2022). Austerity Redux: The Post-pandemic Wave of Budget Cuts and the Future of Global Public Health. *Global Policy*, 13(1), 5–17. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13028>
- Kentikelenis, A., & Stubbs, T. (2023). *A Thousand Cuts: Social Protection in the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Krubnik, A. P. (2021). “IMF Conditionality, Social Programmes, and the Impact to Women’s Welfare: An empirical analysis of historical policy responses to financial crises in Latin America and their gendered effects”. *LSE Economic History*, 1–58.
- Martin de Almagro, M. y Ryan, C. (2019). “Subverting economic empowerment: Towards a postcolonial-feminist framework on gender (in)securities in post-war settings.” *European Journal of International Relations*, 25(4), 1059–1079. <https://doi.org/10.1177/1354066119836474>

- Miller, C. y Razavi, S. (1995). “From WID to GAD: Conceptual shifts in the women and development discourse (1).” UNRISD Occasional Paper.
- Muchhala, B. y Guillem, A. (2022). “Gendered austerity and embodied debt in Ecuador: Channels through which women absorb and resist the shocks of public budget cuts.” *Gender & Development*, 30(1–2), 283–309. <https://doi.org/10.1080/13552074.2022.2071996>
- Ortiz, I. y Cummins, M. (2019). “Austerity: The New Normal - A Renewed Washington Consensus 2010-24.” Initiative for Policy Dialogue (IPD) / International Confederation of Trade Unions (ITUC) Public Services International (PSI) / European Network on Debt and Development (EURODAD) / The Bretton Woods Project (BWP), Working Paper, 1–78. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3523562>
- Ortiz, I. y Cummins, M. (2021). “Global Austerity Alert: Looming Budget Cuts in 2021-25 and Alternative Pathways.” Initiative for Policy Dialogue (IPD) / Global Social Justice (GSJ) International Confederation of Trade Unions (ITUC) Public Services International (PSI) / Arab Watch Coalition (AWC) The Bretton Woods Project (BWP) / Third World Network (TNW), 1–39.
- Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., Wodsak, V. y Yu, Z. (2018). “Reversing Pension Privatization: Rebuilding public pension systems in Eastern European and Latin American countries (2000-18).” *International Labour Office*, 63, 1–58.
- Peck, J. (2013). “Explaining (with) Neoliberalism.” *Territory, Politics, Governance*, 1(2), 132–157. <https://doi.org/10.1080/21622671.2013.785365>
- Peterson, S. V. (2005). “How (the meaning of) gender matters in political economy.” *New Political Economy*, 10(4), 499–521. <https://doi.org/10.1080/13563460500344468>
- Razavi, S., Schwarzer, H., Durán Valverde, F., Ortiz, I. y Dutt, D. (2021). “Social policy advice to countries from the International

- Monetary Fund during the COVID-19 crisis continuity and change.” International Labour Organization.
- Rubery, Jill (2013). “From ‘Women and Recession’ to ‘Women and Austerity.’” En *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. Routledge IAFFE Advances in Feminist Economics 11 (Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, 18-34).
- Sayeh, A. M. (2021). “A New Agenda for Macro Stability: Opening Remarks at the Harvard Growth Lab’s Development Talk By Deputy Managing Director Antoinette M. Sayeh.” IMF - Speech. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/09/21/sp092121-a-new-agenda-for-macro-stability-dmd-sayeh>
- Seguino, S. (2021). “The social provisioning approach in feminist economics.” In *The Routledge Handbook of Feminist Economics* (1st ed., pp. 341–349). Routledge.
- Segura-Ubiergo, Alex. (2007). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Summers, Lawrence H y Pritchett, Lant H (1993). “The Structural-Adjustment Debate,” *American Economic Review*, 83(2), 383-389.
- World Bank (Ed.). (2015). “The state of social safety nets 2015.” World Bank Group.

Anexo A

Descripción de las áreas de políticas encontradas en los acuerdos condicionales del FMI

Áreas de políticas (principales variables explicativas)	Resumen de la descripción
Cuestiones de deuda externa	Gestión de deuda y atrasos externos.
Cuestiones de sector financiero, política monetaria y Banco Central	Regulación de instituciones financieras, privatización financiera de empresas estatales, letras del tesoro, tasas de interés, regulación del Banco Central, suministro de dinero y crédito doméstico.
Cuestiones fiscales	Administración del gasto, transparencia fiscal, auditorías, preparación de presupuestos, atrasos domésticos y saldo fiscal.
Sector externo (sistema comercial y cambiario)	Liberalización comercial, política cambiaria, liberalización de cuentas de capital, inversión extranjera directa y reservas extranjeras.
Cuestiones de ingresos e impositivas	Administración aduanera, política impositiva, administración impositiva y auditorías de empresas privadas.
Cuestiones laborales (sector público y privado)	Reestructuración de empresas estatales, subsidios, liberalización de precios, auditorías, juntas de <i>marketing</i> , y corporatización y racionalización.
Reforma de empresas estatales y fijación de precios	Límites salariales y laborales, pensiones e instituciones de seguridad social.
Privatización de empresas estatales	Privatización de empresas estatales no financieras (incluidos los procedimientos de liquidación y quiebra para empresas estatales).

Política social (restrictiva o neutral)	Política restrictiva o neutral sobre salud, vivienda y educación, aumentos de precios de alimentos, agua, transporte público u otros bienes de necesidad básica.
Políticas redistributivas	Desarrollo del Ensayo Estratégico para la Reducción de la Pobreza, aumentos en el gasto del sector social e implementación de redes de seguridad social.
Reformas institucionales	Reformas del sistema judicial, medidas anticorrupción, mejor competencia, desarrollo del sector privado, devolución y políticas sectoriales.
Tierra y medio ambiente	Registros de tierras, otorgamiento de derechos de propiedad, regulaciones ambientales y acceso a bienes comunes.
Categoría residual	Marco de cuentas nacionales, saldo de informes de pago y estudios de viviendas.

Fuente: Kentikelenis et al., 2016; FMI Monitor, 2022.

Anexo B

Descripción del servicio social y de las protecciones sociales del bienestar.

Categoría de gasto social	Descripción
Servicios sociales y bienestar	La seguridad social abarca pagos de transferencias, incluidos pagos en especie para compensar la reducción o la pérdida de ingresos o capacidad inadecuada de ingreso; beneficios por enfermedad, maternidad o incapacidad temporal; pensiones por vejez, discapacidad o supervivencia; programas para las personas en situación de pobreza; beneficios de indemnización por desempleo; asignaciones familiares y por hijo/a; servicios de bienestar para niño/as, personas mayores y personas con discapacidad.
Educación	Incluye cuestiones de la educación preescolar, primaria, secundaria y terciaria. Gastos relacionados con la administración, la gestión, la inspección y el funcionamiento de cuestiones de la educación preescolar, primaria, secundaria (es decir, nivel de escuela secundaria) y terciaria (es decir, nivel universitario).
Atención médica	Incluye asuntos y servicios hospitalarios (es decir, hospitales y servicios generales y especializados, servicios de centros médicos y maternales, servicios de cuidado y hogares de convalecientes, clínicas y paramédicos) y asuntos y servicios de salud pública (por ejemplo, la administración, la gestión, el funcionamiento y el apoyo de servicios de detección de enfermedades, como laboratorios y servicios de control de población).

Fuente: Segura-Ubierno, 2007, p. 129-130.

Anexo C

C1: Financiamiento de emergencia por COVID-19 aprobado por el FMI en países de América Latina

País	Tipo de financiamiento de emergencia	Monto aprobado en SDR (millón)	Fecha de aprobación
Condicional			
Honduras	Acuerdo Stand-By (SBA) Nota: no concesionario	162,37	15-jul-19
Honduras	Servicio de Crédito Stand-By (SCS)		
Honduras	Aumento de SBA Nota: no concesionario	96,36	1-jun-20
Honduras	Aumento de SCF	66,01	
Ecuador	Servicio Ampliado del FMI (SAF) Nota: no concesionario	4.615	30-sep-20
Panamá	Línea de Precaución y Liquidez (LPL) Nota: no concesionario	1.884	19-ene-21
Costa Rica	Servicio Ampliado del FMI (SAF) Nota: no concesionario	1.237	1-mar-21
Surinam	Servicio Ampliado del FMI (SAF) Nota: no concesionario	472,8	22-dic-21

	Servicio Ampliado del FMI (SAF)		25-mar-22
Argentina	Nota: no concesionario	31.914	

No condicional			
Panamá	Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR)	376,8	15-abr-20
México	Línea de Crédito Flexible (LCF)	44.564	22-nov-19
El Salvador	Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR)	287,2	14-abr-20
Bolivia	Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR)	240,1	17-abr-20
Colombia	Línea de Crédito Flexible (LCF)	7.849,6 (12.267 en FMI, 2022d)	1-may-20
Ecuador	Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR)	469,7	1-may-20
Perú	Línea de Crédito Flexible (LCF)	8.007	28-may-20
Chile	Línea de Crédito Flexible (LCF)	17.443	29-may-20
Colombia	Aumento de FCL	4.417,4	25-sep-20
Nicaragua	Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR)	86,67	20-nov-20
Nicaragua	Servicio de Crédito Rápido (SCR)	43,33	
Panamá	Línea de Precaución y Liquidez (LPL)		19-ene-21
	Nota: no concesionario	1.884	

México	Línea de Crédito Flexible (LCF)	35.650,8	19-nov-21
Colombia	Línea de Crédito Flexible (LCF)	7.155,7	29-abr-22
*Perú	Línea de Crédito Flexible (LCF)	4.003,5	27-may-22
Chile	Línea de Crédito Flexible (LCF)	13.954	29-ago-22

* Información enumerada en FMI, 2002d, pero no en FMI, 2022c
Fuentes: FMI, 2022c; FMI, 2022d.

C2: Tipos de acuerdos por COVID-19 del FMI.

Servicio	Entrega	¿Condicionalidad?
CRÉDITOS NO CONCESIONARIOS		
Instrumento de Financiamiento Rápido	Rápido	No
Línea de Crédito Flexible	Por tramos	No
Servicio Ampliado del FMI	Por tramos	Sí
Acuerdo Stand-By	Por tramos	Sí
Línea de Precaución y Liquidez	Por tramos	No vinculante
CRÉDITOS CONCESIONARIOS		
Servicio de Crédito Rápido	Rápido	No
Servicio de Crédito Ampliado	Por tramos	Sí
Servicio de Crédito Stand-By	Por tramos	Sí
SUBVENCION		
Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes	Rápido	No

Fuente: Kentikelenis y Stubbs, 2022, anexo web.

PARTE IV

**FMI, mujeres y diversidades en
América Latina y Argentina**

Sostenibilidad de la vida y sostenibilidad de la deuda. Los cuidados en el centro

María Nieves Rico

“Es el momento de apuntar al corazón del presente”

El discurso filosófico de la modernidad

Habermas, 1985.

1. Introducción

El endeudamiento público y sus consecuencias adquieren un significado más complejo al analizar cómo se instala y opera en la vida cotidiana de las personas, politizándolo y reflexionando sobre su relación con la economía no monetaria, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos, en particular los económicos, sociales y culturales, y el incremento de la vulnerabilidad económica y social de las comunidades que son abandonadas para que individualmente resuelvan -si es que pueden- sus necesidades y alcancen un cierto nivel de bienestar, descartando que, en realidad, se está frente un desafío colectivo.

En las últimas décadas, los países de América Latina han sufrido la asfixiante presión de la deuda externa contraída por los gobiernos. Las evidencias indican que la deuda ha sido un instrumento, que sirve de excusa, para recortar presupuestos y servicios públicos con objeto de reformar y ajustar estructuralmente la economía monetaria y reducir el déficit fiscal. A su vez, se apela a una supuestamente necesaria “austeridad” en el gasto y la inversión pública, así como a la obligación

de pagar de forma oportuna y “disciplinada” los servicios de la deuda independientemente de las consecuencias que tiene o pudiera tener sobre la población, en particular sobre las mujeres y sus derechos.

Asimismo, los países endeudados ven socavadas sus capacidades de cumplir sus obligaciones y limitadas sus posibilidades de acción al menos en dos direcciones: 1) la provisión de bienes y servicios a la población en el resguardo de sus derechos, en particular a quienes se encuentran en situación de pobreza o de mayor situación de vulnerabilidad económica; y 2) la implementación de políticas públicas que conduzcan a un mayor bienestar y aporten a procesos de igualdad sustantiva.

En este capítulo la sostenibilidad de la vida y de los cuidados de por sí instaladas en un tiempo y espacio de fuertes desigualdades estructurales se articulan analíticamente con el escenario de cuestionamiento de la llamada sostenibilidad de la deuda. Incorporar esta perspectiva remite al interrogante *¿Quién le debe a quién?* (Federici, Gago y Cavallero, 2021) otorgando visibilidad a la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos familiares (salarios, jubilaciones y subsidios) y la expansión del endeudamiento privado en los hogares que pesa más sobre las mujeres y que está fuertemente vinculado con la injusta distribución de los trabajos de cuidado no remunerado entre varones y mujeres. Es crucial tener en consideración que los cuidados implican dos recursos escasos: dinero y tiempo, y que en la actualidad las mujeres con su trabajo de cuidado al interior de los hogares subsidian al sistema económico y al Estado ante la cuasi ausencia de políticas públicas de cuidado y una oferta de mercado marcadamente sesgada mientras contribuyen fuertemente al desarrollo de los países mediante la economía no monetaria invisibilizada y ausente del sistema de cuentas nacionales.

La cotidianidad de las mujeres se vuelve más paradójica que nunca: trabajan más tanto de forma remunerada, como sin pago y están más endeudadas. En palabras de una mujer, *“trabajo para pagar”*. También es paradójico lo que sucede a nivel de los países: la crisis ambiental y

de los cuidados, junto a la recesión económica, que ponen en jaque la sostenibilidad de la vida, están acompañadas de ingentes ganancias del sistema financiero local e internacional, junto a la devaluación de las monedas y la fuga de divisas.

Los recortes en el sector público están teniendo sobre las mujeres efectos que profundizan por lo menos tres riesgos: disminuir o directamente perder el acceso a los servicios públicos existentes, tener menos oportunidades para generar ingresos e incorporarse a un trabajo digno, y verse obligadas social, cultural y económicamente a asumir la creciente carga del trabajo de cuidados no remunerado.

Así, a la ya injusta y desequilibrada organización social del cuidado (OSC) se le incorporan elementos de la deuda pública y privada que reproducen, e incluso profundizan, las asimetrías entre los actores: Estado, mercado, familias y sociedad civil (Razavi, 2007). A su vez se intensifican los efectos negativos para las mujeres de la rígida división sexual del trabajo dentro y fuera de los hogares, las deudas del cuidado que no aparecen en los datos económicos tradicionales y el incumplimiento del derecho a recibir cuidados de importantes grupos humanos.

El análisis del capítulo da cuenta de la no neutralidad y la ceguera de género del endeudamiento de los países y las implicancias de los recortes de las políticas sociales sobre la garantía y efectividad del derecho al cuidado que se está construyendo en la actualidad de manera específica en los países de la región.

2. La sostenibilidad de la vida

El cuidado, además de la polisemia que conlleva el concepto, posee un papel sistémico esencial y es un elemento fundamental para asegurar la vida y el funcionamiento de las sociedades. Abordar la necesaria sostenibilidad de la vida conduce a valorar un proceso material y simbólico (Rodríguez Enríquez y Partenio, 2020) indispensable para dar continuidad a la existencia humana de manera interdependiente a nivel individual, social y ecológico-ambiental, en el cual se garanti-

za la reproducción biológica y social de la población a la vez que se construyen las bases para una calidad de vida aceptable “*que merecer ser vivida*” (Pérez Orozco, 2006). Sin embargo, su invisibilidad “...ha ocultado uno de los mecanismos que hace posible formas de distribución de la renta, la riqueza y el tiempo...” (Carrasco, 2016, p. 41).

La actual organización de los cuidados en América Latina, sostenida por la división sexual del trabajo en el espacio público y en el privado, muestra un gran desequilibrio y una injusta distribución de responsabilidades, recursos y valoración entre sus cuatro pilares o puntas del diamante (Razavi, 2007, p.21): el Estado, el mercado, la sociedad civil y las familias, eufemismo de “*mujeres*”. En este contexto, la sostenibilidad de la vida en nuestras sociedades se construye día a día en los hogares mediante los cuidados directos e indirectos, y su gestión, que proveen las mujeres de manera no remunerada, en algunas ocasiones de forma voluntaria y amorosa mientras que en otras de manera indeseada, obligada e incluso coercitiva, ya sea por los mandatos culturales dominantes o por relaciones de poder y conflicto que se desencadenan al interior de los hogares (Rico, 2011, p. 109).

La evidencia que proporcionan las encuestas de uso del tiempo en la región indica con claridad que al ya mencionado desequilibrio entre los actores institucionales se le suma otra injusta y asimétrica relación: las mujeres dedican aproximadamente el triple del tiempo que destinan los varones al trabajo de cuidado no remunerado. Esto tiene costos significativos sobre su salud, sus oportunidades de generar ingresos propios, su libertad y sus decisiones sobre su proyecto de vida. Esto se agudiza aún más en el caso de las mujeres que viven en entornos rurales quienes destinan mayor cantidad de tiempo al trabajo reproductivo que las mujeres de zonas urbanas, debido a la carga de labores para la subsistencia, la menor presencia del Estado como proveedor de servicios de cuidado y el nulo desarrollo en estas áreas del mercado de servicios (Marco Navarro y Rico, 2013).

Esta realidad es insoslayable al momento de priorizar, diseñar y financiar políticas y programas, así como de definir dónde se recorta

el presupuesto público, puesto que teniendo en cuenta que el cuidado es un servicio y que no es posible generar un stock sino que se produce y consume en el mismo lugar, como sostiene María Ángeles Durán (2018), las políticas de cuidados siempre llevarán una base económica importante, pero no sólo de financiación y dinero, sino también de tiempo que se encuentra fuera del mercado. El tiempo como eje articulador de la experiencia humana se encuentra actualmente en disputa ya que es un recurso por el que compiten distintas áreas y actividades del cotidiano, así como del mercado laboral y el mundo público apelando a la necesidad de políticas con efectos redistributivos del tiempo y las responsabilidades de cuidado.

Según Joan Tronto (2017), la actual crisis dejó de ser una crisis del trabajo y pasó a ser una crisis de reproducción social y de reproducción del capitalismo, que opera en contra de sus bases de su sostenimiento, es decir el conflicto hoy es “capital-vida”. En este marco, la denominada crisis de los cuidados y de su organización social (Rico, 2011, p.108; CEPAL, 2009, p. 173; Pérez Orozco, 2006), en las cuatro dimensiones del cuidado: la material que implica un trabajo, la económica que conlleva costos y aportes, la psicológica que alude a la construcción o sostenimiento de un vínculo afectivo (Batthyány, 2004), y la de derecho humano (Pautassi, 2007), están fuertemente vinculadas con la pobreza de tiempo que aqueja principalmente a las mujeres.

La pobreza de tiempo, asociada al trabajo de cuidados, limita las oportunidades para insertarse en el mercado laboral y si ocurre, con el objeto de conciliar las responsabilidades que se les asignan, las mujeres se concentran en empleos de medio tiempo y actividades económicas informales. También les dificulta las posibilidades de contratar parte de los servicios de cuidados de manera remunerada en el mercado. El círculo vicioso entre cuidados, pobreza y desigualdad afecta de manera desproporcionada a las mujeres, en particular aquellas que no tienen ingresos propios, se encuentran en hogares monoparentales y con niños y niñas menores de 15 años, así como aquellas que están en situación de pobreza ya sea monetaria o multidimensional.

La sostenibilidad de la vida no solo se centra en el cuidado de las personas, sino también en el cuidado y mantenimiento de los ecosistemas, en particular de aquellos recursos naturales renovables y no renovables que se encuentran extremadamente degradados y los que están amenazados por el extractivismo y la sobreexplotación en aras de la producción (ver el capítulo de Iolanda Fresnillo). En este sentido, se trata de fortalecer las actividades cotidianas que realiza la población, especialmente las mujeres, para la sostenibilidad ambiental de los hogares y las comunidades, y regular o directamente eliminar aquellas inversiones y actividades empresariales, privadas o públicas, que contribuyen a la crisis climática y al deterioro del planeta a la vez que ponen en riesgo a la población. La sostenibilidad de la vida implica no solo una mayor igualdad sino fundamentalmente un cambio de paradigma.

Desde esta perspectiva, cuidar el medio ambiente y reconocer la deuda ecológica existente en los países refiere a otras formas de producir, consumir y distribuir, y conduce a debatir problemas concretos como los impactos de la deuda externa (y las políticas económicas implementadas en su nombre) en la población vinculados con el hábitat natural y construido, las promesas de crecimiento incumplidas y la vulneración de derechos que conlleva la profundización de un modelo de desarrollo que daña la vida en todas sus dimensiones.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos sientan las bases jurídicas para colocar el cuidado en el centro del desarrollo de los países y establecen el derecho universal e interdependiente al cuidado como es el caso de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), al mismo tiempo que subrayan la responsabilidad del Estado en dicho proceso. De este modo, la sostenibilidad de la vida tiene una gran validez analítica y demanda un enfoque de derechos humanos, a la vez que interpela fuertemente a la investigación, la política y el funcionariado. En esta dirección es central realizar análisis

de impacto de las políticas económicas que se adoptan (Bohoslavsky y Cantamutto, 2022) considerando el trabajo de cuidados y doméstico no remunerado como una categoría económica. Sin embargo, la realidad es muy distinta como lo afirmó la Experta Independiente de la ONU en deuda externa y derechos humanos, Attiya Waris: “Desafortunadamente no hay deuda en el mundo que se renegocie con una perspectiva de derechos humanos (...)” (Deutsche Welle, 2022), menos aún que se consideren específicamente los derechos humanos de las mujeres.

En la actualidad en América Latina se encuentran contextos sociales y económicos complejos para afrontar la crisis de cuidado y la sostenibilidad de la vida, pero no por ello se deben postergar los debates y las acciones dirigidas a superar las desigualdades estructurales que afectan a los países y plantear una nueva forma de crecer y desarrollarse. Las crisis no son nuevas para la región, sin embargo, la situación después de la pandemia del COVID-19 las ha agudizado y dejado al descubierto.

3. La austeridad: llueve sobre mojado

El Fondo Monetario Internacional (FMI) no solo otorga préstamos a los países, sino que también supervisa y realiza asesoramiento técnico-político para que las políticas y programas adoptados por los gobiernos tengan la capacidad de contribuir al pago y el cumplimiento de los servicios de la deuda en los tiempos estipulados, negociar refinanciamientos, así como redundar en estabilidad macroeconómica y un mayor crecimiento, pero ignorando la extrema desigualdad con que se distribuye esa misma riqueza (Bohoslavsky y Cantamutto, 2022). Esto introduce dimensiones éticas, políticas e ideológicas en la sostenibilidad de la deuda.

Entre las recomendaciones más recurrentes se encuentra la denominada “austeridad”, que conlleva la presión de costos financieros crecientes y, consecuentemente, un paquete de medidas con importantes recortes del gasto público y del presupuesto destinado a políticas so-

ciales, en particular los costos salariales del sector salud y educación, así como las prestaciones de la seguridad y protección social, todos ámbitos donde la garantía del derecho humano a cuidar, ser cuidado y autocuidarse (Pautassi, 2007 y 2018) tiene importante expresión. Por ejemplo, en octubre de 2022 el directorio del FMI recomendó a la Argentina un mayor ajuste de las tarifas de los servicios básicos, la reducción de los subsidios y un fuerte achicamiento del gasto social, lo que se plasmó en acuerdos adoptados a nivel del ejecutivo, respaldados por el Congreso de la Nación, en concordancia con la ley 27.612 de “Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública”, que pretende alejar la idea que la deuda externa está viciada de ilegalidad y la opacidad con la que se negocia.

Como sostiene Budgeon (2019), la austeridad también hace referencia a una política cultural, una herramienta ideológica implícita que surge en torno a la implementación de políticas gubernamentales diseñadas para abordar discursivamente las consecuencias negativas sobre la población de las decisiones de política que se adoptan a partir de las presiones financieras bajo enfoques económicos ortodoxos y claramente androcéntricos (Bohoslavsky y Rulli, 2021). Se obvia en este discurso que la austeridad intensifica muchas de las políticas neoliberales anteriores a la deuda, que no es un enfoque “*necesario*” existiendo otros mecanismos, y que tiene implicancias sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres

La sostenibilidad de la vida y la igualdad son dos objetivos vinculados con una nueva organización social y una economía “*otra*”, transformadora, cuyo objetivo central es sostener la vida y donde se avanza más allá del crecimiento del PIB y el equilibrio macroeconómico situando los derechos humanos y el cuidado, así como la articulación entre los sistemas productivo y reproductivo junto con los indicadores económicos tradicionales. Todo lo cual implica priorizar la sostenibilidad de la vida frente a la acumulación del capital como una estrategia para alcanzar el bienestar del conjunto de la población, no solo a nivel de cada país de manera individual, sino también desde

una perspectiva global en la medida que el cuidado se constituye en un bien público y traspasa las fronteras constituyendo cadenas globales (Pérez Orozco, 2016) de cuidado de la mano de mujeres que migran impulsadas muchas veces por el endeudamiento que sufren en sus hogares y países.

Las medidas que se adoptan a partir de los compromisos con el FMI tienen como una de sus mayores consecuencias directas o indirectas la reproducción y profundización de las desigualdades de género. En este sentido se puede observar que, junto con detener aumentos salariales en ámbitos laborales que ya se caracterizan por bajas remuneraciones y la informalidad como el servicio doméstico y de cuidado remunerado en los hogares, se induce a disminuir la contratación de enfermeras, cuidadoras y maestras, empleos sumamente feminizados (ActionAid International, 2022). La OIT (2019) estima que de los 381 millones de personas trabajadoras dedicadas a la prestación de cuidados a nivel mundial 249 millones son mujeres y 132 millones de varones, y en la región, el salario medio mensual de las personas trabajadoras domésticas supone un 44,7 % del que recibe el resto de las personas asalariadas (OIT, 2021). Todos estos trabajos mostraron con claridad su centralidad y carácter esencial durante la pandemia del COVID-19.

En este sentido, la crisis sanitaria se acopló a la crisis de la deuda y la crisis de los cuidados estableciendo sinergias potenciadoras de las desigualdades de género. Por ejemplo, durante los primeros años de la pandemia, el cierre de las escuelas y la reducción de la oferta de servicios causada por las medidas de confinamiento y distanciamiento social agravó las desigualdades de género puesto que fueron en su mayoría las mujeres quienes mostraron mayores pérdidas de trabajo remunerado. La CEPAL (2021) señaló que la contundente salida de las mujeres del mercado de trabajo supuso para América Latina en este período un retroceso de 18 años en términos de su participación laboral, mostrando en la actualidad una muy lenta recuperación. Al mismo tiempo, la pandemia ha significado para muchos hogares la

aparición de nuevas deudas asociadas a equipamiento doméstico y con fines laborales o de estudio de forma simultánea al aumento en el trabajo de cuidados que realizaron principalmente las mujeres, dando como resultado “*más trabajo y más deudas*”.

Si bien el FMI adoptó en julio de 2022 una estrategia (autodenominada) de incorporación de la perspectiva de género, en esta no se asume responsabilidad en las consecuencias de las políticas que impulsa sobre las brechas de género y no se considera la regresión en la garantía y ejercicio de los derechos humanos, en particular los económicos, sociales y culturales (DESC). Por el contrario, en lugar de hacer una evaluación *ex ante* sobre los posibles impactos negativos de sus recomendaciones sobre la igualdad social y de género, así como sobre la autonomía y los derechos de las mujeres de modo de prevenir cualquier retroceso, la estrategia se centra en acotadas e insuficientes acciones compensatorias de protección social después de que las políticas de austeridad ya han llegado con sus perjuicios¹.

Haciéndose eco de dos fenómenos, a saber, la presión política para incorporar una perspectiva de género y la importancia de que para apoyar el crecimiento de los países haya más personas generando ingresos para los hogares, últimamente el FMI ha considerado de manera explícita la incorporación de las mujeres al mercado laboral, aunque sea en condiciones indignas (incluso peligrosas para su integridad física), dada la ambigüedad de los derechos humanos en el terreno económico (Elson y Rodríguez, Enríquez, 2021). Este es un ejemplo de cómo las demandas feministas al FMI son soslayadas y terminan siendo lo que se denomina un *lavado rosa* (ActionAid International, 2022), entendido como el proceso a través del cual una institución limpia su imagen adoptando ciertas consignas o compromisos que la hacen aparecer como *moderna*, de acuerdo a los tiempos y dando respuesta a preocupaciones provenientes de la sociedad civil, en este caso de la economía feminista y las organizaciones de mujeres,

¹ Véase la Carta de los Procedimientos Especiales al FMI, los capítulos de Villar Durán, Perrons, Krubnik, y Brosio y Rulli en este libro.

como por ejemplo, la Carta enviada al FMI por más de 500 instituciones y personas (LATINDADD, 2020).

El despliegue de sistemas integrados de cuidado, vectores de la superación de la pobreza y la desigualdad, que se encuentran en la actualidad en la conversación social y el debate político en varios países de la región, requiere de obras de infraestructura para cuidados como la construcción de centros infantiles, de larga estadía y diurnos para personas con dependencia funcional. Sin embargo, no se encuentran especificados en los acuerdos que se alcanzan con los organismos multilaterales de crédito donde sí aparecen priorizados (junto a sus fuentes de financiamiento) otros sectores de la economía mostrando dónde están las prioridades.

4. La deuda privada en la gestión familiar de los cuidados

La sociedad, el mercado/capital los países y el mundo están en deuda con las mujeres por los cuidados de la vida, las personas, los hogares y el entorno que vienen realizando históricamente sin remuneración, valoración, prestigio y de manera invisibilizada. Desde esta perspectiva las mujeres son acreedoras. Sin embargo, la realidad cotidiana en América Latina muestra que son las mujeres las que experimentan ingentes presiones debido al endeudamiento existente en los hogares. Este endeudamiento no es ajeno a lo que sucede en los países ya que progresivamente la deuda externa con la banca internacional, a medida que empobrece y hace más vulnerable a la población, se conecta con las deudas que contraen las familias y penetra en la vida económica de los hogares. La presencia femenina es significativa entre los prestatarios de crédito, por ejemplo, en Brasil en diciembre de 2019, del total 41 millones eran hombres y 44 millones, mujeres (Rodríguez, 2020).

Las mujeres afrontan los costos de supervivencia y de trabajo diario para optimizar recursos, reducen gastos habituales y recurren a créditos y endeudamiento formal o informal a fin de cubrir las nece-

sidades básicas, mecanismos estos con réditos de corto plazo que terminan contribuyendo a reproducir desigualdades. Las deudas que se acumulan para poder acceder a los bienes y servicios más básicos: la alimentación, los medicamentos, la energía y los servicios urbanos de agua y electricidad, así como la educación y la salud, inciden sobre el cuidado y su calidad. De este modo el endeudamiento de los hogares va cobrando un rol predominante en la gestión de los cuidados junto a la gestión de la precariedad. En este contexto, a pesar de la creciente y promovida bancarización, las redes interpersonales de solidaridad ya sean familiares, de vecindad o amistad son cruciales, sobre todo, pero no exclusivamente (Cosacov, 2022, p. 34), en los sectores populares.

La Encuesta Nacional de Endeudamiento y Cuidados (ENEC) aplicada en Argentina en el año 2021 mostró que los distintos instrumentos de crédito, ya sean formales o informales, son destinados a pagar gastos cotidianos como alimentos y medicamentos (alrededor del 46,8 % de los hogares), para el pago de impuestos, servicios y expensas (33,2 %), para cubrir el alquiler de la vivienda (alrededor de 20,8 %) y para pagar educación y salud (16,8 %), llamando la atención el peso que tiene endeudarse para pagar otras deudas: préstamos (32,5 %), compras al fiado (31,5 %) y tarjetas de crédito (28,8 %) (Tumini y Wilkis, 2022, p.22)². Al mismo tiempo, sus conclusiones son rotundas en cuanto a los mayores niveles de endeudamiento en los hogares de jefatura femenina, con demandas de cuidado y bajos ingresos. “Los hogares con mayor exposición al endeudamiento son aquellos donde el cuidado supone atender combinaciones variables de necesidades y demandas de niños y adolescentes, personas mayores y personas con discapacidad. Aquí se concentran los casos críticos y es precisamente en estos hogares donde la alta exposición al endeudamiento triplica a los hogares sin demanda de cuidados” (Tumini y Wilkis, 2022, p.47). Se produce así lo que Federici (2021, p. 20) denomina la *financierización de la reproducción*.

2 Véase capítulo de Wilkis y Paternio en este libro.

La debilidad de las limitadas políticas públicas de cuidado está acompañada en la actualidad por una creciente, aunque aún escasa, presencia de provisión mercantil que si bien es sesgada en cuanto al costo que tienen los servicios está ampliando su oferta hacia sectores con menores ingresos. Este proceso de mercantilización de los cuidados aparece como una solución a las necesidades que experimentan los hogares, y las mujeres muchas veces deciden endeudarse y liberar tiempo para poder trabajar de forma remunerada y así acceder a ingresos y si tienen un empleo digno a los beneficios de la seguridad social, con el conocimiento que ese desplazamiento es parcial ya que antes y después de las horas que cubren los servicios serán ellas quienes seguirán cuidando.

Estar endeudadas para vivir, endeudarse para cuidar, son hoy en algunos países latinoamericanos experiencias cotidianas para muchísimas mujeres. Pero esta no es una experiencia solamente individual y privada, aunque desde la propia subjetividad se experimente en aislamiento e incluso con culpa. Como se mostró en un estudio realizado en Argentina (Luzzi, 2022), las mujeres son las principales encargadas de la gestión monetaria del cuidado. De este modo, asumen en su mayoría un tipo particular de compromisos asociados a valores, obligaciones y prácticas de cuidado realizadas dentro de los hogares, definidos como *deudas del cuidado* que son deudas feminizadas (Wilks, 2021, citado en Luzzi, 2022), y que forman parte de sus aportes permanentes a la sostenibilidad de la vida.

5. Reflexiones finales

El secretario general de la ONU, António Guterres, durante el periodo de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que se celebró en Buenos Aires en octubre de 2022, pidió a las instituciones financieras internacionales aliviar la deuda pública de varios países de América Latina y el Caribe, proporcionando condiciones más favorables de financiamiento, puesto que si no se logra una reestructuración de la deuda se producirá un importante

aumento de la pobreza. Entre los mecanismos de alivio se mencionan los canjes de deuda por proyectos de adaptación climática. En este marco surge la necesaria reflexión sobre la posibilidad de que el fortalecimiento de los servicios de cuidado y la construcción de un sistema integral de cuidados sean propuestos también como mecanismos de alivio de la deuda. *¿Por qué no?*

Sin duda los Estados juegan un papel crucial en la implementación de sistemas integrales de cuidado, por lo que deben garantizar recursos a través de sus presupuestos. Esto implica encontrar caminos que hagan viable y sostenible su financiamiento, pero no desde una perspectiva aislada, sino como parte de los debates y los acuerdos en torno a la universalización de los pilares de la protección social: educación, salud, seguridad social y cuidados, así como respecto al financiamiento necesario, sin regresividad, para garantizar a la población el ejercicio de los derechos humanos, entre ellos el derecho al cuidado. El manejo de la deuda se podría constituir así en un elemento, que sin perjudicarla como en la actualidad, por el contrario, contribuya a la sostenibilidad de la vida. Transformar el círculo vicioso deuda, desigualdad, pobreza, en un círculo virtuoso y transformador 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 (Bango, Campanella y Cossani, 2022).

Los procesos en torno a la resistencia y resiliencia frente a la deuda externa e interna en los países y la construcción de sistemas integrados de cuidado deben estar acompañados por una política cultural de deconstrucción de la división sexual del trabajo y la asignación naturalizada de los cuidados a las mujeres. Como expresa Federici (2021), no solo se trata de combatir la deuda, sino también, de manera simultánea, cambiar las relaciones laborales e incentivar un proceso de reapropiación de la riqueza social junto a la valorización del trabajo de reproducción y de cuidados para que la sostenibilidad de la vida no sea una quimera.

Bibliografía

- ActionAid International (2022). “The Care Contradiction: The IMF, Gender and Austerity”.
- Bango, Julio, Campanella, Jorge y Cossani, Patricia (2022). “Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados Propuestas para América Latina y el Caribe”, ONU Mujeres, octubre.
- Batthyány, K. (2004). Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?; una mirada desde el género y la ciudadanía social. Montevideo: CINTERFOR, 2004.
- Bohoslavsky, Juan Pablo y Cantamutto, Francisco (2022). “Not Even with a Pandemic: The IMF, Human Rights, and Rational Choices Under Power Relations”, *Human Rights Quarterly*, Volume 44, Number 4, Noviembre, pp. 759-783.
- Bohoslavsky, Juan Pablo y Rulli, Mariana (2021). “Bretton Woods’ Pandemic Policies: A Gender Equality Analysis—Perspectives from Latin America”, *Development*, vol. 64, no. 1, pp. 1-10.
- Budgeon, S. (2019). ‘The resonance of moderate feminism and the gendered relations of austerity’, *Gender, Work and Organization*, vol. 26, no. 8, pp. 1138-1155. <https://doi.org/10.1111/gwao.12315>
- Cavallero, Lucia y Gago, Verónica (2021). *Una lectura feminista de la deuda. ¡Vivas, libres y desendeudadas nos queremos!*, Buenos Aires: Tinta Limón y Fundación Rosa Luxemburgo.
- Carrasco, Cristina (2016). “Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria” *ATLÁNTICAS – Revista Internacional de Estudios Feministas*, Vol. 1, 1, 34-57.
- CEPAL (2010), Panorama Social de América Latina 2009 (LC/G.2423-P), Santiago, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, S.09.II.G.135.
- (2021). “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19 No. 9*, Santiago, CEPAL.

- Comité para la Abolición de Deudas Ilegítimas (CADMT) (2021). “Seminar virtual La deuda o la vida: análisis feminista de la crisis multidimensional”, en <https://www.cadtm.org/VIDEO-La-deuda-o-la-vida-analisis-feminista-de-la-crisis-multidimensional>
- Cosacov, Natalia (2022). “Deudas, cuidados y vulnerabilidad. El caso de las mujeres de hogares de clases medias en la Argentina”, Documentos de Proyectos, Santiago, CEPAL.
- Deutsche Welle (DW) (2022). “Experta de ONU pide un mecanismo de la ‘verdad’ sobre endeudamiento argentino,” 5 de octubre, <https://www.dw.com/es/experta-de-onu-pide-un-mecanismo-de-la-verdad-sobre-endeudamiento-argentino/a-63349435>
- Durán, María Ángeles (2018). *La riqueza invisible del cuidado*, Valencia, Universitat de València.
- Elson, Diane y Rodríguez Enríquez, Corina (2021). “Del Dicho al Hecho: la Narrativa de Género del FMI y los Derechos Humanos de las Mujeres”, *Revista Derechos en Acción*, Vol. 18, 275.
- Federici, Silvia (2021). “Mujeres, dinero y deuda. Notas para un movimiento feminista de reapropiación”, en Silvia Federici, Verónica Gago y Luci Cavallero (eds.), *¿Quién le debe a quién? Ensayos transnacionales de desobediencia financiera*, Buenos Aires, Tinta Limon ediciones.
- Federici, Silvia, Gago, Verónica y Cavallero, Luci (compiladoras) (2021). *¿Quién le debe a quién? Ensayos transnacionales de desobediencia financiera*, Tinta Limón y Fundación Rosa Luxemburgo.
- Gago, Verónica y Cavallero, Luci (2020). *Una lectura feminista de la deuda*, Buenos Aires. Tinta Limon Ed.
- Kunin, Johana (2022). “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las mujeres de hogares rurales en la Argentina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/45), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- LATINDADD, Red Latinoamericana por justicia social y económica (2020). “Carta al FMI”, <https://www.latindadd.org/2020/10/05/car>

- ta-al-fmi-en-contra-de-las-politicas-de-austeridad-de-sus-programas-de-recuperacion-covid-19/
- Luzzi, Mariana (2022). “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: interacciones de las mujeres con organizaciones financieras y no financieras en la Argentina”, Documentos de Proyectos, Santiago, CEPAL.
- Marco Navarro, Flavia y Rico, María Nieves (2013). “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional” en Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coords.) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, ELA-Ed. Biblos.
- OIT (2019). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2019*, Ginebra.
- (2021). “El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a 10 años del Convenio núm. 189”, Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Pautassi, Laura (2007). “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, Serie Mujer y Desarrollo, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- (2018). “El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LXVIII, Número 272, Septiembre-Diciembre.
- Pérez-Orozco, Amaia (2006). “Amenaza tormenta: La crisis de los cuidados en la reorganización del sistema económico”, *Revista de Economía Crítica*, Vol. 5, 7-37.
- (2016). “Desigualdades a flor de piel: cadenas globales de cuidados. Concreciones en el empleo de hogar y articulaciones políticas”, ONU Mujeres.
- Razavi, Shahra (2007). “The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues”, *Research Questions and Policy Options*, Ginebra, UNSRID Gender and Development Programme Paper, núm. 3.
- Rico, María Nieves (2011). “Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora”, dn M. N. Rico y C. Maldonado Valera (eds.),

Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. Serie Seminarios y Conferencias 61, Santiago, CEPAL.

Rodríguez Enríquez, Corina y Partenio, Flora (2020). *Sostenibilidad de la vida desde la perspectiva de la economía feminista*, Buenos Aires, Madreselva.

Rodríguez, Graciela (2020). “O sistema financeiro e o endividamento das mulheres”. Instituto EQUIT. Marzo. Río de Janeiro. Disponible en: <https://www.equit.org.br/novo/?p=3172>

Tronto, Joan (2006), “Vicious circle of privatized caring”, en Maurice Hamington y Dorothy Miller (eds.), *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, Lanham Rowman and Littlefield.

--- (2017). “Hay una alternativa: los hombres curans y los límites del neoliberalismo”, *Revista Internacional de cuidados*, 1 (1), 27-43.

Tumini, Lucía y Wilkis, Ariel (2022), “Cuidados y vulnerabilidad financiera: un análisis a partir de la Encuesta Nacional de Endeudamiento y Cuidados en la Argentina (ENEC)”, *Documentos de Proyectos*, Santiago, CEPAL.

Donde falla un derecho, crece una deuda: desigualdades de género y vulnerabilidad económica de mujeres y colectivos LGBTQ+

Florencia Partenio y Ariel Wilkis

1. Introducción

La literatura académica, militante y de los organismos y agencias de derechos humanos desde hace al menos una década empezó a prestar atención a las transformaciones de la protección social y su impacto en los endeudamientos de los hogares cuyas dinámicas generizadas exponen a mujeres y colectivos LGBTQ+ a una mayor vulnerabilidad económica (Wilkis y Partenio, 2010; Carrasco y Tello, 2011; Cavallero y Gago, 2019; Callegari, *et al.*, 2019; Bohoslavsky, 2021; Federici, 2021). En el contexto de la pandemia de COVID-19, estas desigualdades se vieron profundizadas, evidenciando la crisis multidimensional pre-existente (Pérez Orozco y Fernández Ortiz de Zárate, 2021), y los impactos de la recesión económica en los derechos humanos (Bohoslavsky, 2020; Bohoslavsky y Rulli, 2020).

Durante la crisis sanitaria no solo se intensificó la crisis del cuidado (Rodríguez Enríquez, 2020; Arza, 2020; Pautassi, 2021), sino también las dinámicas de endeudamiento privado asociadas al cuidado, generando una sobrecarga de trabajo no remunerado y aumento de

la pobreza de tiempo para las mujeres, lesbianas y feminidades trans (Tumini y Wilkis, 2021; Partenio, 2021). En el caso de Argentina, su protagonismo en el sostenimiento de los hogares ha sido clave para la reproducción cotidiana de la vida. En materia de provisión y preparación de alimentos, las estrategias tempranas en barrios populares posibilitaron una “cuarentena barrial” que habilitaba la circulación fuera de la vivienda y que se articuló en los territorios (Bustos y Villafañe, 2020, p.15). Por su parte, el rol de las trabajadoras comunitarias fue central para sostener redes de cuidado en los sectores más afectados (Fournier y Cascardo, 2022). Asimismo, la pandemia intensificó las gestiones monetarias que permitieron garantizar el cuidado de niñas, niños y adolescentes (NNyA), personas mayores y/o con discapacidad. Sin embargo, la situación en los sectores de menores ingresos ya era crítica en la prepandemia en materia de aumento de los índices de pobreza, indigencia y nivel de endeudamiento de los hogares (INDEC, 2019), debido al impacto de las políticas de ajuste estructural y las reformas implementadas entre fines de 2015 y 2019, que afectaron seriamente los pisos de protección social, los derechos laborales, económicos, sociales y culturales de las mujeres y colectivos LGBTI+ (Partenio, 2018; CELS, 2018). En 2017 el porcentaje de hogares argentinos que al mismo tiempo solicitan algún tipo de crédito y se desprenden de bienes o de sus ahorros no llegaba al 20 %, mientras que en 2019 se elevaba al 27,4 % (Wilkis, 2020). En este sentido, la deuda privada de los hogares actúa como interfaz entre la desigualdad y la deuda soberana (Bohoslavsky, 2016), que durante ese período ascendió notablemente en Argentina a través del acuerdo *stand by* firmado con el Fondo Monetario Internacional.

En el contexto de la pandemia, la medición y predicción de las desigualdades sociales generadas por los endeudamientos privados a partir de un índice de vulnerabilidad financiera de los hogares (Wilkis, 2020) ha permitido advertir las múltiples fuentes de dicha fragilidad. En el caso particular del Área Metropolitana de Buenos Aires, se evidencian las “burbujas” de endeudamiento que las familias más ex-

puestas a la vulnerabilidad financiera han generado para lidiar con sus necesidades de gastos cotidianos (Wilkis, 2020, p.18). En el caso de los hogares con mayor propensión al endeudamiento, se encuentran más expuestos a atrasarse en pagos de servicios, impuestos y deudas y es donde se registra un crecimiento de la dependencia al financiamiento a través de instrumentos de créditos informales (fiado, empleador, prestamistas), además de recurrir a familiares y conocidos. En cuanto a los destinos, en pandemia los créditos tomados tenían como principal objetivo cubrir gastos cotidianos (por ejemplo, comida y salud) y pagar deudas previas. Los hogares con personas receptoras de prestaciones de la seguridad social (por ejemplo, Asignación Universal por Hijo) e ingresos de emergencia presentaron una mayor propensión al endeudamiento que quienes no son perceptores de estas transferencias (Wilkis, 2020; Partenio, 2022a).

Durante la pandemia, nuestros estudios muestran que existe una clara diferencia de la exposición al endeudamiento entre hogares con tareas de cuidado y hogares sin tareas de cuidado. El destino del endeudamiento privado estuvo orientado a financiar gastos y consumos para sostener las tareas cotidianas del cuidado. Alrededor del 47 % de los hogares los solicitaron para pagar alimentos y medicamentos, sostenimiento del hogar (33 % de los hogares destinaron el dinero prestado a pagar impuestos, servicios y expensas, alrededor del 21 % lo hizo para pagar el alquiler), para pagar un préstamo previo (32 %), pagar las deudas de fiado (31 %) y el 29 % lo hizo para pagar otras deudas de tarjeta de crédito (propias o prestadas), gastos de arreglos del hogar o del auto (20 %) y para pagar cuotas de escuela y cobertura de salud prepaga (17 %) (Tumini y Wilkis, 2022). También se observa que cuando las necesidades de cuidado son las que más presionan a los hogares a tomar créditos, se tiende a pluralizar las fuentes de obtención de dinero combinando circuitos de créditos formales e informales. En este sentido, la noción de exclusión bancaria o financiera no capta los modos en los cuales los sectores más relegados económicamente se relacionan con múltiples instrumentos de crédito formales,

dado que en muchos casos acceden a ellos a través de sus vínculos de cercanía o familiaridad (por ejemplo, a través del circuito de préstamos de tarjetas de crédito).

El presente capítulo se enfoca en los hogares de clases populares y aborda dos preguntas clave para comprender los vínculos entre el aumento del endeudamiento privado y la profundización de las desigualdades. El trabajo se pregunta ¿qué relación existe entre la protección social y el endeudamiento de los hogares?, ¿cómo impacta esa dinámica en la mayor propensión a la vulnerabilidad económica de las mujeres y los colectivos LGTBQ+? Desde la intersección entre la economía feminista y la sociología del dinero se reconstruyen en este capítulo tres dinámicas arraigadas en la vida cotidiana de las mujeres, lesbianas y personas trans que residen en Argentina, cuyo impacto sobre las desigualdades de género obedece al principio “donde fallan los derechos, crecen las deudas”. Estas dinámicas son reconstruidas analizando las trayectorias laborales y vinculares, las *gestiones monetarias* y la organización social del cuidado. Esta reconstrucción refuerza uno de los principales hallazgos de nuestro trabajo conjunto desde hace de más de diez años: las deudas monetarias son el reverso de los derechos sociales y económicos.

Las reflexiones presentadas en este capítulo se basan en un estudio cuali-cuantitativo enfocado en analizar los vínculos entre la crisis del cuidado y el aumento de la vulnerabilidad económica durante la pandemia del COVID-19 en Argentina. El trabajo de campo se delineó a través de entrevistas en profundidad en una muestra de tipo intencional que se realizó en dos fases del 2021 en los mismos hogares y zonas geográficas del Gran Buenos Aires. La muestra estuvo conformada por 47 entrevistadas pertenecientes a las clases populares (Partenio, 2022a; 2022b). Se recurrió a un diseño de entrevistas semiestructuradas, que analizaron la situación socio-laboral, presupuestaria y organización del cuidado en los hogares y la situación de las entrevistadas. Este análisis retomó los hallazgos de la Encuesta Nacional de Cuidado y Endeudamiento (ENEC) con representatividad nacional (Tumini y

Wilkis, 2022). Ambas investigaciones fueron patrocinadas por el Proyecto “Recuperación socioeconómica a la crisis provocada por COVID-19 desde una perspectiva de género: promoviendo la autonomía económica de las mujeres y el cuidado de personas mayores y con discapacidad en Argentina” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lo que resta del capítulo se encuentra organizado en cuatro secciones. En la sección 2, se enmarca la situación preexistente a la pandemia, donde se presenta una dinámica que ilumina cómo la vulnerabilidad económica de las mujeres puede generarse cuando falla -o se reduce- la cobertura de las prestaciones de protección social. En la sección 3, se despliega el análisis de otra dinámica que potencia la vulnerabilidad económica cuando fallan los mecanismos de protección de los derechos laborales. En la sección 4, se presenta una dinámica que permite desentrañar cómo se profundiza la vulnerabilidad económica cuando los derechos son reconocidos de manera, paradójicamente, individual. Finalmente, en la sección 5, se presentan algunas reflexiones finales en torno al vínculo entre endeudamiento, crisis del cuidado y falta de acceso a los derechos.

2. Desprotección social y endeudamiento privado en la antesala de la pandemia

En el marco de una situación inédita como la pandemia, los estudios en América Latina y el Caribe coincidieron en advertir la profundización de la exclusión de las personas con discapacidad y sus familias, planteando una serie de recomendaciones y estrategias en las áreas de salud, educación, inclusión laboral y protección social y cuidados (Meresman y Ullmann, 2020). Debido a la situación económica derivada de la crisis, muchos hogares disminuyeron “los gastos asociados a servicios terapéuticos y apoyos pedagógicos a los que habían accedido con anterioridad. Estas labores (...) recaen ahora en los integrantes del grupo familiar y, muy particularmente, en las mujeres, aumentan-

do las brechas de género relacionadas con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados” (Meresman y Ullmann, 2020, p.39).

Este panorama regional se refleja en el escenario local, aunque es particularmente en los hogares de clases populares donde la organización cotidiana del cuidado se ve agravada por cuestiones estructurales preexistentes a la pandemia, tales como la escasa infraestructura urbana, el deficiente acceso a servicios públicos y la baja de ingresos (Partenio, 2022a). Sin embargo, los casos más críticos se registraron en hogares donde residen personas con discapacidad, quienes vieron intensificados sus marcos de dependencia por el cierre de dispositivos de atención y centros terapéuticos. A continuación, se presenta la historia de Luz (38 años, desempleada, hogar biparental) quien se encuentra a cargo de tres hijxs, dos de ellxs con discapacidad. Su situación se asemeja con la de otros hogares entrevistados donde residen 22 personas con discapacidad, de los cuales un porcentaje cercano a la mitad no recibe pensiones del sistema de seguridad social. Aquí es posible registrar una dinámica que ilumina cómo la vulnerabilidad económica de las mujeres puede generarse cuando falla -o se reduce- la cobertura de las prestaciones de protección social.

De acuerdo a nuestro estudio, los presupuestos de los hogares donde residen personas con discapacidad se vieron más comprometidos durante la pandemia, aunque su situación ya se encontraba fragilizada. Luz tiene una hija de 16 años con una discapacidad severa, está bajo tratamiento específico con medicación y requiere de atención para higienizarse y alimentarse de manera especial porque es celíaca. Su hijo de 14 años es autista y ha pasado por diferentes espacios educativos con el requerimiento de un acompañante. Con su actual pareja, tiene un hijo de 6 años. El mayor cambio en materia de organización de cuidados en pandemia fue la permanencia de sus hijxs en la casa sin actividades presenciales (escolares y terapéuticas).

Pero la situación de sobrecarga de cuidados preexiste a la pandemia. Luz tuvo a sus dos hijxs muy joven y su marido lxs abandonó cuando estaba embarazada del segundo. Ella tuvo que dejar su trabajo

remunerado como maestra para “dedicarse” a su hija. Desde que nacieron sus dos hijxs no recibió apoyo económico por parte del padre, que “al día de hoy no entiende que tiene hijos especiales”. Frente a las situaciones de violencia de género ejercidas por el padre de sus hijxs, Luz evita las visitas en su hogar y tiene serias dificultades para negociar los pagos de las obligaciones alimentarias.

La situación presupuestaria del hogar de Luz se agravó en los años previos a la pandemia, cuando se reduce el acceso a un derecho plasmado en las prestaciones de la seguridad social para las personas con discapacidad. En efecto, su presupuesto se ve afectado porque desde 2019 tiene rechazada la pensión del hijo¹ y lleva más de dos años haciendo las gestiones para tramitarla. A pesar de que el autismo es reconocido como una discapacidad intelectual y a partir del diagnóstico se sugiere la gestión del Certificado Único de Discapacidad (CUD), Luz debe retomar innumerables gestiones virtuales para actualizar el certificado vencido durante la pandemia. Luz no volvió a tener un trabajo en relación de dependencia y siempre trató de tener “rebusques” (vender comida, etc.) desde su hogar para generar ingresos y no desatender los cuidados. Aunque trata de “organizarse” para obtener dinero disponible ante una emergencia, la pandemia pone en jaque su organización cotidiana.

La jornada cotidiana de Luz se dirime entre las múltiples logísticas que debe hacer para garantizar alimentos, medicamentos y gestión de turnos médicos: “yo estoy para los tres y para los cuatro, porque tengo a mi mamá también”. Como muestran los resultados de la ENEC a nivel nacional (Tumini y Wilkis 2022), Luz -como tantas otras mujeres- debió asumir el cuidado de personas mayores que incluso no vivían en el mismo hogar, en este caso de su madre de 68, que mantiene su jubilación embargada por un préstamo previo a la pandemia. Luz no solo garantiza los cuidados directos (preparar alimentos, acompañar-

¹ Durante el período 2018-2019, el gobierno de la alianza Cambiemos rechazó cientos de pensiones por discapacidad sin justificación (CELS, 2018).

la a turnos médicos), sino que también debe “cuidar” el presupuesto de su madre amenazado de nuevos endeudamientos.

Durante la pandemia, Luz sintió que se “volvía loca”, entre las facturas que no llegaba a pagar en su casa (deuda del agua, del servicio eléctrico, telefonía móvil), las cuotas “atrasadas” de la escuela de sus hijos, el pago del crédito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)², el fiado en el almacén, las cuentas que acumulaba y la preocupación por la baja de ingresos que tuvo su pareja cuentapropista.

Las negociaciones con las exparejas y los conflictos suscitados en torno a la responsabilidad por la provisión de los *dineros del cuidado* (Wilkis, 2017) se incrementó en la pandemia (cuotas de la escuela, cobertura de atención psicológica, cobertura de obra social, apropiación de asignaciones familiares, incumplimiento de obligaciones alimentarias). Es recurrente el cansancio expresado por las mujeres frente a estos conflictos que, en ciertas situaciones, terminan resignando el reclamo de la obligación alimentaria mensual a cambio del acceso a una cobertura médica que garantice prestaciones que el sector público no está garantizando. Estas negociaciones pueden incluir tensiones en torno a la titularidad del cobro de las asignaciones familiares. Este es el caso de Luz, que debió iniciar los trámites para cobrar las asignaciones del Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF)³ porque se vio afectada por los cambios laborales de su exmarido antes de la pandemia: “De los dos más grandes cobro salario familiar, porque el papá trabaja en blanco; yo le hice el papel de madre, vamos a decir, porque un día me pasaba el salario, un mes sí, un mes no; un mes sí y me calenté le dije: ‘¡no! ¿Sabes qué? Lo cobro yo’”. Sin embargo, estas negociaciones son agotadoras para ella y prefiere conservar la obra

2 Programa de créditos personales lanzados en el 2018 para titulares de jubilaciones, pensiones y asignaciones por hijo/a.

3 Según la ANSES, todos lxs trabajadorxs en relación de dependencia, monotributistas, trabajadores de temporada, trabajadores que estén cobrando por una aseguradora de riesgo y titulares de Seguro de Desempleo, tienen derecho a cobrar la Asignación Familiar por Hijo por cada hijo menor de 18 años o con discapacidad sin límite de edad.

social del exmarido que cubre el centro terapéutico, traslados y medicación de su hija mayor con discapacidad, antes que insistir con el cumplimiento de la obligación alimentaria para sus dos hijxs.

De esta manera, la dinámica analizada permite registrar no solo los efectos de la interrupción de las prestaciones de seguridad social, sino también un modo de organización tensionada por las relaciones de género que obliga a las mujeres a resignar parte de sus derechos a cambio de recibir “algo” (en este caso, una cobertura de obra social). En el caso de Luz, esto se tradujo no solo en la intensificación de gestiones monetarias para garantizar el cuidado de sus hijxs, sino también en mayor endeudamiento para cubrir la ausencia de prestaciones y el cobro de las obligaciones alimentarias que le corresponde al progenitor. En este sentido, las mujeres parecen ser las que deben “arbitrar” qué derechos son reconocidos monetariamente y cuáles no, teniendo como resultado menos dinero para los cuidados y más deudas que asumir.

3. Desprotección laboral y profundización de la vulnerabilidad económica

Los estudios cualitativos han mostrado la situación crítica que atravesaron en pandemia sectores con escasa protección social y laboral en Argentina: las trabajadoras de casas particulares (Partenio, 2022b) y las personas del colectivo trans y travesti (Fournier y Cascardo, 2022). En estos casos, la mayor exposición al endeudamiento no solo se evidencia en hogares con NNyA y personas con discapacidad (mayoritariamente monomarentales y con jefas de hogar en actividades informales), sino también en los de feminidades trans, sobre quienes recaen múltiples formas de exclusión (habitacional, educativa, sanitaria) y discriminación sexual.

Entre los perfiles críticos se encuentran aquellos donde se combina una situación estructural, trayectorias laborales precarias, permanencia en trabajos no registrados y alta demanda de cuidados en el hogar. La situación más acuciante se encuentra en casi la totalidad de

los hogares con jefaturas femeninas desempleadas o con empleos no registrados y sin percepción de obligaciones alimentarias por parte de los progenitores. Sin embargo, la situación es crítica en hogares con presencia de personas con discapacidad. A continuación, presentamos la trayectoria de Mónica, de 46 años, trabajadora de casa particular de manera no registrada.

Mónica está a cargo de su hogar integrado por seis hijas, las más grande de 25 años y la más pequeña de 4. Su hija de 20 tiene una discapacidad severa y requiere de cuidados permanentes. Debido a su situación de informalidad, Mónica trabajó en pleno aislamiento social y obligatorio (ASPO), porque “salía a cubrir” las oportunidades laborales requeridas por empleadores que incumplían el decreto presidencial por la pandemia. Tal como se refleja en hogares monomarentales y extendidos femeninos con similares características (Partenio, 2022b), la presencia de hijas adolescentes y jóvenes ha sido central -antes y durante- la pandemia para gestionar los cuidados de sus hermanxs, mientras sus madres “salían a trabajar” en casas particulares. En el caso de Mónica, su hija padece esquizofrenia, tiene un estado de dependencia completa y cuando ella sale a trabajar “la tienen que cuidar las hermanas”. La red de cuidado es con las hijas mayores -explica Mónica- “no tenemos familia cerca ni nada, acá no hay abuelos, no hay tíos, no hay nada, no hay amigos ni vecinos, no hay nada. Entre nosotras, pero fue así toda la vida”.

A pesar de contar con la pensión por discapacidad, el presupuesto mensual destinado a la salud de su hija excede el monto cobrado. La medicación de su hija ocupa una de las *gestiones monetarias del cuidado* prioritarias para Mónica y muchas veces es el destino principal de endeudamiento. Durante el ASPO se la pasó gestionando recetas (por ejemplo, pagar una mensajería) y resignando horas de trabajo remunerado para acompañar a su hija en los chequeos semanales. Si bien dichas gestiones no la eximían del pago de la medicación, al menos las recetas le permitían comprarlo. Se la pasó ensamblando piezas de dinero de las Asignaciones Universales por Hijo (AUH), “recor-

tando gastos” y “trabajando más” para costear estas gestiones ya que no cuenta con una cobertura de obra social. Sus ingresos laborales y no laborales resultan insuficientes y, como lo expresa en la entrevista, “puedo llegar a pedir plata (...) si tengo que comprar los remedios de [su hija] (...) porque si ella, imagínate, si tomando el remedio se me descalabra, sin tomar el remedio ya es una persona que le tenés que meter el chaleco de fuerza e internarla”. Este orden de prioridades relega otros pagos en su hogar que se transforman en deudas por atrasos, como los que arrastra desde antes de la pandemia (servicios de energía e impuestos). Ante la situación de “desesperación”, a veces debe recurrir a los “adelantos” de empleadoras, lo cual se traduce en una nueva fuente de deuda que muchas veces se paga recargando las jornadas laborales. También se vio en la necesidad de gestionar un crédito ANSES “para pagar la luz”, porque, como explica ella misma, “a mí no me dan nada en ningún lado [un crédito formal], estoy en negro, en el Veraz⁴”. El peso de estas deudas, incluso las que heredó de su exmarido (denunciado por violencia de género), la llevan a expresar su cansancio en distintos pasajes de la entrevista (“estoy re podrida”, “estoy agotada”). Esta situación de vulnerabilidad económica no solo la expone a una mayor carga mental, sino a riesgos físicos.

Su condición laboral de extrema precariedad sin las protecciones mínimas no solo ha intensificado su jornada laboral (sumando casas para generar más ingresos), sino que la han llevado a trabajar en condiciones de riesgo para su propia salud, incluso en pandemia cuando llega a la guardia con la “vesícula al límite”. Mónica postergó varios meses los controles médicos y la intervención quirúrgica por “miedo a perder” su trabajo, hasta que tuvo que ser operada de urgencia.

En esta dinámica analizada se potencia la vulnerabilidad económica cuando fallan las políticas de registración y protección laboral. Sin embargo, la precariedad en la trayectoria de Mónica no solo es laboral, también es financiera, y esto la obliga a recurrir al circuito

4 Se refiere al nombre de la empresa privada que registra una de las mayores bases de datos sobre el historial y la trayectoria crediticia de personas físicas y jurídicas de Argentina.

informal por su inscripción en el Veraz. En el caso de las mujeres de este sector, las trayectorias financieras que incluyen el paso por el Veraz en la prepandemia determinan las lógicas de acceso al crédito durante la pandemia, más allá de la condición de registración en sus empleos. En efecto, durante la pandemia Mónica se endeuda con sus empleadoras pidiendo adelantos para pagar la medicación de su hija, recurre a su hija mayor para “pedirle plata”, y se le acumulan facturas e impuestos de la casa, incluyendo el corte de servicios por falta de pago. En estos casos, la ausencia de *dineros del cuidado* (por bajos ingresos, incumplimiento de obligaciones alimentarias, insuficiente protección social) es la antesala inmediata para el endeudamiento por *deudas de cuidados*.

La situación del hogar del Mónica no se encuentra distante de la que atravesaron otros hogares monomarentales. De acuerdo al estudio cuantitativo (Tumini y Wilkis, 2022), la principal fuente de financiamiento de los hogares con jefatura femenina y responsabilidades de cuidado son la familia y amigos (el 60 % recurrieron a estos préstamos, mientras solo el 45 % de los de jefatura masculina), también es muy importante el crédito otorgado por comercios de proximidad a través del “fiado” (el 40 % de los hogares con jefatura femenina recurren a ellos y solo el 30 % de los hombres). Aunque los resultados muestran que también los hogares de mujeres están más expuestos frente a prestamistas y financieras (1 de cada 4 hogares recurrió a ellos en la pandemia).

4. Paradojas del cuidado y profundización de la vulnerabilidad económica

Uno de los principales objetos de disputa en las *gestiones monetarias del cuidado* han sido las prestaciones de la seguridad social, ya que su reclamo o manejo se ha traducido en múltiples fuentes de conflicto (generalmente con los progenitores) y en trámites que llevan adelante las mujeres para garantizar esos *dineros del cuidado*. A diferencia de los titulares varones, las mujeres que gestionan dichas transferencias monetarias del Estado son juzgadas por el manejo de estas piezas de

dinero (Wilkis y Partenio, 2010) y se generan tensiones en torno al control económico que los varones intentan ejercer sobre ellas (Kretzer, 2004). Los conflictos por el manejo de esas prestaciones pueden suscitarse incluso cuando los progenitores no son convivientes, pero retienen la titularidad sobre el cobro. Los años que trascurren las mujeres disputando por dichas prestaciones se traducen en nuevas dinámicas de endeudamiento. Así transcurrió Mirta los años previos a la pandemia (51 años, hogar monomarental, 8 hijos, trabajadora de casas particulares), buscando asesoramiento en ANSES para recuperar el SUAF de sus hijos. Aunque ella cobra la pensión por ser madre de siete hijos, intentó gestionar la titularidad del SUAF que su expareja cobraba todos los meses, pero durante la pandemia se dificultó seguir los trámites administrativos. Incluso llega a tomar conocimiento de que su exmarido gestionaba los créditos ANSES con esta asignación sin informarle a ella ni a sus hijxs. Debido a la caída de ingresos durante la pandemia y la falta de acceso a estas prestaciones, Mirta se sobreendeuda y adquiere compromisos riesgosos con un prestamista (para comprar alimentos y vestimenta a sus hijos), con una financiera (para los consumos diarios) y se le acumulan las facturas impagas del servicio de luz, agua e internet. Como arrastraba un historial de morosidad en el Veraz, debe recurrir al novio para que le preste su tarjeta de crédito para comprar en cuotas un celular para que sus hijos puedan estudiar a distancia. Cuando se reabren una serie de ventanillas de las dependencias públicas, Mirta comenta “hice el embargo de los salarios al [padre de sus cuatro hijos]” y logra cobrarlos recién a mediados de 2021. Su situación presupuestaria no mejora, pero ella debe establecer rápidamente las prioridades de pago y destina los primeros cobros del SUAF para pagarle al prestamista.

Al mismo tiempo, son las mujeres quienes deben rendir cuentas ante otrxs familiares sobre el destino que tuvieron esos dineros provenientes del Estado y resolver la supervivencia del hogar. En su mayoría, se trata de los varones de la familia que no solo desconocen el

valor de las *gestiones monetarias del cuidado* que ellas llevan adelante, sino que incumplen sus obligaciones de cuidado.

Para mostrar las ambivalencias y contradicciones de la relación entre derecho y deudas, presentamos una dinámica que ilumina cómo la vulnerabilidad económica puede generarse cuando los derechos no fallan o faltan sino cuando son reconocidos de manera, paradójicamente, individual. Para ello, reconstruimos la historia de Mabel, de 59 años. Ella convive en la casa que construyeron en un asentamiento con su exmarido -de 63 años- y sus 3 hijxs mayores de edad. Mabel cuida de su hija de 38 con discapacidad psicomotriz. También sigue cuidando a su exmarido, ya que supervisa los trámites de su pensión y controles por problemas cardiovasculares.

En su hogar, las fuentes de obtención de los *dineros del cuidado* provienen de la pensión por discapacidad de su hija y del quiosco que Mabel atiende desde su casa con el exmarido. Su hija de 31 años obtiene un ingreso por cuidar de sus sobrinos. El pago de servicios y alimentos proviene principalmente del quiosco, donde también “levantan quiniela”, como apuestas fuera del circuito oficial.

Por más de tres décadas Mabel no pudo acceder a un empleo formal en el mercado laboral, pero siempre trató de combinar actividades informales con los cuidados del hogar, en especial, de su hija. En relación a las gestiones monetarias y no monetarias del cuidado de su hija, Mabel reconoce “me siento como sola en la lucha ¿viste?” y eso la lleva a reconstruir su historia familiar “o sea, yo siempre aguanté muchas cosas, a pesar de que él me golpeaba al principio ¿eh? Siempre tuvimos problemas con la plata, viste, y con mi nena, que yo siempre me maneje sola con ella, nunca me acompañó con el problema de mi nena”.

Para Mabel los ingresos que se generan en el negocio familiar deben destinarse para el hogar donde viven sus hijxs en común. Pero ella advierte un manejo desigual del dinero y retiros excesivos por parte de su ex del fondo del quiosco (el “pozo” común). Esto no es una novedad para ella, ya que cuando era su marido “siempre” le “mintió” con la plata que ganaba.

Durante la pandemia, la dificultad para acceder a dependencias públicas vinculadas al sistema de salud y de seguridad social -junto con el pasaje a ventanillas virtuales- complejizaron los trámites relacionados con prestaciones sociales, certificaciones, recetas y consultas médicas. Dado que varios engranajes comenzaron a fallar en el marco del aislamiento (servicios de transporte, comunicación con escuelas especiales, trámites que pasaron a ser virtuales), esto se tradujo en mayores costos e incremento del tiempo que llevaron estas gestiones. En estos hogares, dichas gestiones fueron garantizadas íntegramente por las madres y no por los progenitores -sean convivientes o no- (Partenio, 2022a; 2022b).

Durante la pandemia no solo se intensificaron los cuidados directos de su hija, sino también las precondiciones del cuidado. Las gestiones llevadas adelante por Mabel se multiplicaron en pandemia, entre ellas, las comunicaciones para garantizar las “videollamadas del centro de día”, la recepción de útiles escolares, los trámites de la obra social, el reclamo por transportes “seguros” con la reapertura de la escuela especial. En el caso de la *gestión monetaria del cuidado*, una de las cuestiones más complejas fue garantizar la regularidad de la medicación.

Desde el inicio del aislamiento social, preventivo y obligatorio, Mabel gestionó mensualmente -y en completa soledad- la costosa medicación que toma su hija porque, tal como lo reconoce junto a otras madres “si no nos movemos nosotros, nadie te da nada”. La medicación no podía cubrirla con el ingreso de la pensión, por eso ella realiza múltiples gestiones para conseguirla, pero “era todo un trámite, y sacar el permiso [de circulación], viste, que a veces me costaba también con el tema del permiso (...) y para moverme usaba la plata de la pensión”. Sin embargo, estas gestiones no estuvieron exentas de objeciones. El manejo del dinero de la pensión se transforma en una fuente de conflicto con el exmarido y con sus otras hijxs que le cuestionan los usos del dinero. No solo es la “apoderada” del cobro de la pensión, sino que asume la completa responsabilidad sobre los atrasos

de pagos y las deudas (alimentos, salud, servicios, impuestos) que superan los ingresos el hogar. Sin contar con la titularidad individual de la prestación social, Mabel intentó gestionar créditos a través del sistema de seguridad social para garantizar algunas necesidades de su hija, pero fueron desestimados. Incluso recurrió al circuito formal, pero le pidieron “un recibo de sueldo”. A pesar de que sus hijxs “se lo echan en cara”, recurre al préstamo de tarjetas de créditos para garantizar “compras importantes” (electrodomésticos, vestimenta para la hija).

En este caso, la paradoja del cuidado se expresa en la ceguera de las políticas destinadas a la población considerada dependiente, donde el rol de quienes asumen cotidianamente diversas precondiciones del cuidado (entre ellas, las *gestiones monetarias del cuidado*) queda invisibilizado. De esta manera, es posible reconstruir la trayectoria de mujeres madres que se encuentran de por vida a cargo de sus hijxs con discapacidad, y que no solo han encontrado serias dificultades para acceder un empleo, sino también para contar con líneas de crédito en el circuito formal, menoscabando seriamente su autonomía económica.

5. Reflexiones finales

Las mujeres, lesbianas y feminidades trans de clases populares -incluidas las que se desempeñan en casas particulares y las trabajadoras de organizaciones comunitarias- en Argentina viven “encuentadas” (Wikis, 2017), porque atraviesan espirales de endeudamiento como parte de las prácticas financieras habituales y ven comprometidos sus ingresos laborales y no laborales en el pago de créditos para el consumo. La mayoría de estos créditos se encuentran ubicados en el sector informal bajo condiciones altamente desfavorables en materia de tasas de interés y devolución. Las experiencias previas en el sistema bancario y financiero terminan pesando en sus trayectorias, ya que un porcentaje importante termina con un historial de morosidad (Partenio, 2022a).

En los hogares pertenecientes a las clases populares, la crisis del cuidado se expresa con contundencia. De esta manera, es posible ad-

vertir en las dinámicas presentadas cómo se asocia la sobrecarga de trabajos de cuidados no remunerados con el sobreendeudamiento y la falta de acceso a la protección social de las mujeres, lesbianas y personas trans.

El trabajo colaborativo desde hace de más de 10 años nos ha permitido desarrollar una perspectiva sobre deudas, cuidado y derechos que vincula la economía feminista y la sociología del dinero. La tesis que resume este trabajo es “donde fallan los derechos, crecen las deudas”. Esta tesis, como venimos a presentar, no es neutra al género. Por el contrario, las deudas que crecen cuando fallan los derechos están asociadas a la distribución desigual del cuidado. Las *deudas del cuidado* son un emergente claro de un sistema de protección social injusto en términos de género. Colocar el foco en estas deudas como un revelador privilegiado de las injusticias es uno de los principales aportes de nuestro trabajo actual y futuro.

Bibliografía

- Arza, C. (2020). “Familias, cuidado y desigualdad”, *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/153), Santiago, CEPAL.
- Bohoslavsky, J. P. (2016). “Economic Inequality, Debt Crises and Human Rights”, *Yale Journal of International Law*, Vol. 41, pp. 177-199.
- Bohoslavsky, J. P. (2020). “Covid-19, economía y derechos humanos”, *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*, Vol. 30.
- Bohoslavsky, J. P. (2021). “The explosion of household debt: Curse or blessing for human rights?”, *Human Rights Quarterly*, 43:1, 1–28.
- Bohoslavsky, J. P. y Rulli, M. (2020). “Covid-19, instituciones financieras internacionales y continuidad de las políticas androcéntricas en América Latina”, *Revista Estudios Feministas*, Vol. 28: 2, e73510.
- Bustos, J. M. y Villafañe, S. (2020). “Introducción”, *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina*, Comisión

- Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/153), Santiago, CEPAL.
- Callegari, J., Pernilla, L. & Kullberg, C. (2019). “Gendered Debt – A Scoping Study Review of Research on Debt Acquisition and Management in Single and Couple Households”, *European Journal of Social Work*, 23 (5), 742-754.
- Carrasco, C. y Tello, E. (2011). “Apuntes para una vida sostenible”, Freixanet, M. (coord.) *Sostenibilitats. Polítiques públiques des del feminisme i l'ecologisme*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- CELS (2018). *La situación de los derechos económicos, sociales y culturales en la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/09/informesDESC.pdf>
- Fournier, M. y Cascardo, F. (2022). “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las organizaciones comunitarias y los espacios asociativos de cuidado en la Argentina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/52, LC/BUE/TS.2022/4), Santiago, CEPAL.
- Federici, S. (2021). “Mujeres, dinero y deuda. Notas para un movimiento feminista de reapropiación”, Federici, S., Gago, V. y Cavallero, L. (eds.) *¿Quién le debe a quién? Ensayos Transnacionales de Desobediencia Financiera*, Tinta Limon Ediciones, Buenos Aires.
- Gago, V. y Cavallero, L. (2019). *Una Lectura Feminista de la Deuda*, Buenos Aires, Tinta Limon Ediciones.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2019). Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018: informe de gastos, Primera edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, INDEC.
- Kreutzer, S. (2004). “Una mujer con dinero es peligrosa. Cuestiones de género en el manejo del dinero y la deuda a nivel familiar”, Villarreal, M. (coord.) *Antropología de la deuda: crédito, ahorro, fiado y prestado en las finanzas cotidianas*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.

- Meresman, S. y Ullmann, H. (2020). “COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana”, Serie Políticas Sociales, N° 237 (LC/TS.2020/122), Santiago, CEPAL.
- Partenio, F. (2018). “Cambiemos en el poder: la experiencia de perder derechos. Un análisis feminista de las reformas del gobierno de Mauricio Macri”, AA.VV., *La economía argentina a dos años de gobierno de Cambiemos*. Análisis N° 26, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert-Stiftung.
- Partenio, F. (2021). “Ofensiva corporativa sobre los cuidados: el caso de las plataformas de cuidado en América Latina”, Megaproyectos, herramienta corporativa al asalto de la vida, Pérez Orozco, A, y S. Piris (coord.), OMAL, Bilbao, junio.
- Partenio, F. (2022a). “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las mujeres de hogares de clases populares en la Argentina”, Documentos de Proyectos CEPAL (LC/TS.2022/56-LC/BUE/TS.2022/2), Santiago.
- Partenio, F. (2022b). “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las trabajadoras de casas particulares en la Argentina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/53, LC/BUE/TS.2022/3), CEPAL, Santiago.
- Pautassi, L. (2021). “El trabajo de cuidado no remunerado en salud en el contexto de América Latina. La centralidad durante la crisis de COVID-19”, *Estudios Sociales del Estado*, 7:13.
- Pérez Orozco, A. y Fernández Ortiz de Zárate, G (2021). *¿Y si el hámster dejara de mover la rueda capitalista?*, Paz con Dignidad-OMAL-Colectiva XXK, Bilbao.
- Rodríguez Enríquez, C. (2020). “Elementos para una agenda feminista de los cuidados”, Batthyány, K. (coord.) *Miradas latinoamericanas a los cuidados*, CLACSO-Siglo XXI, Buenos Aires y México, CLACSO.
- Tumini, L. y Wilkis, A. (2022). “Cuidados y vulnerabilidad financiera: un análisis a partir de la Encuesta Nacional de Endeudamiento

- y Cuidados (ENEC) en la Argentina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/61-LC/BUE/TS.2022/1), CEPAL, Santiago.
- Wilkis, A. (2013). *Las sospechas del dinero*, Buenos Aires, Paidós.
- Wilkis, A. (2017). *The Moral Power of Money. Morality and Economy In The Life of The Poor*, Stanford University Press, Stanford.
- Wilkis, A. (2020). “Radiografía social de la vulnerabilidad financiera de las familias en contexto de pandemia en el AMBA”, San Martín, EIDAES.
- Wilkis, A. y Partenio, F. (2010). “Dinero y obligaciones generizadas: las mujeres de sectores populares frente a las circulaciones monetarias de redes políticas y familiares”, *La Ventana, Revista de estudios de género*, Vol. 4:32, diciembre.

Deuda y derecho a la educación en América Latina y el Caribe¹

Francisco Cantamutto y Agustina Costantino

1. Introducción

El Estado es el principal garante del derecho humano a la educación. Es responsable de proveer una educación pública, gratuita, inclusiva y de calidad, para todas y todos, a lo largo de toda la vida. Ilas Bantekas señala que se trata de una herencia de las tradiciones liberal –como forma de garantizar individuos capaces– y socialista –que entiende la importancia de la educación como bien común–. Sin embargo, las corrientes neoliberales de pensamiento no necesariamente sostienen esa misma idea (Bantekas, 2018). No se trata de que no valoren la educación, sino que entienden que, en última instancia, se trata de una responsabilidad de los individuos o su entorno. Cómo obtener los recursos para educarse es un problema individual, y existe confianza desmedida en que el mercado hallará solución, tanto para la provisión

¹ El presente capítulo recupera los hallazgos del informe “Impactos del endeudamiento en la realización del derecho humano a la educación. Reflexiones sobre la financierización de Estados y hogares en América Latina y el Caribe”, realizado por la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), disponible en https://redclade.org/wp-content/uploads/Impactos_endeudamiento_LATAM_completo.pdf

de educación como para su financiamiento, por ejemplo, mediante crédito.

Las políticas neoliberales han afectado a la educación por diversas vías, incluyendo su propia concepción como una mercancía en lugar de como un derecho. En tal sentido, promovió –y promueve– una indistinción entre las formas de provisión, considerando en última instancia a los diferentes proveedores como parte de la agregación de una oferta de mercado. La privatización es la forma última de este impulso a la mercantilización. Las políticas de austeridad y las reformas estructurales socavan así el derecho humano a la educación, al no garantizar condiciones decentes de acceso y permanencia. Como se explicará aquí, esta afectación no es neutral en términos de género, dado que tiende a marginar a niñas, adolescentes y mujeres, limitando sus trayectorias laborales, sobrecargándolas de tareas y exponiéndolas a otras formas de discriminación o violencia.

El desplazamiento del Estado como proveedor educativo significa una creciente presión sobre los ingresos de los hogares en su esfuerzo por sostener el acceso a educación. Esta presión se ha conjugado con una retracción generalizada de los ingresos de los hogares que viven de su capacidad de trabajar, lo cual parece estar induciendo a procesos de endeudamiento de los hogares. En este caso, también hay efectos diferenciales sobre las mujeres, que suelen tomar las deudas para solventar los gastos asociados a las tareas domésticas y de cuidados.

Estos cambios vienen de la mano de una reconfiguración a escala mundial del capitalismo desde los años 70. A partir de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, se desplegó una ofensiva de clase cuyo programa político-económico fue el neoliberalismo (Block, 1989; Harvey, 2007). Las reformas neoliberales impulsaron la financiarización, que se constituye en un rasgo predominante de nuestra época. Se trata del dominio de las finanzas sobre las economías, producida tanto por la preponderancia de los actores financieros como de sus lógicas de funcionamiento (Palley, 2021). Hoy, afecta a la vida cotidiana en diversos planos, tanto en la construcción de subjetivida-

des como en el acceso a bienes y servicios². En especial, la difusión del endeudamiento como forma de lidiar con la falta de recursos ha dado lugar a una doble vulneración de los derechos humanos: en primera instancia, por no estar garantizada su realización, y que la misma dependa de la toma de deuda; y en segunda instancia, porque la propia dinámica de la deuda pone en jaque la realización esos mismos derechos en el futuro. La financierización vulnera así el respeto de los derechos humanos.

Este capítulo explora los impactos de la deuda pública sobre el derecho humano a la educación, focalizando en América Latina y el Caribe (ALC), aunque muchas de sus conclusiones pueden generalizarse fuera de la región. La primera sección presenta las tendencias recientes en materia de financiamiento público a la educación y sus efectos analizados con perspectiva de género. La falta de cumplimiento de metas de inversión en educación es especialmente dañina sobre los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres, al marginarlas del acceso y permanencia en el sistema educativo, bloqueando oportunidades de formación y empleo, exponiéndolas con ello a otras formas de discriminación y segregación. La segunda sección analiza la relación de estos déficits de inversión con el endeudamiento público.

2. El déficit de financiamiento estatal a la educación y su impacto diferenciado según el género

Como señalamos, las reformas neoliberales tendieron a concebir la educación como una mercancía. Así se pasó a evaluar al “mercado” educativo como uno con diferentes prestadores, con una distinción cada vez menos clara entre instituciones públicas y privadas, que son tratadas como meros proveedoras de un servicio. En algunos casos se empezó a considerar que para el Estado podría ser menos costoso financiar parcialmente entidades privadas para cubrir las necesida-

² El enlace entre la financierización a nivel estructural, los efectos sobre la vida cotidiana y las resistencias ha sido presentado de forma comprehensiva en Cavallero y Gago (2019).

des educativas, con mejores resultados. La privatización se promueve también delegando a empresas la provisión de libros de texto, el diseño de software de aprendizaje, la construcción y el mantenimiento de infraestructura, la oferta de capacitación para docentes y las herramientas de gestión escolar, entre otras. Los menores compromisos fiscales del Estado en la materia tienden a desfinanciar a las entidades públicas. Esto produce una presión sobre las finanzas de los hogares, que eleva su exposición al endeudamiento. Dado que las mujeres tienden a ser responsabilizadas de las tareas domésticas y de cuidados, la deuda asociada a la educación suele impactar sobre ellas. Asimismo, dado que los ingresos de mujeres tienden a ser más irregulares, tienen una mayor exposición a endeudarse para sostener el acceso y permanencia en el sistema educativo.

Sin embargo, la evidencia indica que la educación privada no siempre obtiene mejores rendimientos. En cambio, sí fomenta diversas formas de segregación (Malouf y Farr, 2019). La privatización ha sido mayor en la educación infantil temprana y en la terciaria, lo que ha afectado especialmente el acceso y permanencia en el sistema educativo de las mujeres. Dado que ellas son quienes al mismo tiempo cargan con el peso de las tareas de cuidado (Ambrose y Archer, 2020), estas dificultades pueden arrastrarse incluso después del acceso, al competir en el uso del tiempo, dando lugar a trayectorias educativas diferentes. De hecho, cuando hay limitaciones al acceso o permanencia en el sistema educativo, tienden a ser las niñas, adolescentes y mujeres quienes abandonan, para abocarse a tareas domésticas y de cuidado. Esto limita su formación actual y con ella el acceso a otros recursos culturales, que ayudan a socavar las formas de discriminación social que sufren. No solo eso, sino que, con menos credenciales educativas, posiblemente su inserción laboral futura sea más precaria que la de sus pares varones. Incluso más, en el presente, la falta de recursos públicos en la educación limita las oportunidades laborales en un sector particularmente feminizado.

En general, se entiende que los Estados financian la educación por la demanda y por la oferta. En el caso del subsidio a la demanda, el dinero fluye del Estado a los hogares, para que tomen la decisión de dónde estudiar. Estos recursos llegan a los beneficiarios de forma directa por asignación del Estado o de parte de las mismas instituciones educativas (con una partida propia de la institución o fondos provistos por el Estado). Esta transferencia puede tomar la forma de becas, asignadas por criterios de rendimiento académico o por necesidades económicas. Sin embargo, en algunos casos la transferencia llega a través de créditos provistos por las propias instituciones educativas, los bancos o el propio Estado. Esto es especialmente cierto en el caso de la educación superior –en la región, sobresale el caso de Chile, aunque Colombia y Brasil también utilizan de manera generalizada este sistema–. Esta alternativa traslada el problema del financiamiento a los hogares, presionando sobre sus ingresos y generando una dinámica perniciosa de endeudamiento.

En el caso de sostener la oferta, el Estado suele proveer recursos a las instituciones educativas a través de partidas presupuestarias previstas anualmente. Si bien hay una prioridad en la asignación de recursos a las instituciones públicas, en las últimas décadas se generalizó la asignación de recursos públicos también a instituciones privadas, financiando su funcionamiento de manera directa³. Asimismo, los Estados han incorporado nuevas formas de asignación de recursos (García de Fanelli, 2019). Por un lado, se usan fórmulas con diversos indicadores de insumos y resultados (como tasas de matriculación y egreso, cantidad de docentes, etc.) para determinar los recursos a asignar. Por otro lado, se generalizaron contratos con objetivos específicos, en los que se ponen fondos a disposición para una inversión o tarea específica (como la construcción de cierta infraestructura o la internacionalización mediante intercambios entre docentes, por ejemplo). Estos mecanismos son presentados como más aptos para

³ Por ejemplo, en Costa Rica, México y Perú, más del 90 % de los fondos públicos dirigidos a instituciones de educación privada llegan como asignaciones directas. Ver Arias *et al.* (2021).

la evaluación de gestión, y suelen acompañar los préstamos de los organismos multilaterales, que buscan evaluar resultados concretos. Esta lógica pone a competir las instituciones educativas entre sí y a menudo genera incentivos perversos que van en detrimento de la calidad (por ejemplo, la necesidad de aumentar la tasa de finalización de estudios puede incentivar formatos menos exigentes de evaluación).

Al mismo tiempo, los programas para financiar objetivos específicos suelen operar contra el financiamiento general de la educación: se dispone de menos fondos generales para la libre determinación de las instituciones, y se reemplazan por fondos con destinos específicos, que no siempre responden a las necesidades de las comunidades educativas. Las instituciones con mayor capacidad de captar estos fondos tienen mayor probabilidad de lograr mejoras en infraestructura, en programas de promoción científica, de internacionalización, etc. El problema central de esta lógica es que tiende a reforzar las asimetrías: las instituciones con mayor capacidad para captar fondos –por el motivo que fuera– pueden alcanzarlos y, al invertirlos, elevar sus propias capacidades, de modo que tienen más chances de obtener nuevo financiamiento. Así, las instituciones con cierto rezago se ven crecientemente excluidas de financiamiento.

Es importante remarcar que esto no ocurre necesariamente por mal manejo de los recursos. Por ejemplo, las entidades más pequeñas, de zonas más alejadas, pueden tener menos capacidades institucionales para destinar a esta clase de convocatorias, de modo que quedan por fuera y la inequidad se retroalimenta. En general, se encuentra que los resultados educativos dependen en gran medida de la posición social de origen de las comunidades educativas (con la riqueza y el nivel educativo parental como principales rasgos). Así, las comunidades más pobres necesitan un apoyo adicional para llegar a las mismas condiciones de base de otras escuelas que parten de un capital social más favorable. La lógica de suponer homogéneas las condiciones de base para captar fondos adicionales no hace sino reforzar las desigualdades de origen. Este efecto es particularmente remarcable para iden-

tificar formas interseccionales de discriminación sobre las mujeres, que pueden verse más afectadas en sus oportunidades cuando parten de un contexto social vulnerable.

Debe subrayarse que estas tendencias están reñidas con un conjunto amplio de obligaciones de los Estados, que deben garantizar una educación pública, gratuita, de calidad e inclusiva, para todas y todos, a lo largo de toda la vida, así como regular la oferta educativa privada e incluso limitándola cuando viole el marco del derecho a la educación. Estas obligaciones están plasmadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y desarrolladas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. También se mencionan en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960), en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), y en marcos regionales como la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948).

También están previstos en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS-4), que insta a asegurar una educación inclusiva y equitativa de calidad. El Informe de 2015 sobre la Protección del Derecho a la Educación contra la Comercialización, del ex relator especial de la ONU sobre el derecho humano a la educación, Kishore Singh, está justamente centrado en los límites que se pueden poner a la presencia de capitales privados en la educación por los riesgos que entrañan (A/HRC/29/30)⁴. Finalmente, se expresan también en un sentido semejante los Principios de Abiyán⁵, adoptados en 2019 por expertos y expertas internacionales en derechos humanos, incluyendo a la doctora

⁴ Ver informe en <https://www.right-to-education.org/node/1187>.

⁵ Ver más en <https://www.abidjanprinciples.org/es>.

Kombou Boly Barry, relatora especial de la ONU sobre el derecho a la educación.

¿Cuánto deberían invertir los Estados para garantizar la realización del derecho humano a la educación? La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) es la agencia responsable en la materia. Según estipula en la Agenda de Educación 2030⁶, su recomendación es invertir en educación al menos entre un 4 % y un 6 % del PIB o entre un 15 % y un 20 % del gasto público para cumplir con el ODS-4, que apunta a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y a promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos y todas. Estos valores especifican los compromisos establecidos en los encuentros de Oslo (2015) y Adís Abeba (2015)⁷ para incrementar la financiación de manera que se cumpla con el ODS-4. Los y las ministras de Educación de ALC señalaron en el punto 20 de la Declaración de Lima (2014) la voluntad de alcanzar esta pauta superior (Unesco, 2014). Incluso más: junto con los jefes y jefas de delegación de ALC se comprometieron –tras la Declaración de Incheon (2015)– a que estos fueran los niveles *mínimos* de inversión (CLADE, 2015). Se trata de un posible camino para acortar las brechas con relación a naciones más desarrolladas.

¿Han cumplido esta inversión? Considerando que los parámetros fueron establecidos en 2015, se compararon 30 países de la región según lo actuado entre ese año y 2020 respecto de la tendencia previa desde inicios del siglo, a través del indicador de inversión en educación respecto del PIB. Allí se destaca que hay 14 países que no cumplen con la inversión mínima recomendada. De los 16 países que sí cumplen, 9

6 La Agenda de Educación 2030 explicita estos valores en los puntos 14 y 105. Está disponible aquí: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa. La guía de la Unesco *Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Educación 2030* marca la misma pauta (p. 23); está disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246300_spa.

7 La Declaración de Adís Abeba (ver especialmente los puntos 12, 20 y 78) está disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf. La Declaración de Oslo enfatiza la movilización de recursos para el financiamiento de la educación. Ver en <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/oslo-summit-on-education-for-development--chairs-statement.pdf>.

redujeron su inversión en los últimos cinco años, en lugar de elevarlo o sostenerlo. Solo 4 de ellos superaron el compromiso del 6 %, los demás cumplen la inversión mínima (4 %). Haciendo el mismo ejercicio para el indicador que compara el peso de la inversión en educación respecto del gasto público, se encuentra nuevamente que 14 países no alcanzaron el mínimo sugerido (15 %). De los 16 que sí cumplen la meta mínima, 7 superan la cuota superior de la recomendación (20 %). Es decir, los compromisos adquiridos a nivel internacional de garantizar el derecho humano a la educación no han sido honrados de manera sistemática y generalizada por los países de ALC.

La falta de inversión suficiente en educación por parte de los Estados abre espacios para diferentes formas de privatización, mercantilización y financiarización. Concretamente, si el Estado no compromete suficientes recursos para financiar la educación, el deterioro –real o percibido– del sector induce a que algunas empresas ofrezcan servicios educativos a quien pueda pagarlos, sea en la forma de prestación formal o incluso como tutorías extrainstitucionales. Esto conforma nichos de inversión rentables que no necesariamente significan una privatización total del sector, aunque sí la creciente penetración de negocios privados en el ámbito educativo⁸. Como ya se señaló, la prestación privada no parece tener por objetivo o resultado esperado la reducción de las diversas formas de discriminación y segregación –considerando, en primer lugar, su elevada asociación con la desigualdad de ingresos de origen–. Como se mencionó, este fenómeno no es neutral en términos de género.

Más aún, la insuficiencia de financiamiento público en educación tiene diversos impactos negativos. Sin suficientes fondos, no se puede reponer la infraestructura deteriorada o los equipos existentes, ni tampoco cubrir las necesidades surgidas por la expansión de la población que asiste a las instituciones educativas. Esto se hizo particularmente visible durante la pandemia de COVID-19, cuando la región

⁸ Sobre las tendencias de mercantilización y privatización, así como los riesgos asociados, ver Unesco (2015; 2021) y A/HRC/29/30. Para una revisión del caso argentino, Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde (2018).

mostró severas dificultades para dar continuidad a la educación por vías virtuales. Debe resaltarse que, como quedó claro durante la pandemia, la incapacidad de sostener el vínculo aumenta la exposición de las niñas, adolescentes y mujeres a la violencia de género, limitando las herramientas de prevención y atención.

La falta de inversión dificulta sostener la calidad en la formación docente, así como el pago digno por su trabajo, imposible de cubrir sin recursos. Accesoriamente, la falta de pago digno a personal de apoyo no docente afecta las condiciones de asistencia –como sanidad y seguridad– en las instituciones. Estas situaciones pueden influir en el flujo de personas que deciden dedicarse a la docencia, al ocasionar problemas de selección adversa (personal calificado decide no dedicarse a esta actividad por los malos salarios) o insuficiencia de personal⁹. Con seguridad, induce a legítimos reclamos gremiales. Dado que la educación es un sector donde la participación laboral de las mujeres es particularmente alta, la falta de recursos afecta especialmente sus oportunidades.

De modo que la falta de inversión pública suficiente en la educación tiene un séxtuple impacto negativo sobre las mujeres, adolescentes y niñas. Primero, porque son quienes tienen más probabilidades de quedar excluidas del acceso al sistema educativo cuando hay sub-inversión, puesto que se suele priorizar el acceso a varones del hogar. Segundo, porque esta exclusión condiciona la trayectoria laboral posterior, al obturar oportunidades laborales que requieran ciertas credenciales. Tercero, también limita las oportunidades laborales actuales, puesto que el trabajo en el sector educativo está altamente feminizado, de modo que las mujeres pierden oportunidades de trabajo decente en el sector público. Cuarto, dado que en el sector público la brecha de ingresos tiende a ser menor que en el resto de la economía, esta pérdida de puestos de trabajo tiende a ensanchar la brecha a nivel agregado. Quinto, el sistema educativo no solo garantiza ciertos

⁹ Sobre los efectos referidos de la subinversión en educación, ver Archer y Saalbrink (2021) y Marphatia (2010).

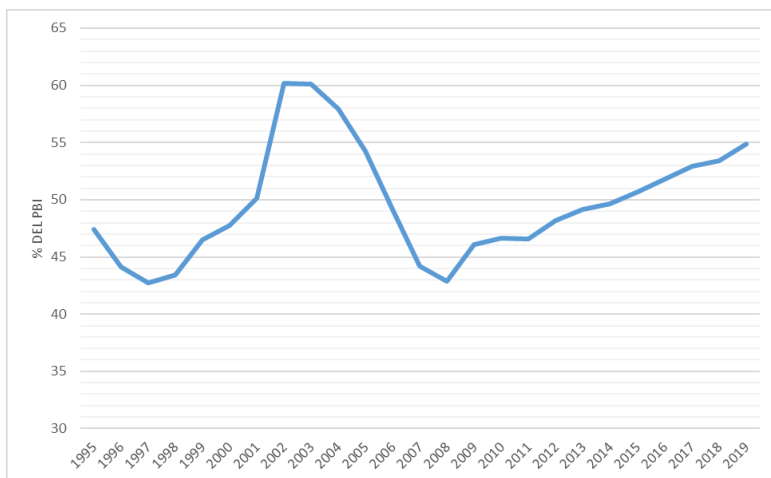
aprendizajes, sino que también provee de condiciones de cuidado, que liberan tiempo a las personas adultas responsables, disponibles para trabajar, formarse o descansar. Cuando estas no están disponibles o son deficientes, la sobrecarga de tareas de cuidados recae sobre las mujeres, adolescentes y niñas. Sexto, el sistema educativo también brinda herramientas de contención y prevención en materia de seguridad ante la violencia de género. La falta de recursos suficientes limita la capacidad de lidiar con esta clase específica de violencia.

3. Deuda pública y financiamiento de la educación

Si bien el cumplimiento de los compromisos de inversión educativa tiene diversos determinantes, aquí enfatizamos su vínculo con el endeudamiento público. Las reformas neoliberales hicieron perder a los Estados diversas fuentes de recaudación, al eliminar impuestos –especialmente, aquellos progresivos– y otros ingresos no tributarios (como los provenientes de empresas públicas). Las políticas de apertura y liberalización aumentaron la exposición de las economías periféricas a shocks externos, que reduce los recursos disponibles durante las crisis. Asimismo, junto a las reformas laborales, reconfiguraron las economías en un sentido de mayores niveles de precariedad en el mercado de trabajo, lo cual también redujo el acceso a recursos de los Estados.

Estas pérdidas de recursos fiscales fueron acompañadas por un mayor acceso al crédito como alternativa de financiamiento. De hecho, los Estados de los países periféricos tomaron cada vez más deuda (Cantamutto y Castiglioni, 2021). Desde mediados de los años 90, los Estados de ALC tomaron aceleradamente deuda (gráfico 1). Si bien a inicios del siglo XXI la dinámica fue la opuesta, en gran medida gracias a una coyuntura favorable de precios internacionales, la crisis de 2008 marcó un límite a este camino: a partir de entonces, las deudas públicas latinoamericanas crecieron nuevamente. Munevar calcula que la deuda pública de la región alcanzó el 78 % del PIB en 2020, año en el cual se destinaron 95.000 millones de dólares al pago de deudas (Munevar, 2021a).

Gráfico 1. Deuda del gobierno central como proporción del PIB, promedio simple 28 países de ALC



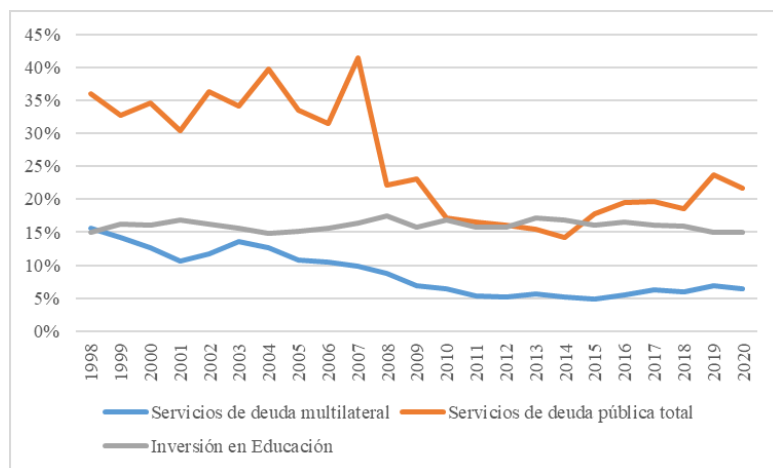
Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

La toma de deuda puede cubrir necesidades fiscales en un momento del tiempo, al proveer liquidez. El problema está en que, en los períodos subsiguientes, cuando se la debe pagar, se convierte en una fuente de pérdida de recursos. Esto implica una salida sistemática de dinero en concepto de intereses, cuyo peso puede comprometer otras partidas, como las que garantizan el derecho humano a la educación. Durante 2020, 108 de 116 economías periféricas vieron aumentar sus deudas públicas, por un total de 1.900.000 millones de dólares (equivalentes al 8,3 % de su PIB). Al mismo tiempo, estos países pagaron a los acreedores un aproximado de 194 000 millones de dólares. Estos fondos, en lugar de utilizarse para lidiar con la crisis, fueron destinados a pagar deuda: en 62 de estos países, los desembolsos por este concepto superaron la inversión en salud, y en 36, los destinados a educación (Munevar, 2021b).

El gráfico 2 presenta la evolución de los servicios de la deuda pública total y de la deuda con organismos multilaterales (que es par-

te de la anterior), comparadas ambas con la inversión en educación, para toda la región como agregado, como promedio para los países de ALC. Allí se ve que la deuda pública mantuvo un peso elevado hasta 2007 y cayó desde ese momento hasta 2014, cuando se inició un crecimiento relevante. Los servicios de deuda multilateral explicaban más de un tercio de los servicios totales al inicio del período. Sus valores cayeron hasta 2011 y crecieron tenuemente desde entonces. Su peso en los servicios totales se incrementó. En cambio, la inversión en educación se muestra más estable en el tiempo, lo que evidencia una correlación baja entre estas variables. Si se mira la situación desde 2014, la inversión en educación muestra un leve descenso, mientras que los pagos de deuda totales crecen en mayor medida que los pagos de deuda multilateral.

Gráfico 2. Servicios de deuda pública, deuda multilateral e inversión en educación como proporción del gasto público total, promedio para ALC



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Deben evitarse análisis mecánicos: hay contextos en que los Estados pueden pagar deuda sin necesariamente desplazar el financiamiento de la educación. Esto ocurrió durante la primera década del siglo XXI, bajo un contexto de altos precios internacionales y elevado crecimiento. En un escenario de elevado dinamismo, la contradicción no se presenta con fuerza: parece posible invertir en educación al mismo tiempo que se cancela deuda. La contradicción emerge con mayor claridad cuando ese crecimiento económico se desacelera: en los últimos siete años de la serie se nota que el alza en los servicios de deuda –total, y en menor escala, multilateral– desplazan a la inversión en educación. De este modo, justamente cuando las condiciones de vida se vuelven más vulnerables, el desplazamiento de derechos a favor de los acreedores se vuelve más claro. En 2019, Haití, Guyana y El Salvador pagaron más deuda de lo que invirtieron de manera combinada en educación, salud y protección social (Agg, 2021).

Durante la pandemia, el peso de la deuda limitó las opciones de los Estados a la hora de actuar. Considerando el carácter procíclico del gasto público en la región, la caída del PIB en 2020 produjo una caída aproximada del 9 % de la inversión en educación (Cepal y Unesco, 2020). El impacto de este desplazamiento tiene impactos de inmediato y largo plazo en el deterioro de las condiciones de los sistemas educativos (Banco Mundial, 2021; Ledoux y Koffi Segniagbeto, 2021).

En la tabla 1 se presenta de otro modo la tensión entre los gastos vinculados a la deuda pública y la inversión en materia educativa, comparando los dos indicadores antes utilizados –su peso en el gasto público total y en el PIB– con sus equivalentes en relación con la deuda (comúnmente utilizados como indicadores de sostenibilidad). Allí se muestra la variación porcentual de los indicadores en el último lustro respecto del lustro anterior, para los países con suficientes datos. El principal resultado es que existe una correlación negativa entre estos indicadores en la región: al subir el gasto en un concepto, disminuye en el otro. En la región tomada en promedio, lo que se observa es que el peso de la deuda ha aumentado cuando se comparan los períodos

2011-2015 y 2016-2020 (31 % si se mide con relación al PIB, 30 % con relación al gasto público). Esto ha repercutido en una retracción de la inversión en educación (2 % en el indicador respecto del PIB, 4 % respecto del gasto público total).

Tabla 1. Variación en indicadores de deuda y educación, período 2016-2020 respecto de 2011-2015

País	Respecto del PIB		País	Respecto del gasto público	
	Deuda	Educación		Deuda	Educación
Argentina	180%	-5%	Argentina	185%	-10%
Honduras	133%	-17%	Honduras	156%	-10%
Ecuador	115%	-11%	Ecuador	104%	-3%
Brasil	109%	5%	Brasil	98%	3%
Colombia	99%	-2%	Nicaragua	79%	-3%
Nicaragua	97%	-5%	Colombia	79%	-5%
Granada	87%	-21%	México	66%	-5%
México	63%	-10%	Paraguay	49%	6%
Haití	59%	-14%	Haití	48%	8%
Paraguay	57%	-24%	Jamaica	48%	-8%
Dominica	41%	53%	ALYC	30%	-4%
Jamaica	33%	-12%	El Salvador	8%	-6%
ALYC	31%	-2%	Costa Rica	7%	9%
El Salvador	12%	-5%			
Costa Rica	6%	3%			
Rep. Domini	4%	26%			
Panamá	-2%	-6%	Rep. Domini	-8%	14%
Guyana	-3%	42%	Perú	-18%	13%
Perú	-3%	18%	Guatemala	-21%	7%
Belice	-19%	12%	Panamá	-26%	-13%
Guatemala	-21%	4%	Belice	-27%	-2%
Correlación		-43%			-44%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Pocos países de la región escapan a este comportamiento general, que no se encuentra al comparar con el promedio del resto del mun-

do. Los tres países más dinámicos en este proceso de endeudamiento son Argentina, Ecuador y Honduras. Son economías de tamaños muy distintos, con especializaciones productivas diferentes, de modo que la causa no parece estar en un problema de este tipo. En los tres casos, atravesaron la mayor parte del último lustro bajo gobiernos de signo liberal-conservador, pero no fueron los únicos países con esta clase de gobiernos. Una característica exclusiva de este grupo es que los tres tuvieron vigente un acuerdo con condicionalidades del FMI. Se trata de un hallazgo interesante y distintivo, toda vez que no se suele considerar al FMI en relación con la educación, puesto que sus convenios no tienen mandato en la materia. Los bancos e instituciones de desarrollo –Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF, actualmente denominada Banco de Desarrollo de América Latina)– invierten sobre temas educativos y han recibido relativamente más atención.

Es que el impacto de la deuda no se agota en el momento del pago. Su magnitud creciente da un rol cada vez más protagónico a los acreedores en la definición de las políticas públicas en un amplio abanico temático. Este rol es a veces subrepticio, efectuado a través de movimientos de capitales que desestabilizan las economías. Una salida de capitales genera problemas fiscales, así como incertidumbre en el mercado cambiario y financiero, y zozobra en la población. Los gobiernos tratan de evitar esta clase de eventos, pues acaban siendo presentados como responsables de una crisis. El poder de los acreedores es estructural, y por ello no siempre necesitan presentarse de manera pública, explícita. Para ello, cuentan en el debate público con mediadores que se presentan como intérpretes: los grandes medios de información, consultoras privadas que proveen análisis pretendidamente asépticos –técnicos– y agencias calificadoras de riesgo, a través de sus recomendaciones. Todos estos actores, de fuerte presencia en la arena pública, tienden a enfatizar la relevancia de mantener las finanzas ordenadas. Es muy importante enfatizar desconocen las demás obligaciones que los Estados tienen con su ciudadanía (Bonet

de Viola, Delfor y Fernández, 2020; Koskenniemi, 2021), como por ejemplo garantizar educación de calidad.

El FMI en particular se convirtió en el encargado de traducir las demandas de los acreedores en programas de políticas públicas concretas. Las políticas “correctas” o “adecuadas” para los países son consideradas en las revisiones anuales que realiza el organismo sobre los países miembro, y que son tomadas como evaluación válida de la economía. En un mismo sentido actúan otras evaluaciones, como las del Banco Mundial en su informe sobre “hacer negocios” (*Doing business*)¹⁰. De modo que los organismos de crédito, apañados por su carácter de entidad interestatal, aparecen validando la visión de los acreedores a través de sus informes.

El FMI está orientado a resolver desequilibrios financieros, monetarios y cambiarios, y en principio no tiene vínculo directo con el derecho humano a la educación. Sin embargo, debido a su creciente énfasis en la consolidación fiscal y la apertura de las economías, incide sobre la capacidad de los Estados para invertir en educación. El FMI entiende que la principal fuente de inestabilidad proviene del déficit fiscal y que, por ende, es necesario avanzar de forma acelerada hacia su reducción. Para el organismo, el modo de hacerlo es a través de la reducción de ciertos gastos públicos –aunque nunca propone reducir los servicios de la deuda–; por ello, insiste en reducir el gasto, incluso si ya está por debajo del promedio de países similares (Ambrose y Archer, 2020). Esto afecta por supuesto a áreas sensibles como el empleo público y la protección y seguridad social. De hecho, este énfasis en la reducción del déficit fiscal mediante limitaciones a la contratación de personal o a los salarios pagados en el sector público, aun sin tener destino directo en materia educativa, impacta negativamente sobre este sector (Ambrose y Archer, 2020; Stubbs y Kentikelenis, 2021)¹¹.

10 Este informe ha ocasionado gran malestar a escala internacional, por las acusaciones de malversación de datos para favorecer o perjudicar a países. Ver por ejemplo *El País* (2021).

11 Por presión de la sociedad civil, en 2007, el FMI dejó de imponer topes salariales en sus recomendaciones. Sin embargo, un informe reciente indicó que esta práctica

Las áreas de salud y educación suelen encontrarse entre las de mayor peso en la masa salarial total, de modo que las limitaciones al gasto y los topes salariales o de contratación las afectan de forma especial. De hecho, el propio FMI reconoció que los países muy endeudados terminan ajustando en educación y salud, las áreas que más sufren durante crisis financieras (Bantekas, 2018). De esta forma, el personal docente termina trabajando más horas, con mayor cantidad de estudiantes o menores salarios. Se trata de funciones básicas del Estado que se ven perjudicadas en el momento del recorte, pero también en términos dinámicos, porque expulsan personal calificado o evitan que tenga interés en insertarse en el sector. Estas suelen ser áreas del mercado laboral altamente feminizadas, de modo que el recorte tiene un efecto desigual sobre las mujeres, que encuentran menos empleo o, si lo consiguen, obtienen una remuneración más baja. Dentro del sector público, la brecha salarial entre hombres y mujeres suele ser alrededor de un 10 % menor que la existente en el sector privado, de modo que, al limitar su alcance, hay un efecto de ampliación de la brecha salarial. Más aún: como ya se ha explicado, los recortes en materia educativa implican limitaciones para garantizar su acceso universal, algo que suele perjudicar en especial a mujeres y niñas.

Junto al FMI actúan otros organismos internacionales menos centrados en problemas coyunturales, orientados en cambio en préstamos para el desarrollo. En la región tienen fuerte presencia el Banco Mundial, la CAF y el BID. Estos también utilizan condicionalidades de la mano de sus créditos (Moreira Martins, 2021a, 2021b). Su visión se impone dado que tienen capacidad de destrabar donaciones y cooperación internacional, fundamental para países vulnerables. Si bien en la última década la cantidad de condiciones exigidas por acuerdo disminuyó, su influencia ha sido determinante a la hora de privilegiar la estabilidad macroeconómica como objetivo de política, por lo cual suelen poner límites al gasto público –incluso en educa-

retornó a los usos del organismo, que lo incluyó en la mayoría de sus acuerdos. Ver Archer y Saalbrink (2021).

ción (Brunswijck, 2019)–. El incentivo a la privatización y a diversas formas de asociación público-privada también ha estado presente en las últimas décadas. Si bien sus proyectos representan apenas el 0,2 % de la deuda pública regional, su influencia en el ámbito educativo es relevante, marcando la producción de indicadores, objetivos y recursos técnicos.

4. Comentarios finales

El Estado es el principal garante del derecho humano a la educación. Es responsable de proveer una educación pública, gratuita, inclusiva y de calidad, para todas y todos, a lo largo de toda la vida. Las políticas neoliberales han afectado a la educación por diversas vías, incluyendo su propia concepción como una mercancía en lugar de como un derecho. En tal sentido, se produce una indistinción entre las formas de provisión privada y pública, desdibujando las obligaciones del Estado. La mercantilización y la privatización vinieron de la mano de un cambio de prioridades de los Estados a la hora de elegir los destinos del gasto público, descargando el peso de lograr acceso a la educación sobre los ingresos de los hogares. Este cambio de prioridades no es neutral en términos de género, puesto que afecta en especial a las niñas, adolescentes y mujeres, que son las primeras en ser excluidas del sistema educativo, limitando así su acceso a cuidados, protección ante formas de violencia, así como oportunidades laborales presentes y futuras.

Las reformas estructurales neoliberales privaron a los Estados de herramientas de política económica, favoreciendo un cambio de prioridades en favor de los acreedores. De hecho, encontramos que los Estados de ALyC han tenido un cumplimiento muy limitado de sus propios compromisos internacionales en materia de inversión educativa. Esto tiene al menos seis tipos de impactos negativos sobre las mujeres, adolescentes y niñas. Primero, porque son las que tienen más probabilidades de quedar sin acceso al sistema educativo, puesto que los hogares tienden a priorizar el acceso a varones. Se-

gundo, esta misma exclusión limita el acceso a ciertas oportunidades laborales que requieran credenciales, de modo que se condiciona la trayectoria laboral posterior de ellas. Tercero, limita asimismo las oportunidades laborales actuales, dado que el sector educativo tiene una participación femenina especialmente alta. Son las mujeres las que primero pierden oportunidades de trabajo decente en el sector público. Cuarto, como es en este sector donde la brecha de ingresos tiende a ser menor, la pérdida de puestos de trabajo tiende a ensanchar la brecha a nivel agregado de la economía. Quinto, la provisión insuficiente o deficiente de condiciones de cuidado por parte del sistema educativo hace que las niñas, adolescentes y mujeres se vean (aún más) sobrecargadas de tareas de cuidados. Sexto, la falta de recursos suficientes limita la capacidad del sistema educativo de brindar herramientas de contención y prevención en materia de seguridad ante la violencia de género.

El peso de la deuda ha variado en el tiempo, pero su impacto va más allá del nivel. El pago de los servicios de la deuda puede desplazar otros gastos, como los destinados a invertir en educación. Los datos aquí presentados muestran que la contradicción emerge con mayor claridad cuando el crecimiento económico se desacelera, que es cuando el alza en los servicios de deuda –total, y en menor escala, multilateral– desplazan a la inversión en educación. De este modo, justamente cuando las condiciones de vida se vuelven más vulnerables, el desplazamiento de derechos a favor de los acreedores se vuelve más claro.

En la región, en los últimos años, el crecimiento de la deuda ha venido de la mano de la caída en la inversión pública en educación. Los tres países que más se destacan en esta tendencia tienen una característica particular: han estado bajo programas con condicionalidades del FMI. Si bien se suele prestar más atención a la banca para el desarrollo al momento de analizar el impacto del financiamiento multilateral sobre la educación, el FMI parece tener un rol relevante. Dado que el FMI es quien provee recursos ante situaciones de crisis,

su incidencia es clave. Su accionar, no obstante, está coordinado con el resto de la banca del desarrollo. Sus condiciones tienden a orientarse hacia la estabilización de precios y la liberación de fondos para el pago de deudas como objetivos centrales, lo que reduce la capacidad del Estado para cumplir otros derechos, como el derecho humano a la educación. Este desplazamiento de prioridades va contra el desarrollo sostenido en el mediano plazo, así como contra el espacio para hacer política económica en aras de otros objetivos, como una vida digna o la realización de los derechos humanos.

Los organismos internacionales entienden que la principal fuente de inestabilidad proviene del déficit fiscal y que, por ende, conviene reducirlo a través del recorte del gasto público. Esto afecta a áreas sensibles como el empleo público, la protección y seguridad social, y la educación, incluso si este sector no aparece explícitamente como objetivo. Las limitaciones a la contratación de personal o a los salarios pagados en el sector público afectan a las áreas de salud y educación por ser las de mayor peso en la masa salarial total. De esta forma, el personal docente termina trabajando más horas, con mayor cantidad de estudiantes o menores salarios. Se trata de funciones básicas del Estado que se ven perjudicadas en el momento del recorte, pero también en términos dinámicos, porque expulsan personal calificado o evitan que tenga interés en insertarse en el sector. La falta de inversión pública suficiente en educación genera deterioro en las infraestructuras, equipos y personal de apoyo. Esto abre espacios para diferentes formas de privatización cuyos objetivos no están orientados a la reducción de las diversas formas de discriminación y segregación.

Bibliografía

- Agg, C. (2021). *COVID-19 and the Looming Debt Crisis*, Unicef, https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf
- Ambrose, S. y Archer, D. (2020). *Who Cares about the Future. Finance Gender Responsive Public Services!*, ActionAid Report, <https://>

- actionaid.org/publications/2020/who-cares-future-finance-gender-responsive-public-services
- Archer, D. y Saalbrink, R. (2021). *The public versus austerity. Why public sector wage bill constraints must end*, Education International, Action Aid y Public Services International, https://actionaid.org/sites/default/files/publications/The_public_vs_austerity.pdf
- Arias, E. et al. (2021). *Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Financiamiento para los estudiantes*, Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo (ÁPICE).
- Banco Mundial (2021). *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276?locale-attribute=es>.
- Bantekas, I. (2018). "Sovereign Debt and the Right to Education", en Ilas Bantekas y Cephias Lumina (eds.), *Sovereign Debt & Human Rights* (pp. 233-247), Oxford: Oxford University Press.
- Block, F. (1989). *Los orígenes del desorden económico internacional*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bonet de Viola, A., Delfor, A. y Fernández, J. (2020). "Crisis económica, deuda externa y realización de los derechos humanos. Análisis de la colisión jurídica entre las obligaciones fiscales internacionales y el pacto de los derechos económicos, sociales y culturales", *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, 58, pp. 181-208.
- Brunswijck, G. (2019). "Flawed conditions: The impact of the World Bank's conditionality on developing countries", Briefing Paper, *Eurodad*, <https://www.eurodad.org/flawed-conditions>
- Cantamutto, F. y Castiglioni, L. (2021). "El primer año de la pandemia y, ¿una crisis de deuda en el horizonte?", en Silvia London (comp.),

- La investigación en ciencias sociales en pandemia, un año después* (pp. 267-284), Documentos de Trabajo del IIESS
- Cavallero, L. y Gago, V. (2019). *Una lectura feminista de la deuda*, Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Cepal y Unesco (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf
- CLADE (2015). “En comunicado, países de América Latina y el Caribe presentes en el Foro se comprometen a un ‘esfuerzo sin precedente’ para mejorar la educación”, *¿La Educación como Derecho Humano se Defiende!*, <http://hacioreapost2015.blogspot.com/2015/05/en-comunicado-paises-de-america-latina.html>
- El País* (2021). “El brutal escándalo en el Banco Mundial que terminó con la eliminación de un informe”, <https://bit.ly/3KM9AkG>
- Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, <https://fe.ccoo.es/427bf937586b6472c0a6fd66bb72d716000063.pdf>
- García de Fanelli, A. (2019). “El financiamiento de la educación superior en América Latina: Tendencias e instrumentos de financiamiento”, *Propuesta Educativa*, 28 (52), pp. 111-126.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Koskenniemi, M. (2021). “Foreword”, en Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto (eds.), *SPEAK OUT! at The Laboratory for Advanced Research on the Global Economy* (pp. 3-6), LSE Human Rights, <https://bit.ly/3CGLLbn>
- Ledoux, B. y Segniagbeto, K. (2021). “¿Qué precio pagará la educación por la COVID-19?”, *IIEP*, <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/que-precio-pagara-la-educacion-por-la-covid-19>.
- Malouf, K. y Farr, J. (2019). *False Promises: How Delivering Education through Private Schools and Public-Private Partnerships Risks Fueling Inequality instead of Achieving Quality Education for All*, Oxfam Briefing Paper.

- Marphatia, A. (2010). “The adverse effects of International Monetary Fund programs on the health and education workforce”, *International Journal of Health Services*, 40 (1), pp. 165-78.
- Moreira Martins, E. (2021a). *Banco Interamericano de Desarrollo: Lineamientos para educación y proyectos financiados en América Latina y El Caribe*, CLADE, <https://redclade.org/wp-content/uploads/BID-estudio-Erika6.pdf>
- Erika Moreira Martins (2021b). *Banco Mundial: Lineamientos para educación y proyectos financiados en América Latina y El Caribe*, CLADE, https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE_Banco-Mundial_v9.pdf.
- Munevar, D. (2021a). “La pandemia de la deuda en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de Economía Crítica*, 7 (14), pp. 157-161.
- Munevar, D. (2021a). “A Debt Pandemic. Dynamics and Implications of the Debt Crisis of 2020”, Briefing Paper, *Eurodad*.
- Palley, T. (2021). *Financialization Revisited: The Economics and Political Economy of the Vampire Squid Economy*, Working Paper 2110, Post-Keynesian Economics Society.
- Stubbs, T. y Kentikelenis, A. (2021). “Condicionalidad y deuda soberana: Un panorama general de sus implicancias en los derechos humanos”, *Derechos en Acción*, 6 (18), pp. 173-215, <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12006/10863>.
- Unesco (2014). *Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos Post-2015. Declaración de Lima*, <https://bit.ly/3w60Odt>
- Unesco (2015), *Replantear la educación. ¿Hacia el bien común global?*, pp. 79-82, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232697>;
- Unesco (2021). *Global Education Monitoring Report 2021/22. Non-State Actors in Education: Who Chooses? Who Loses?*, Unesco.

PARTE V

Análisis del impacto de género: marcos y experiencias

Análisis de la sostenibilidad de la deuda: la vida después del capital. Una mirada desde la Economía feminista

Verónica Serafini Geoghegan y Patricia Miranda¹

1. Introducción

El retorno de la deuda en la mayoría de los países del Sur Global a la par de una profundización de una crisis de reproducción social y del cuidado han puesto en perspectiva la necesidad desde la Economía feminista de abordar el análisis de los vínculos entre ambos procesos. A ello se le suman los desafíos relacionados a la crisis climática, con impactos diferenciados en mujeres y grupos históricamente desprotegidos, y los efectos de la guerra entre Rusia y Ucrania en los precios de los alimentos y energéticos a nivel global, que además han incidido en el aumento de la tasa de interés para controlar la inflación, que ha derivado en el incremento del costo de la deuda.

El endeudamiento y las crisis derivadas del mismo tuvieron en el pasado importantes implicancias en la vida de las personas, poniendo incluso en riesgo la supervivencia y el bienestar en todo el ciclo vital. Las mujeres estuvieron particularmente afectadas, ya que en casi

¹ Las autoras agradecen los comentarios de Rodolfo Bejarano, Daniela Berdeja y Carola Mejía.

cualquier ámbito están en desventaja, principalmente en lo referente al trabajo no remunerado derivado de la división sexual del trabajo.

Este capítulo analiza la sostenibilidad de la deuda a la luz de los postulados de la Economía feminista. Los países que reciben financiamiento y asesoría técnica de los organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) han impulsado marcos de análisis y herramientas para la gestión de la deuda que ponen como prioridad los flujos de capital y su retorno en nombre de la estabilidad financiera y macroeconómica por encima de los derechos humanos y el bienestar de las personas.

Desde la Economía feminista, esto supone una contradicción con los objetivos del desempeño económico, cuya principal preocupación debería ser sostener y reproducir la vida. Si bien el cálculo de la sostenibilidad de la deuda parte de un conjunto de postulados económicos provenientes de la escuela neoclásica buscando ponerle un velo tecnocrático, sus consecuencias se extienden a un plano ético-político ya que tienen la clara finalidad de favorecer el capital por encima de la vida.

Este capítulo presenta una mirada crítica al análisis de la sostenibilidad de la deuda desde la Economía feminista. La primera sección se dedica a presentar las categorías analíticas de la Economía feminista útiles para el análisis de la deuda. La segunda sección expone el andamiaje teórico de la ortodoxia económica para el abordaje de la sostenibilidad de la deuda y sus implicancias para la población y en particular de las mujeres. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones.

2. La sostenibilidad de la vida: la Economía feminista

“La sostenibilidad de la vida se entiende como un proceso histórico de reproducción social, un proceso complejo, dinámico y multidimensional de satisfacción de necesidades en continua adaptación de las identidades individuales y las relaciones sociales” (Carrasco, Borderías y Torns, 2011, p.60). Este proceso, según Bosch, Carrasco y

Grau (2005, p.2) “no sólo hace referencia a la posibilidad real de que la vida continúe –en términos humanos, sociales y ecológicos–, sino a que dicho proceso signifique desarrollar niveles de vida, estándares de vida o calidad de vida aceptables para toda la población. Sostenibilidad que supone pues una relación armónica entre humanidad y naturaleza, y entre humanas y humanos”.

En la idea de “sostenibilidad” la Economía feminista integra la crítica a la ortodoxia económica, el uso de categorías analíticas propias de este enfoque para el análisis de la condición de las mujeres, la mirada interseccional y la riqueza multidisciplinaria por su interrelación con otras disciplinas como las ambientales.

La mirada puesta en el mantenimiento de la vida puede encontrarse de manera explícita en los autores clásicos de la economía como Adam Smith, David Ricardo e incluso Carlos Marx, al proponer la necesidad de un salario de subsistencia en el que se incluyen los costos del mantenimiento de la vida a partir de las necesidades sociales.

En el caso de Smith, hay un reconocimiento del rol de las mujeres en la reproducción social a través del cuidado y crianza de los niños y niñas que luego serán lo/as trabajadore/as “productivo/as” y contribuirán a la “riqueza de las naciones”. Este autor también hace referencia a la existencia de necesidades derivadas de la cultura y de las costumbres, con lo cual va más allá de una reproducción biológica. Este aspecto no es menor, ya que en el ámbito microeconómico tiene implicancias en el nivel de salario de subsistencia y a nivel macroeconómico, la producción debe proveer las cosas “necesarias y convenientes” para la vida.

Sin embargo, los autores clásicos no hacen referencia al valor del trabajo de reproducción social ni incorporan en sus análisis la existencia de desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado laboral y de salarios diferenciados por sexo no explicados por el mercado, la productividad o la especialización.

Con el advenimiento de la escuela neoclásica, paradigma dominante tanto en la academia como en los organismos económicos internacionales durante el siglo XX, el trabajo de reproducción social desaparece

del andamiaje teórico de las ciencias económicas. Este hecho invisibiliza una importante proporción del esfuerzo realizado para garantizar los resultados económicos generalmente medidos por el Producto Interno Bruto (PIB), el ingreso nacional o la riqueza de una economía.

El centro de interés de los neoclásicos o marginalistas pasó a ser el mecanismo de determinación de los precios de eficiencia a través del equilibrio entre la oferta y demanda. Desde este enfoque desaparecen las relaciones sociales y las necesidades, y se pierde cualquier posibilidad de incorporar el trabajo de reproducción social.

Esta doctrina divide la actividad económica en ámbitos dicotómicos –esferas público/privadas, mercado/familia, trabajo productivo/reproductivo– entre los que no existen vínculos, siendo los primeros el objeto de su estudio, en donde prevalece la economía monetizada.

La esfera privada/familiar/reproductiva se mantiene subordinada y su contenido subvalorado. Cuando son considerados, el análisis utiliza los mismos supuestos y teorías que en el sector privado, por lo cual no reconoce ni explica los problemas que afectan a las mujeres ni las desigualdades.

El teorema del “agente económico representativo” u “*homo economicus*” sobre el cual se basa el andamiaje teórico neoclásico dirigido a explicar las relaciones de mercado se asume también en la familia con algunos cambios que reconocen la existencia de conductas diferenciadas; sin embargo, en la sustancia se mantiene la idea de maximización de la utilidad. Por ejemplo, las mujeres “eligen” combinaciones de tiempo de trabajo y ocio, bienes y servicios basadas en los precios y costos de oportunidad definidos en el mercado. No se consideran las desigualdades que se originan en la división sexual del trabajo ni las desigualdades generadas por el propio mercado y que no son explicadas por la oferta y demanda, en contra de las definiciones teóricas neoclásicas.

De esta manera se invisibilizan espacios, actividades, flujos económicos y producción en los que las mujeres tienen participación. El trabajo que se considera es el que pasa por el mercado y cuenta con una remuneración.

La existencia de un agente “representativo” cuyo principal interés es optimizar su restricción presupuestaria esconde desigualdades y la consideración de las necesidades sociales. Si bien este agente representativo se supone que asume características neutrales en términos de género, en realidad asume el rol asignado socialmente a los hombres como proveedores en una familia con una mujer dedicada al trabajo doméstico y no remunerado.

A nivel macroeconómico, la agregación de la maximización de las utilidades (consumo) y de beneficios (producción) genera flujos de renta que obvian el efecto del trabajo no remunerado (doméstico y de cuidado) realizado en los hogares y las comunidades en los agregados económicos.

El trabajo de reproducción social, al ser realizado en gran parte de manera gratuita, no se incorpora en los costos y por lo tanto tampoco en el nivel del salario.

La Economía feminista, con el aporte de Antonella Picchio, Nancy Folbre, Cristina Carrasco y Susan Himmelweit, entre otras economistas, incorpora el trabajo de reproducción social ampliando el flujo de renta ya que se incrementa la cantidad de trabajo incorporado en las actividades económicas. La población trabajadora incluye a quienes realizan trabajo no remunerado independientemente de que lo realicen en el mercado laboral o reciban remuneración, y se expande el concepto de bienestar para avanzar más allá de la educación y la salud –componentes del capital humano para la escuela neoclásica– e integrar el cuidado cotidiano.

Con la inclusión de la reproducción social en el andamiaje teórico, la Economía feminista reconfigura el análisis microeconómico y macroeconómico, obligando a la redefinición de las categorías analíticas y de los indicadores y a transformaciones epistemológicas y metodológicas de la economía. Esta mirada alternativa permite comprender la realidad e incidir en propuestas de cambio que contribuyan a una economía emancipadora para las mujeres.

La Economía feminista no solo cuestiona los supuestos del “agente económico representativo” que no distingue diferencias entre hombres

y mujeres. También asume la existencia de diferencias entre las propias mujeres, muchas de las cuales se convierten en desigualdades cuando se consideran la clase social, la etnia, la orientación sexual, la nacionalidad, entre otros. Un ejemplo es el del trabajo doméstico y de cuidado.

La contratación de estos servicios por parte de personas u hogares está marcada por desigualdades entre las mujeres. Las mujeres migrantes, negras, campesinas son quienes se emplean en estas ocupaciones, generalmente con salarios más bajos y en condiciones de precariedad, tanto en sus propias comunidades o países, como cuando se insertan en las llamadas cadenas globales de cuidado.

En este sentido, la idea de “acumulación por desposesión” propuesta por David Harvey (2005) a la que Silvia Federici (2010) le agrega desposesión “de trabajo de reproducción”, ayuda a entender el proceso por el cual el mantenimiento del capitalismo se sustenta en la apropiación del trabajo gratuito de las mujeres tanto a nivel interno de los países como entre los países.

El endeudamiento de los países, especialmente en América Latina, se produjo para garantizar modelos de crecimiento que beneficiaron principalmente al capital privado. El desinterés por beneficiar el trabajo y los salarios se refleja en la desigualdad en el acceso a activos como la tierra, los bosques o el agua, en la apropiación de los fondos de pensiones, en la precariedad del mercado laboral y la persistencia de la pobreza, en las condiciones de subordinación de las mujeres, en las migraciones generadas por la expulsión de campesinos e indígenas de sus territorios originarios y en las injustas estructuras tributarias.

En las crisis de deuda estos problemas se profundizan y se agregan otros como la liberalización de los mercados o la privatización de bienes públicos o comunes, medidas que terminaron beneficiando el capital y acentuando el trabajo no remunerado de las mujeres.

La división sexual del trabajo significa no solo la exclusión del mercado laboral o una inclusión con muchos obstáculos, sino también una ubicación social subordinada debido a la desvalorización del trabajo no remunerado.

Para Federici (2010) las mujeres fueron forzadas a una pobreza crónica, a la dependencia económica y a su invisibilidad como trabajadoras, mientras que en el caso de los hombres trabajadores se devaluó su producto, la fuerza de trabajo.

Así, “la invisibilidad del trabajo doméstico esconde el secreto de toda la vida del capital: la fuente del beneficio –el trabajo no asalariado– debe ser degradado, naturalizado, considerado un aspecto marginal del sistema” (Caffentzis, 1999, p.14).

Las trayectorias divergentes de la sostenibilidad de la vida y la sostenibilidad de la deuda se entienden al analizar el conflicto capital-vida en el marco del desarrollo capitalista. Garantizar la sostenibilidad de la vida exige poner en el centro a la reproducción social tanto por su relevancia para la vida de las personas como por ser un factor determinante de las posibilidades de acumulación del capital. Garantizar la sostenibilidad de la deuda –desde la perspectiva ortodoxa– pone en el centro al capital y la exigencia de acumulación que tiene como uno de sus mecanismos a la desposesión del trabajo de reproducción social.

En la siguiente sección se presenta el significado y forma de cálculo de la sostenibilidad de la deuda frecuentemente utilizada por las instituciones internacionales de crédito y por los propios gobiernos, con el objetivo de evidenciar la contradicción entre ambos objetivos y la necesidad de incorporar cambios profundos al marco conceptual y metodológico del análisis de la deuda.

3. La sostenibilidad de la deuda: la ortodoxia económica

La sostenibilidad de la deuda tiene una connotación positiva en términos del desempeño económico desde la mayoría de las doctrinas económicas e incluso desde el sentido común. Es muy difícil estar en contra de que una deuda sea sostenible. Sin embargo, si se analizan los principios sobre los que se construye el cálculo y las medidas involucradas en garantizar un resultado positivo, los costos en el bienestar y en los derechos humanos de las personas terminan con saldo negativo.

3.1 El capital por encima de las personas

La preocupación sobre el análisis de la sostenibilidad de la deuda toma fuerza en el debate a inicios del nuevo milenio luego de crisis recurrentes y un contexto internacional en el que la globalización proyectaba una cada vez mayor imprevisibilidad económica.

La gestión de la deuda desde la ortodoxia económica, tal como señalan el FMI y el BM, se basa en el análisis de los costos y riesgos de la cartera de créditos, teniendo como principal objetivo asegurar la capacidad de pago de la deuda pública. El análisis se centra en las necesidades de financiamiento nuevo, el perfil de plazos de vencimiento del saldo de la deuda, las tasas de interés, los tipos de cambio y las monedas de las deudas contratadas y nuevas, y la evolución de variables no financieras que inciden en la generación de divisas como los precios de los *commodities*.

Con esta información, las instituciones públicas con competencia en la gestión de la deuda, generalmente los ministerios de finanzas, suelen estar a cargo de definir y construir el “perfil de la deuda” que considera el endeudamiento actual e idealmente las proyecciones de endeudamiento futuro, lo cual permite a su vez estimar el peso del pago de la deuda y los riesgos del no pago.

Este análisis no lo hace solo el sector público. Las agencias privadas de calificación de riesgos, como Moody's, Standard & Poor's y Fitch, también evalúan la calidad de la deuda soberana y se convierten en señalizadoras para los mercados financieros internacionales². Por eso, los gobiernos no solo buscan buenas calificaciones por parte de las

² Las calificadoras fueron objeto de críticas e incluso demandas y multas luego de la crisis financiera de 2009 por su rol en las calificaciones favorables que impulsaron el endeudamiento excesivo de familias y empresas y que finalmente culminaron en la incapacidad de pago motivando la crisis financiera global. La principal observación son los conflictos de intereses generados, ya que las certificaciones son contratadas por las mismas instancias a ser calificadas, además de que, bajo un oligopolio, las calificadoras pueden llegar a tener acceso simultáneo a la información del sector público y privado, es decir, de acreedores y deudores. A partir de la ventaja informacional (asimetrías de información), se generan beneficios e incentivos que pueden distorsionar las calificaciones (como en 2008-09). La crítica ya ha llevado a proponer que estas calificadoras privadas desaparezcan y se conformen calificadoras públicas.

mismas, sino que además pagan por contar con dichas evaluaciones. El objetivo de estas calificaciones es generar información que acredite o garantice el pago del capital y revele potenciales riesgos asociados (Delgado, 2006, p.304).

Desde esta perspectiva, el objetivo del andamiaje institucional es garantizar las condiciones propicias para el capital. La experiencia de las recientes crisis de la deuda muestra que los gobiernos y los organismos financiadores han tomado partido también a la hora del reembolso de las deudas por el cumplimiento de los contratos de préstamos y por el traslado de los costos de la crisis a la ciudadanía. El objetivo final de la sostenibilidad de la deuda es garantizar las condiciones que requieren los flujos financieros nacionales e internacionales para el reembolso de su capital y pago de intereses, y para ello los países necesitan contar con procedimientos adecuados de gestión del riesgo.

3.2 Sostenibilidad de la deuda: indicadores (androcéntricos) usualmente utilizados

Según el FMI, la deuda pública de un país se considera sostenible si el gobierno puede cumplir con todas sus obligaciones de pago actuales y futuras sin asistencia financiera excepcional o sin entrar en incumplimiento.

La metodología que utiliza el FMI y que, en general, es utilizada por los países e incluso otros acreedores, se clasifica en dos tipos: Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD) para países de ingreso bajo (LIC DSA, por sus siglas en inglés) y Análisis de Sostenibilidad de Deuda para países con acceso a mercados internacionales (MAC DSA, por sus siglas en inglés). El uso puede variar considerando que hay países de ingreso medio-bajo que son evaluados con el ASD para países de ingreso bajo.

En el primer caso, se utilizan umbrales o límites de endeudamiento para indicadores de solvencia y liquidez según la capacidad de gestión de deuda (baja, moderada y alta); a mayor capacidad de gestión, mayor margen de límite en el endeudamiento (FMI, 2018). En el se-

gundo caso, no se aplican umbrales, sino que se utiliza un marco de riesgo soberano con varios criterios de sostenibilidad que se adecúen al contexto y tamaño de economía de los países.

Los indicadores de deuda pública generalmente utilizados proporcionan una primera información acerca de su sostenibilidad fiscal. Usualmente son indicadores *ex post*, es decir, presentan los hechos. Los indicadores con umbrales de sostenibilidad son:

- Solvencia:
 - Valor presente de la deuda pública externa en porcentaje del PIB
 - Valor presente de la deuda pública externa en porcentaje de exportación de bienes y servicios

También se utilizan indicadores como el de deuda pública total (interna más externa) del sector público no financiero (SPNF) como porcentaje del PIB. Sin embargo, no hay consenso general acerca de qué nivel de deuda es “peligroso”. Los valores críticos varían considerablemente de acuerdo con el tipo de economía y metodología que se aplica. Un valor considerado aceptable para los países industrializados se considera demasiado peligroso para los países en desarrollo. Por ejemplo, uno de los criterios del Tratado de Maastricht para la adopción de la moneda común en la Unión Europea fue el de registrar la deuda pública por debajo de 60 % del PIB.

- Liquidez:
 - Servicio de la deuda pública total como proporción de los ingresos públicos: capacidad de pago.
 - Servicio de la deuda pública externa como proporción de las exportaciones

En términos generales, los datos de indicadores del año en curso o de gestiones anteriores son de información pública. Sin embargo, a los fines de analizar la sostenibilidad de la deuda, es indispensable contar y difundir con transparencia las proyecciones de stock, servicio, PIB,

ingresos públicos, etc. para un período de al menos 10 años. De esta manera, tanto el gobierno como la/os parlamentaria/os y otros actores de un país disponen de la información necesaria para valorar el peso y costo de un determinado crédito en la deuda social que representará para las futuras generaciones, con el riesgo de profundizar las brechas existentes si el destino de esos recursos no genera transformaciones hacia la reducción de las desigualdades.

3.3 Sostenibilidad de la deuda: austeridad contra justicia tributaria

En la visión ortodoxa, el origen de la deuda es el déficit público, el que se genera cuando los ingresos son menores que los gastos. Por lo tanto, la reducción del déficit es el primer objetivo en los acuerdos con organismos internacionales como el FMI. Para ello, la primera respuesta ha sido limitar los recursos necesarios para la implementación de políticas públicas o implementar impuestos regresivos que permitan una recaudación tributaria más rápida pero generalmente injusta y generadora de desigualdades.

Por otro lado, cuando un país planifica un proyecto de gran envergadura, como puede ser un proyecto de infraestructura, acude generalmente al endeudamiento, como una forma de traer al presente los ingresos fiscales de los próximos años. Por lo tanto, las condiciones financieras de ese endeudamiento también son un factor de riesgo para la sostenibilidad de mediano y largo plazo.

Además de ser la capacidad de pago una prioridad en el enfoque, los análisis de sostenibilidad de la deuda pueden contar con proyecciones muy optimistas y arrojar una impresión equivocada sobre la sostenibilidad futura, así como la dificultad de incluir en los escenarios de riesgo la evolución de las diferentes tipologías de deuda que tienen los países en la actualidad, así como otros factores exógenos que pueden afectar la capacidad de pago. En ese sentido, esta herramienta no es pertinente a las estrategias de financiamiento que un país necesita para lograr garantizar derechos y alcanzar los objetivos del desarrollo.

En cuanto al destino de los recursos a través de endeudamiento, los trabajos realizados en el marco de los presupuestos sensibles al género dan cuenta de la baja prioridad fiscal que han tenido las políticas cuyo objetivo es la garantía de los derechos de las mujeres. En la mayoría de los países latinoamericanos, los recursos destinados a prevenir las violencias de género y a implementar políticas de cuidado son escasos, y muchas veces son objeto de recortes presupuestarios.

Por lo tanto, la austeridad no solo tiene el objetivo de enfrentar una crisis de deuda, sino que la antecede. La crisis de la deuda se posterga a costa de las mujeres, pero mientras existen otros gastos que se siguen generando cuya relevancia es ubicada por encima de los que se necesitan para asegurar los derechos de las mujeres.

Blanchard (1990) y Buitter (1985) definieron dos condiciones para una sostenibilidad de la deuda pública basada en la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno: i) la relación de deuda/PIB debería converger a largo plazo a su nivel inicial tras un periodo en el que ha crecido de forma importante, y esto exige generar superávits primarios tras el periodo de crecimiento del cociente deuda/PIB; y, ii) para que una política fiscal sea sostenible, el gobierno que tiene una deuda pendiente debe ejecutar excedentes presupuestarios primarios.

La opción generalizada ha sido generar estos excedentes a partir de la reducción de los gastos, no en el aumento de los ingresos, a pesar de que en el marco analítico se incorpora esa posibilidad. El siguiente recuadro expone los principales indicadores, incluyendo el de la “brecha impositiva”.

La creación de espacio fiscal a través del aumento de los recursos tributarios no suele ser considerado como una estrategia de sostenibilidad de la deuda. Al contrario, el Consenso de Washington implementado para enfrentar la crisis de deuda de los años 80 tuvo como uno de sus principales pilares la reducción impositiva. El resultado fue la llamada “década perdida” en los años 80, e incluso, para algunos países se extendió hasta más allá de los 90.

Como se puede ver, las decisiones en torno a la sostenibilidad de la deuda, más allá de su contenido técnico-económico, conllevan la priorización del reembolso de la deuda y un claro posicionamiento en torno a los sectores que se benefician con la deuda –propietarios del capital y beneficiarios de las obras– y la población en general que sufrirá los efectos de los ajustes cuando haya que devolver los fondos.

3.4. El rol instrumental de las mujeres en los análisis de sostenibilidad de la deuda

El análisis de la sostenibilidad de la deuda proporciona *ex ante* la magnitud del ajuste fiscal permanente necesario para que la deuda se vuelva sostenible. Existen tres grupos de variables. Tal como se vio en los párrafos anteriores, el control del déficit primario es el primero y más importante e involucra medidas tanto por el lado del gasto como por el lado de los ingresos.

Pero, también, a través del crecimiento del PIB se pueden garantizar los resultados planificados en los indicadores de sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, el crecimiento tampoco es neutral a las mujeres y a las desigualdades de género, ya que determinados patrones de crecimiento pueden ser útiles para la sostenibilidad de la deuda, pero no contribuyen necesariamente a la autonomía económica de las mujeres. El crecimiento económico es sostenido, sin incluirlo en su medición, en el trabajo no remunerado y de cuidado que realizan principalmente las mujeres.

El desempeño del PIB en América Latina no ha beneficiado a hombres y mujeres por igual. Un resultado clave es la divergencia entre las tasas de crecimiento y la feminidad de la pobreza. América Latina muestra que a medida que aumentó el PIB, también lo hizo el índice de feminidad de la pobreza en todos los países de la región, dando cuenta que los beneficios no se distribuyeron por igual.

Otro indicador que muestra la insuficiencia del crecimiento para mejorar las oportunidades y la autonomía económica de las mujeres

es la permanencia de las brechas de ingresos entre hombres y mujeres, quienes reciben alrededor del 20 % menos.

La menor remuneración termina siendo un subsidio a las actividades y ramas económicas que se benefician con el trabajo femenino. Este subsidio aumenta si se considera el alto peso del trabajo no remunerado, estimado en 15 % del PIB en la región, y su rol en la reducción de los costos de la canasta de alimentos. En definitiva, el crecimiento del PIB que contribuye a mejorar los indicadores de sostenibilidad de la deuda no se traduce necesariamente en beneficio de las mujeres.

Una variable que también afecta positivamente a la sostenibilidad de la deuda es la entrada de flujos de capital ya que permite sostener la tasa de interés y el tipo de cambio y alivia el problema del descalce de monedas. Este flujo tampoco es neutral al género ya que intervienen las remesas familiares, el turismo y la maquila con una alta proporción de mujeres por su participación en cadenas globales de cuidado o por su alta participación laboral en trabajos precarios y con discriminación salarial.

Finalmente, también es relevante analizar los procesos de financiamiento de la deuda junto con la estructura demográfica y el ciclo de vida de los países. Los cálculos de sostenibilidad se realizan como máximo a 20 años, mientras que el refinanciamiento puede lograr plazos mayores, lo cual puede tener impactos en la equidad intergeneracional y de género. En el futuro, cuando sea necesario aumentar los impuestos para pagar la deuda, las mujeres que no lograron acumular ahorros en la seguridad social o contar con activos (porque se mantienen fuera de la fuerza de trabajo) necesitarán políticas no contributivas para financiar su vejez, que a su vez se verán afectadas por las restricciones de la política fiscal.

3.5. Las reglas fiscales y su ceguera a los derechos de las mujeres y las desigualdades de género

El análisis de sostenibilidad de la deuda va de la mano con la existencia de reglas fiscales implementadas desde 1985 y un impulso reciente

a la implementación de Consejos fiscales impulsado por el FMI. Los argumentos incluyen evitar un sesgo deficitario y establecer un marco despolitizado para la política fiscal (Braun y Gadano, 2007), buscando una supuesta independencia similar a la que se espera de los bancos centrales con la política monetaria.

Para el FMI (2022, p.1), “las reglas fiscales son limitaciones a largo plazo sobre la política fiscal para garantizar la credibilidad del compromiso con la disciplina fiscal. Establecen límites numéricos sobre un agregado presupuestario (por ejemplo, nivel de deuda pública, déficit, crecimiento del gasto público). Estas limitaciones son útiles para abordar la tendencia al déficit (que puede dar lugar a niveles excesivos de deuda) y las políticas procíclicas (que exacerban los ciclos económicos), lo que en última instancia contribuye a promover políticas fiscales más prudentes y estabilizadoras”.

Existen cuatro tipos de reglas fiscales utilizadas en el marco de la sostenibilidad de la deuda: reglas de equilibrio presupuestario (BBR), reglas de deuda (DR), reglas de gastos (ER) y reglas de ingresos (RR), que se aplican al gobierno central o general o al sector público. Las reglas cuentan con información sobre su base legal, cobertura, cláusulas de escape, propiedades de estabilización, así como los procedimientos de aplicación, y realizan un balance de las características de apoyo clave que existen, incluidos los organismos de control independientes y las leyes de responsabilidad fiscal.

Si bien existen cuatro tipos de reglas, las más comunes han sido una combinación de una regla de deuda junto con límites operativos de gastos y/o equilibrio presupuestario. Davoodi *et al.* (2022, p.7) señalan que en 2021, alrededor del 70 % de los países con reglas fiscales tenían una regla de deuda combinada con otro agregado. Un tercio tenía una regla de deuda junto con un límite de déficit y un techo de gasto, mientras que otra cuarta parte de las economías tenía una regla de deuda combinada con una regla de equilibrio presupuestario. Según estos autores, las reglas de gasto son cada vez más comunes y a menudo se establecen como un límite máximo para el crecimiento

anual del gasto. Las reglas de ingresos son menos utilizadas, bajo el argumento de que los gobiernos tienen menos control sobre los ingresos anuales.

Las reglas fiscales también tienen sesgos de género:

- Algunos países tienen como regla deuda o déficit “regla de oro” solo para inversión física, ya que la inversión en capital humano se considera en las cuentas nacionales como gasto corriente (Truger, 2016), lo cual incluiría también el cuidado. De Henau y Himmelweit (2020) y Himmelweit y Perrons (2006) rechazan este postulado, señalando que la inversión en cuidado tiene altos niveles de retorno, incluso mayores que la inversión física, por el efecto en la ampliación de las oportunidades laborales de las mujeres.
- No se considera el retorno de la inversión en capital humano y cuidado en el PIB o en el sistema tributario, pero los organismos internacionales (FMI y BM) sí incluyen la incorporación de mujeres para aumentar el PIB (sin tener en cuenta la sobrecarga de horas con que ya se encuentran) y reducir la carga de la deuda.
- Al no incorporar reglas fiscales por el lado de los ingresos y explicitar reglas por el lado del gasto o del balance, no solo no se garantizan principios básicos de derechos humanos como la progresividad, no discriminación o el uso del máximo de los recursos disponibles, sino que se ubica en primer lugar el objetivo de “austeridad”.
- Las reglas aplicadas en los países latinoamericanos –así como en el resto del mundo– están diseñadas para limitar los gastos sociales y promover la austeridad:

- Reglas de gasto: Perú, Paraguay, Granada, Argentina, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Bahamas, Honduras, El Salvador, Brasil, México y Jamaica.
 - Reglas de deuda: Argentina (subnacional), Bahamas, Brasil (subnacional), Ecuador, El Salvador, Granada, Jamaica, Perú, Panamá y Uruguay.
 - Reglas de balance: Brasil, Ecuador, El Salvador, Granada, Bahamas, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, México, Chile y Colombia.
 - Reglas de ingreso: El Salvador.
- Dondo y Oliva (2021) proponen otro tipo de reglas, como por ejemplo:
 - Cuando los presupuestos destinados a salud y educación no alcancen como mínimo el 4 % del PIB o muestren incrementos anuales menores al 0,25 % del PIB, el gobierno cobrará automáticamente un impuesto extraordinario a las grandes fortunas.
 - Cuando ciertos sectores gocen de una ganancia extraordinaria, se aplicará automáticamente una alícuota adicional en su impuesto a la renta, que podrá tener una asignación específica.
 - Limitar gastos tributarios (recursos que el Estado deja de recaudar cuando otorga algún tratamiento tributario preferencial). Por ejemplo, el gasto tributario generado por subsidios y beneficios otorgados a los grandes grupos económicos no puede superar el 1 % del PIB.

4. Sostenibilidad de la deuda: la vida después del capital

El proceso de la deuda es parte de un sistema que integra todos los sectores económicos (real, monetario, público y externo) en el que las mujeres son invisibilizadas o son consideradas un instrumento. El endeudamiento es parte de la política fiscal, por lo cual no puede separarse de los demás componentes como el gasto o el sistema tributario.

El análisis y cálculo de la sostenibilidad de la deuda no es neutral al género y atenta contra la sostenibilidad de la vida al anteponer los intereses del capital frente a los derechos y necesidades de la población.

La sostenibilidad de la deuda, más que un cálculo técnico y económico, es un hecho político ya que implica valorizar y luego decidir sobre quiénes recae el peso de las consecuencias financieras y fiscales. Esta decisión pone en el centro a las mujeres como principales responsables de la reproducción social de la vida y como generadoras de flujos de recursos materiales y simbólicos que contribuyen a garantizar la sostenibilidad.

Las restricciones presupuestarias que devienen de la necesidad de reducir el déficit o garantizar el reembolso de la deuda impiden el financiamiento de políticas que garantizan derechos y satisfacen las necesidades de las mujeres. Estas mismas restricciones no afectan al capital porque permiten seguir aumentando la deuda para mantener las condiciones que exige su continua acumulación como, por ejemplo, a través de la inversión en infraestructura (que suele incluir infraestructura de cuidado).

La prioridad otorgada a la protección financiera de los intereses de los prestamistas antes que de los de la población de los países prestatarios, incluyendo a las mujeres, profundiza una condición y posición que ya era subordinada con anterioridad al endeudamiento o a las crisis de deuda.

Las consecuencias de garantizar la sostenibilidad de la deuda desde una perspectiva androcéntrica impulsan una mayor presión sobre el trabajo de las mujeres, sea remunerado o no remunerado. La retrac-

ción del Estado en los servicios públicos genera endeudamiento de los hogares y sobrecarga de trabajo a las mujeres con el objetivo de suplir esos servicios de manera privatizada o familiar. Así, la sostenibilidad de la deuda se fundamenta en la autoexplotación de las familias y de las mujeres que las integran profundizando la crisis de reproducción social y del cuidado.

No incorporar el impacto de la deuda sobre los derechos de las mujeres en los análisis de sostenibilidad de la deuda no es un criterio técnico de validez universal sino una decisión política con profundas implicaciones jurídicas: constituye una forma de crear las condiciones para la perpetuación de las violaciones de derechos humanos de las mujeres.

Bibliografía

- Blanchard, O. (1990). "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators". OECD Economics Department Working Papers No. 79. OCDE. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/435618162862.pdf?expires=1671474569&id=id&accname=guest&checksum=02C9BB-8498F7929BD66C1DF1D42350FC>
- Bosch, A., Carrasco, C. y Grau, E. (2005). "Verde que te quiero violeta. Encuentros y desencuentros entre feminismo y ecologismo". En https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/10/verde_que_te_quiero_violeta.pdf
- Braun, M. y Gadano, N. (2007). "¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina". *Revista de la CEPAL*, 91, abril.
- Buiter, W. (1985). "A Guide to Public Sector Debt and Deficits". Economic Policy, 1. Universidad de Yale y NBER.
- Caffentzis, G. (1999). "On the Notion of a Crisis of Social Reproduction: A Theoretical Review", en Dalla Costa, M; Dalla Costa, G. (eds.) (1999): *Women, Development and Labor of Reproduction*. Eritrea: Africa World Press.

- Calvo, G.A., Izquierdo, A. y Talvi, E. (2003). “Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina’s Lessons”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carrasco, C, Borderías, C., y Torns, T. (2011). “Introducción. El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales”. Catarata.
- Croce, E. y Juan-Ramón, H. (2003). “Assessing Fiscal Sustainability: A CrossCountry Comparison”, Documentos de trabajo del FMI. Vol. 3. Nro. 145. FMI, <https://doi.org/10.5089/9781451856569.001>
- Davoodi H.R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam y P. Medas. (2022). “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic”, IMF Working Paper No.22/11, Fondo Monetario Internacional.
- De Henau, J. y Himmelweit, S. (2020). “The gendered employment gains of investing in social vs. physical infrastructure: evidence from simulations across seven OECD countries”, IKD Working Paper No. 84. <https://www.open.ac.uk/ikd/sites/www.open.ac.uk/ikd/files/files/working-papers/DeHenauApril2020v3.pdf>
- Delgado, A. (2006). “Calificadoras y costos asociados con la calificación riesgo-país.” En Correa, E. y Girón, A. (2006). *Reforma Financiera en América Latina*. CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/correa/guzman.pdf>
- Dondo, M. y Oliva, N. (2021). “¿Qué son las reglas fiscales?”, Blog del CELAG. <https://www.celag.org/nuevo-enfoque-en-el-dise-no-de-reglas-fiscales/> Recuperado en diciembre de 2022.
- Federici, S., (2010). “Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación primitiva”. Editorial Traficantes de sueños. <https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Caliban%20y%20la%20bruja-TdS.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2018). “The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries”. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm>
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2022). “Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud”. Fiscal Affairs. <https://>

www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/special-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx

- Harvey, D. (2005). “El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión”. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>
- Himmelweit, S. (2015). “Can we afford (not) to care: prospects and policy. London School of Economics”, Gender Institute. New Working Paper Series <https://www.lse.ac.uk/gender/assets/documents/research/working-papers/Can-we-afford-not-to-care.pdf>
- Himmelweit, S. y Perrons, D. (2006). “Gender and fiscal rules: how can we afford the rising cost of care?”. https://www.levyinstitute.org/pubs/CP/May2006_symposium_papers/paper_Himmelweit_Perrons.pdf
- Serafini, V. y Fois, M. (2021). “Mujeres, deuda y desigualdades de Género”. Latindadd. <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/08/Mujeres-deuda-y-desigualdad-Final-1.pdf>
- Truger, A. (2016) “Reviving fiscal policy in Europe: towards an implementation of the golden rule of public investment”. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, Vol. 13: 1, pp. 57–71.

Midiendo y gestionando la igualdad de género. El caso del presupuesto con perspectiva de género de Austria¹

Ulrike Marx

1. Introducción

Los números son poderosos. Determinan quién ostenta el poder, funcionan como instrumentos de diagnóstico dentro de las democracias liberales, hacen que los modos de gobierno modernos sean tanto posibles como juzgables y son técnicas cruciales para el gobierno moderno, y, por lo tanto, son indispensables para las tecnologías complejas a través de las que este se ejerce (Rose, 1999). Sin embargo, los números no son meramente logros técnicos: la cuantificación supone una forma de racionalidad política (Alonso y Starr, 1987; Rose, 1991; Hopwood, 1992; Porter, 1996; Rose, 1999; Desrosières y Naish, 2002; Porter, 2004).

La investigación previa ha demostrado una relación constitutiva entre los números y la política: el ejercicio de la política depende de los números, pero el propio acto de cuantificación social es en sí mismo político bidireccionalmente. Por un lado, “los criterios políticos

¹ Este capítulo se basa en el trabajo previo publicado en GWO: Marx, Ulrike (2019), “Accounting for equality: Gender budgeting and moderate feminism”, *Gender, Work and Organization*, <https://doi.org/10.1111/gwao.12307>

son implícitos en la elección de qué, cómo y con qué frecuencia se mide, y cómo presentar e interpretar los resultados” (Alonso y Star, 1987, p. 3, citado en Rose, 1999), de manera que la representación estadística determina nuestro imaginario político. Por el otro, los números crean la apariencia de un criterio neutral y despolitizado porque la cuantificación parece actuar como un mecanismo automático, técnico y objetivo para priorizar problemas y asignar recursos (Rose, 1991). Esto no está en ninguna parte más claro que en el surgimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP), en la que indicadores de desempeño cuantificados han logrado dominar en la prestación y la gobernanza de los servicios públicos (Mennicken y Espeland, 2019). Esta cuantificación y economización de la toma de decisiones políticas, así como la asignación de recursos, a menudo, a través de mecanismos cuasimercantilizados vinculados con el valor económico, han generado un cambio fundamental “de un ‘gobierno mediante democracia’ a una ‘gobernanza mediante números’” (Mennicken y Salais, 2022, p. 1) que, de manera simultánea, integra una agenda política y hace que esa agenda sea invisible dándole la apariencia de tecnología y objetividad políticamente neutral.

En este sentido, la cuantificación no es mala, sino peligrosa. Puede ser poderosa como una forma de “contabilidad para contrarrestar la visión dominante” (Gallhofer *et al.*, 2006); por ejemplo, “la contabilidad para contrarrestar la visión dominante es constituida aquí por sistemas de información y de presentación de informes utilizados por grupos, como partidarios y activistas, con la visión de promover sus causas, o contrarrestar o desafiar la postura oficial y hegemónica predominante” (Gallhofer *et al.*, 2006, p. 681). De este modo, la cuantificación y el desarrollo de, por ejemplo, indicadores siempre son políticos (1) en las prioridades (qué se cuenta y qué se hace visible), (2) que, cuando se crean visibilidades que prestan atención a prioridades específicas, siempre se crean invisibilidades de otros aspectos al mismo tiempo (nunca se puede representar todo en su complejidad), (3) y la cuantificación es performativa (Chiapello, 2008), por lo que

no solo “representa la realidad”, sino que “crea” realidad. Por ejemplo, Chiapello (2008) esgrime que “la contabilidad ayuda a hacer que la economía sea performativa y es uno de los instrumentos a través del cual la economía puede hacer que el mundo se ajuste más a sus descripciones” (Chiapello, 2008, p. 12). Finalmente, (4) la investigación en la contabilidad como práctica suele mostrar los límites de la cuantificación para representar relaciones complejas; por ejemplo, en la práctica, las personas cuentan lo que es relativamente fácil de contar.

En consecuencia, el trabajo sobre la sostenibilidad de la deuda y su implicancia para los derechos humanos se beneficiará de la investigación previa en estudios sociales de contabilidad más allá de revelar sesgos políticos.

En este capítulo, se analiza un ejemplo relacionado, a saber: el surgimiento y la implementación de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género durante la reforma de una Nueva Gestión Pública en Austria. La elaboración de presupuestos con perspectiva de género es una estrategia reconocida internacionalmente para implementar la igualdad de género, en especial, en organizaciones gubernamentales y públicas. El concepto se basa en la idea de que las relaciones de género influyen en la realidad económica y social de las mujeres y los hombres. Estas relaciones de género se entienden como construcciones sociales que son fundamentalmente objetables, pero que asignan diferentes roles sociales y económicos a hombres y mujeres (Sharp, 2000). De este modo, Sharp (2000) afirma que las mujeres y los hombres se ven afectados de manera distinta por las políticas presupuestarias del Estado. Las iniciativas de elaboración de presupuestos con perspectiva de género, que han surgido a nivel mundial desde la década de los noventa, básicamente plantean el interrogante de la distribución de los recursos financieros y su impacto en la igualdad de género (Elson, 2002), y así prometen hacer visibles las consecuencias políticas y de género de cuestiones aparentemente neutrales y técnicas de asignaciones presupuestarias. Las iniciativas de elaboración de presupuestos con perspectiva de género desarrollan y utilizan

una gama de distintas herramientas para evaluar el impacto de los ingresos y los gastos públicos en las relaciones de género, así como las estrategias para garantizar una distribución equitativa de los recursos basada en el género (Sharp, 2003, p. 3). Así prometen hacer visible lo político a través de un proceso de contracuantificación que destaca la naturaleza de género de una tecnología aparentemente neutral. En este sentido, fue una jugada aparentemente radical cuando la elaboración de presupuestos con perspectiva de género formó parte de una reforma legislativa presupuestaria en Austria. En consecuencia, todas las instituciones públicas debieron implementar la elaboración de presupuestos con perspectiva de género y desarrollar indicadores de igualdad para las políticas y las prácticas gubernamentales.

No obstante, la implementación de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género es todo menos un proceso sencillo. En cambio, la elaboración de presupuestos con perspectiva de género puede en cambio entenderse como un híbrido de diferentes discursos (como los discursos sobre derechos humanos, igualdad de género, modernización de la prestación de los servicios públicos o el valor del dinero) y tecnologías (Kurunmäki, 2004; Kurunmäki y Miller, 2011; Kurunmäki y Miller, 2006; Miller *et al.*, 2008). En un trabajo propio anterior (Marx, 2019), la autora sostuvo que el discurso de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en Austria estaba caracterizado, por un lado, por una crítica feminista radical de los presupuestos estatales y nacionales que hicieron que la naturaleza política de la elaboración de presupuestos fuera más visible. Por otro lado, simultáneamente despolitizó el género poniendo en práctica la igualdad de género a través de tecnologías de desempeño, como los indicadores clave de desempeño (Key Performance Indicators, KPI), las auditorías y las evaluaciones de impacto que interpretaron al “género” como una cuestión de cálculo basada en cuerpos sexuales binarios, y así no se dio lugar a una discusión política más amplia sobre el género. Como tal, la práctica de elaboración de presupuestos con perspectiva de género puede entenderse como que representa los

procesos contradictorios arriba detallados: hace que las desigualdades políticas sean visibles de manera simultánea, mientras despolitiza la creación real de categorías políticas centrales y las formas en que esas categorías pueden ingresar al debate político mediante la delimitación del espacio de la apariencia de género *como una categoría política* a los números.

En este capítulo, se amplía el entendimiento de las iniciativas de igualdad de género teorizando esta relación ambivalente entre política feminista y contabilidad. En el discurso político feminista, las prácticas de cálculo, como el cálculo de costo/beneficio, la evaluación de desempeño y la cuantificación de la diferencia, son una cuestión de preocupación política. Si bien se entiende que la cuantificación despolitiza el feminismo, y traduce las demandas políticas en asuntos de gestión tecnocrática (Budgeon, 2011), no se debe perder de vista el hecho de que la cuantificación es una manera poderosa de hacer que las preocupaciones feministas sean visibles y de darles una forma de legitimidad política (Bergmann, Gubitzer *et al.*, 2004; Klatzer 2008). A lo largo de las décadas anteriores, la igualdad de género se ha movido de los márgenes al centro del debate político, en parte, debido a la visibilidad que le otorgó la cuantificación y las técnicas como el análisis de la brecha salarial de género.

Se analizará la conexión entre el feminismo y el hecho de “gestionar mediante números” basada en los estudios de gubernamentalidad para teorizar el surgimiento y la implementación de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en Austria entre 2009 y 2012. El resto del capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se revisará brevemente cómo la elaboración de presupuestos con perspectiva de género y la incorporación de la perspectiva de género se localizan en un discurso feminista; luego, se presentarán, de manera breve, estudios de gubernamentalidad con un enfoque particular en los números, la cuantificación y la contabilidad. Posteriormente, recurriendo a los estudios de gubernamentalidad como un marco conceptual, se analizará el carácter ambivalente de los números

en el surgimiento y la implementación de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género, y se mostrará cómo la elaboración de presupuestos con perspectiva de género se vinculó con la reforma de una Nueva Gestión Pública, en la que depender de los indicadores SMART (sigla en inglés que representa los términos “específico”, “medible”, “alcanzable”, “relevante” y “temporal”) se convirtió en la solución sugerida para los interrogantes de igualdad de género. En este caso, se toma la crítica feminista a la elaboración de presupuestos con perspectiva de género como la neoliberalización de las agendas feministas y se incluye en un concepto de gestión tecnocrática verticalista, y, por lo tanto, en una desdemocratización y domesticación del feminismo (Budgeon, 2011; McRobbie, 2009; Squires, 2005, 2007).

2. La organización del feminismo y el surgimiento de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género

El feminismo se organiza de diversas formas. En su análisis del feminismo de la tercera ola, Budgeon (2011) indica que el feminismo se caracteriza por la diversidad, la fragmentación y la contienda interna, lo que produce una serie de contradicciones históricamente únicas. Por un lado, el feminismo de la tercera ola se caracteriza por un movimiento de valores y prácticas feministas en las instituciones sociales dominantes y la conciencia popular, lo que provoca una mayor aceptación de la igualdad de género y del empoderamiento tanto en la práctica como en la teoría. Walby (2011) señala que el feminismo contemporáneo ha ido más allá de la protesta y ahora está incorporado en diferentes formas organizativas, incluidos los proyectos de la sociedad civil, en los que determina el discurso político y los objetivos sociales, así como en programas gubernamentales, en los que está institucionalizado como conjuntos de políticas en los departamentos y los ministerios gubernamentales. La autora esgrime que el feminismo ya no es únicamente un movimiento de protesta, sino que ahora está organizado dentro, y también fuera, del Estado, y, por lo tanto,

está cada vez más incorporado en las instituciones. Dichas formas institucionalizadas no se suelen reconocer como feminismo porque el entendimiento dominante de feminismo está estrictamente limitado a la protesta y a la cultura popular. “El feminismo puede ser menos visible, pero no menos importante cuando forma coaliciones con otras fuerzas sociales y proyectos conjuntos, que no están explícitamente rotulados como feministas” (Walby, 2011, p. 24). Un terreno en el que la institucionalización del feminismo está avanzando es la economía. A diferencia de la situación de la década de los setenta, cuando las estrategias feministas solían involucrar a comités de mujeres separados, para darles a las mujeres una voz independiente, las estrategias feministas actuales han cambiado de las cuestiones de las mujeres a un análisis de las relaciones de poder basadas en el género. En 1995, los gobiernos de todo el mundo firmaron la Plataforma de Acción de Beijing. Junto con la aprobación del Plan de Acción, hubo un compromiso de lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La incorporación de la perspectiva de género se identificó como el mecanismo más importante para alcanzar este ambicioso objetivo. Esto se define de la siguiente manera:

La incorporación de una perspectiva de género es el proceso de evaluar las consecuencias para las mujeres y los hombres de toda acción planificada, incluida la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y las experiencias tanto de mujeres como de hombres una dimensión integral del diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y que la desigualdad no se perpetúe. El objetivo final es lograr la igualdad de género. (Moser y Moser, 2005, p. 12)

A pesar de las preocupaciones acerca de que la institucionalización pueda provocar que las feministas “abandonen sus ideas y exigencias radicales originales” (Walby, 2011, pos. 501), el feminismo se ha tornado cada vez más influyente a través de una coordinación más fuerte mediante coaliciones y redes. Con la incorporación de los objetivos feministas, la igualdad de género se ha tornado ampliamente aceptada como un bien social y se ha institucionalizado a través de cupos, estrategias estatales y actos de igualdad, y se ha convertido en un símbolo de modernidad (Budgeon, 2011). A las feministas radicales les preocupa que la igualdad de género se enmarque cada vez más como central para la realización tanto de la modernización como de la eficiencia económica, y su logro se presenta como clave para la buena gobernanza (Squires, 2007).

Antes de que la elaboración de presupuestos con perspectiva de género ingresara en el discurso político austríaco, había surgido en debates más amplios en los discursos sobre gobernanza económica global. Por ejemplo, Çağlar (2009) muestra cómo el “género” se enmarcó en relación con “la economía”, aunque son dos argumentos diferentes en los discursos sobre gobernanza económica global. El primer argumento se interrogó cómo las medidas económicas impactan a las mujeres específicamente y, en general, de manera desfavorable en comparación con los impactos en los hombres. El segundo argumento analizó cómo las relaciones de género asimétricas tienen un impacto negativo en el crecimiento económico; por ejemplo, el deseo de las integraciones de las mujeres en el mercado laboral. Este foco en el impacto económico de la desigualdad de género tiene dos efectos, según Çağlar (2009). En primer lugar, crea un deseo de medir el impacto para crear “hechos correctos” y medidas económicas más precisas. En segundo lugar, las relaciones de género se convierten en un objeto para la intervención política a fin de abordar los problemas que estas medidas “más precisas” hacen visibles. Por un lado, el trabajo reproductivo se torna económicamente relevante y se reconoce la economía de los cuidados; por otro, se descubre a las mujeres como sujetos

económicos “que deberían ser relevados de sus responsabilidades de cuidado”. En ambos casos, el resultado es la mercantilización del cuidado y la incorporación de la reproducción social cada vez más en la economía formal (o, a menudo, informal), aunque con desigualdades significativas estructuradas a través de la clase y la raza (Ehrenreich y Hochschild, 2002). De este modo, distintas combinaciones de conocimiento económico y de género provocan diferentes racionalizaciones y formas de gobernanza económica global sensible al género. En otras palabras, los enfoques de igualdad de género, como la incorporación de la perspectiva de género y la elaboración de presupuestos con perspectiva de género han hecho que la igualdad forme parte de las estructuras de gobernanza que se organizan a través de la regularización y la institucionalización de una agenda económica neoliberal.

En Austria, el concepto de elaboración de un presupuesto con perspectiva de género fue tomado por primera vez por un grupo de economistas y científicos sociales (BEIGEWUM, 2002). Fundamentalmente, criticaron la política presupuestaria estatal y las prácticas de elaboración de presupuestos, y argumentaron que: (a) los presupuestos son instrumentos de dominación que ocultan estructuras de poder patriarcales; (b) la aparente neutralidad técnica de los presupuestos facilita este ocultamiento y; (c) la elaboración de presupuestos es una tecnología de exclusión que excluye sistemáticamente a las personas legas, es decir, la/os ciudadana/os, del proceso de elaboración de presupuestos (BEIGEWUM, 2002). Por lo tanto, a comienzos de la década del 2000, los efectos sociales y económicos del presupuesto estatal para la reproducción de las relaciones de género eran el centro de atención en el contexto de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género. Un análisis del discurso (Marx, 2019) mostró que la elaboración de presupuestos con perspectiva de género se entendía como una estrategia emancipadora relacionada con la justicia distributiva, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. En consecuencia, se propusieron tecnologías específicas para la implementación de los ideales de la elaboración de presupuestos con

perspectiva de género, que apuntaron al análisis económico crítico respaldado por datos de los efectos de la política en las relaciones de género y en las estrategias para activar a las mujeres (y a los hombres), y permitirles participar en los procesos de elaboración de presupuestos, y así abrir el margen para la acción política (BEIGEWUM, 2002). No obstante, estos conceptos feministas críticos de elaboración de presupuestos con perspectiva de género no se implementaron de esta forma en Austria. Fallaron de manera casi paradójica debido al éxito de la política feminista.

En 2009, la igualdad entre mujeres y hombres logró jerarquía constitucional como un objetivo central del presupuesto estatal austríaco (Artículo 13, párrafo 3 B-VG). Por lo tanto, es vinculante para todas las autoridades locales y para la Confederación. La reforma legislativa presupuestaria entró en vigencia en 2013 (Artículo 51, párrafo 8 BV-G) e hizo de la igualdad una parte integral del principio de “orientación del impacto en la gestión financiera”. De este modo, todas las instituciones públicas de Austria están obligadas a desarrollar y aplicar instrumentos que permitan un análisis y una gestión de los efectos relacionados con el género en la elaboración de presupuestos. Así la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en Austria parece ser un fenómeno extremadamente ambivalente. Por un lado, está consagrada en la Constitución Federal de Austria; por el otro, su práctica parece distar mucho de las ideas feministas radicales que la inspiraron. Los críticos de la incorporación de la perspectiva de género plantean inquietudes acerca de que este enfoque es una defensa tecnocrática verticalista (McRobbie, 2009) que traduce la igualdad de género en procesos tecnocráticos, lo que reduce al “feminismo” a una serie de procedimientos, como evaluaciones de impacto, que elude tanto la participación política como la impugnación normativa en su dependencia de experticia profesional e indicadores basados en la evidencia. Esto contribuye poco a desafiar la lógica institucional neoliberal predominante (Squires, 2007). En este sentido, la elaboración de presupuestos con perspectiva de género proporciona un caso ideal

para analizar procesos que explícitamente conectan la igualdad de género con la gobernanza económica. Así, el ejemplo de elaboración de presupuestos con perspectiva de género de Austria parece apoyar los diagnósticos bastante críticos del éxito del feminismo de la tercera ola, según lo formulado por Squires (2007), McRobbie (2009), y Gill y Scharf (2011).

En la siguiente sección, se presentará un marco analítico que ayude a comprender cómo la elaboración de presupuestos con perspectiva de género es transformada en algo que no era.

3. Gubernamentalidad y estudios sociales de contabilidad

La gestión de cuestiones sociales recurre cada vez más a las tecnologías de contabilidad y auditoría, como el análisis de costo/beneficio, las auditorías de impacto, los indicadores de desempeño y las clasificaciones (Deegan 2017). En su análisis de la medición y la gestión de los derechos humanos, la violencia de género y el tráfico sexual, Merry (2016) señala que la “cuantificación es tentadora”. El uso de números para describir los fenómenos sociales en términos contables y comparables promete información concreta que permite una comparación sencilla, la facilitación de la toma de decisiones ante la ausencia de conocimiento más detallado y contextualizado, y transmite “un aura de verdad objetiva y autoridad científica, a pesar del amplio trabajo interpretativo” que se dedica a la creación de los números (p. 126). Merry (2016) esgrime que los indicadores son atrayentes “porque afirman estar por encima de la política, y ofrecen conocimiento racional y técnico que es desinteresado y el producto de la experticia. [...] Abordan un deseo de conocimiento inequívoco, libre del sesgo político” (pp. 175-182). El impacto de la cuantificación y la contabilidad en las formas de gobernanza debe entenderse de manera más integral y, en particular, el rol de la cuantificación en la igualdad de gobierno en la operacionalización de la política feminista.

En la investigación sobre contabilidad en su contexto social e institucional, las prácticas contables y calculadoras son intrínsecas a las relaciones sociales y constitutivas de ellas. “Desde esa perspectiva, la contabilidad ya no puede considerarse un dispositivo neutral que meramente documenta e informa ‘hechos’ de la actividad económica. La contabilidad ahora puede verse como un conjunto de prácticas que afecta el tipo de mundo en el que vivimos, el tipo de realidad social que habitamos [...], la forma en que administramos las vidas de otros y la propia” (Miller, 1994, p. 1). Este entendimiento de la contabilidad está inspirado, al menos en parte, en los estudios foucaultianos de gubernamentalidad. Para Foucault, el término “gobierno” no alude *al* Estado o *al* gobierno de un Estado, sino a aquellas actividades cuyo objetivo es determinar la conducta de otros (o propia) en una cierta dirección. La estrategia tiene un papel crucial en “el arte de gobernar”; sin embargo, paradójicamente, la gubernamentalidad rechaza toda noción centralizada y verticalista de poder y estrategia. La gubernamentalidad tiene cuatro principios:

En primer lugar, la gubernamentalidad supone el desarrollo y el despliegue de estrategias y formas de conocimiento específicas [por ejemplo, sobre la economía y la reproducción de género] para afrontar problemas particulares [por ejemplo, la igualdad de género y el crecimiento económico]. La gubernamentalidad es práctica: cómo pensar y mejorar, si no resolver, un determinado problema social. En segundo lugar, las estrategias gubernamentalistas se basan en una mayor libertad individual, a la vez que reducen el rol del Estado o la gestión, por ejemplo. En tercer lugar, las estrategias gubernamentalistas están legitimadas en la medida en que sean neutrales y no fomenten un interés conferido particular. En cuarto lugar, las estrategias gubernamentalistas desarrollan formas creíbles de definir, monitorear y evaluar una población, de manera que los tipos

específicos de personas puedan ser objeto de intervención. La eficiencia y la eficacia de la representación y la intervención deben estar abiertas a la evaluación y la impugnación (Foucault, 1980). (McKinlay y Pezet, 2017, pp. 3-4)

De esta forma, un análisis de gobierno, como la “conducta de la conducta”, comienza desde las prácticas, no desde las instituciones. Se entiende que estas actividades calculadas y racionalizadas las llevan a cabo una multiplicidad de agencias que usan diversas técnicas y formas de conocimiento a fin de determinar la conducta trabajando a través de deseos, aspiraciones y creencia para fines claros, pero cambiantes con un conjunto diverso de efectos relativamente impredecibles (Dean, 2009). Las prácticas que impugnan y ponen en tela de juicio el “arte de gobernar” se denominan “problematizaciones”: conjuntos de preguntas a partir de las cuales las acciones sobre las personas y lo social pueden entenderse, legitimarse e impugnarse. De acuerdo con McKinlay y Pezet (2017), la acción se estructura en tres dimensiones: “la representación de la persona o de lo social, el conocimiento que respalda esta representación y los debates de expertos que legitiman este conocimiento. Lo social solo puede describirse a través del conocimiento. Problematizar supone otorgarle al conocimiento el estatus de verdad. Y solo a través de esta verdad las prácticas dirigidas al individuo o la población pueden legitimarse” (McKinlay y Pezet, 2017, p. 11).

Para expresarlo de otro modo, el surgimiento de diferentes fenómenos contables, como la elaboración de presupuestos con perspectiva de género (Marx, 2019), puede entenderse como el resultado de procesos históricos contingentes. Las nuevas constelaciones contables (Miller, 1991) aparecen porque diferentes grupos de personas, vocabularios y tecnologías están temporalmente conectados en un momento en particular del tiempo, en vez de surgir de mejoras lineales y racionales o de una adaptación funcional en un entorno cambiante. Desde esta perspectiva, las técnicas contables se entienden como tec-

nologías de gobierno que posibilitan traducir los ideales políticos del gobierno en la práctica. Miller y Rose (1990) distinguen tres aspectos de la gubernamentalidad:

- Las racionalidades políticas son “formas de pensamiento” dentro de las que pueden definirse problemas concebibles y soluciones concebibles a los problemas, así como aquellos responsables de ellos. En el contexto de la NGP y de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género, por ejemplo, la igualdad se conceptualiza como un problema técnico de optimización y eficacia que puede afrontarse dentro del marco de la elaboración de presupuestos orientados al impacto.
- Las tecnologías gubernamentales aluden, por ejemplo, a los instrumentos reales de control. La traducción de los objetivos de impacto en indicadores cuantitativamente medibles es un ejemplo concreto de dicha tecnología. Estas tecnologías están en una relación constitucional recíproca con la racionalidad política; su existencia permite y materializa la racionalidad política que, a su vez, legitima y motiva las tecnologías.
- La experticia incluye el conocimiento especializado que se relaciona con las tecnologías y la racionalidad de gobierno, y la autoridad social atribuida a aquellos que poseen la experticia. Se consideran “solucionadores autorizados de problemas”. En la actualidad, la persona contadora de la gestión y la/os especialistas en orientación de impacto de los ministerios federales son la/os responsables de la agenda feminista de igualdad de género. Esto también refuerza recursivamente la creación de igualdad como un problema técnico.

Con la ayuda de los instrumentos analíticos de los estudios sociales de contabilidad y el análisis de gubernamentalidad, ahora se ofrecerá un debate de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en el transcurso de una reforma de la Nueva Gestión Pública con algunos comentarios finales.

4. Debate y conclusiones

En la perspectiva del análisis de gobernanza, la elaboración de presupuestos con perspectiva de género se entiende como un conjunto de instrumentos a través de los que el objetivo establecido de igualdad entre mujeres y varones deberá articularse y operacionalizarse. Sin embargo, esto es todo menos evidente, dado que no puede asumirse que la entidad que se controlará (que se “gobernará”) —esto es, las relaciones de género— se darían sin problemas. En cambio, las relaciones de género como un objeto de gobierno tuvieron que ser históricamente “problematizadas” y, de esta manera, se hicieron visibles a través del discurso feminista y los estudios de género. Al mismo tiempo, esta problematización incluye una crítica de la política presupuestaria estatal y de los modelos económicos subyacentes, que, de manera sistemática, no pueden “ver” estas relaciones de género (Çağatay, Elson y Grown, 1995).

Es precisamente esta problematización crítica que subyace a los análisis y a los conceptos del grupo BEIGEWUM (2002) lo que hace que el concepto de elaboración de presupuestos con perspectiva de género sea conocido en Austria. La/os autora/es critican el carácter ideológico y de dominación de la política presupuestaria estatal, así como la exclusión de la/os ciudadana/os de la perspectiva teórica de género. La elaboración de presupuestos con perspectiva de género como un programa político apunta a una transformación de los presupuestos nacionales como tecnologías de poder. El objetivo de los ideales y las aspiraciones problemáticos es: (a) aumentar la transparencia de las prioridades políticas en ingresos y gastos (BEIGEWUM, 2002, pp. 86, 112, 180); (b) representar el impacto del presupuesto en las mujeres, lo/as niños/as y los hombres, en particular, el impacto del trabajo no remunerado y la economía de los cuidados (pp. 10, 16, 17, 189); (c) transformar el proceso de elaboración de presupuestos burocrático, jerárquico y dominado por los hombres hacia la transparencia y la participación (pp. 18, 19); (d) garantizar la aplicación de

la experticia de género en el proceso de elaboración de presupuestos (pp. 18, 19) y; (e) monitorear la rendición de cuentas del gobierno y el compromiso con la igualdad de género. Esta problematización se racionaliza como una estrategia política emancipadora y participativa. Se trata de la transformación de las relaciones de género a través del análisis de las condiciones actuales y los efectos de la igualdad de género del presupuesto estatal, así como del empoderamiento y la participación en el diseño presupuestario. En consecuencia, se necesitan análisis económicos fundamentales a nivel de las tecnologías, así como tecnologías de agencia, como el establecimiento de grupos de trabajo interministeriales con la participación de la sociedad civil y expertos en género (BEIGEWUM, 2002).

Esta problematización no podía prevalecer en Austria porque no era compatible con los discursos políticos predominantes. No obstante, posteriormente, fue posible conectar el feminismo, la incorporación de la perspectiva de género y la elaboración de presupuestos con perspectiva de género con el discurso de la NGP en Austria. Esto genera un discurso más funcionalista sobre igualdad de género en el que los instrumentos económicos y de elaboración de presupuestos de la NGP se consideran tecnologías adecuadas para las relaciones de género cambiantes. Así la igualdad se convierte en un problema técnico de optimización y eficacia en el contexto de la elaboración de presupuestos orientados a los resultados y la crítica original feminista más radical de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género se traduce en un marco de gerencialismo de la NGP.

A pesar de lo breve de sus explicaciones, esta autora sugiere que un análisis de gubernamentalidad permite analizar, de manera sistemática y crítica, la forma concreta de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en Austria y comprender mejor cómo ocurrió la reducción tecnocrática de las ideas originalmente comprensivas. El resultado de este desarrollo es ambivalente. Por un lado, el hecho de que la incorporación de la perspectiva de género y la elaboración de presupuestos con perspectiva de género sean una parte obligatoria

de la acción estatal generalmente muy conservadora en términos políticos, como Austria, es un éxito indiscutible de la política feminista. Por otro lado, el análisis de gubernamentalidad también muestra que la lógica de la cuantificación asociada con la elaboración de presupuestos orientados al impacto ha cambiado de manera significativa la agenda y la práctica de la política de igualdad de género, y la privó de su impulso fundamentalmente crítico.

Así, la reducción de la política feminista a la incorporación de la perspectiva de género y a la elaboración de presupuestos con perspectiva de género dentro del marco de la NGP supone, en primer lugar, el peligro de que se marginalicen objetivos y agendas emancipadores fundamentales porque no son accesibles a los instrumentos de gobernanza orientada al impacto. En segundo lugar, los objetivos de la política de igualdad de género se movilizan a través de la lógica de control neoliberal orientada a la eficiencia, que, en última instancia, solo puede conceptualizar la igualdad como un instrumento de eficiencia económica. Por lo tanto, en la actualidad, la investigación y la práctica feministas deben examinar críticamente las prácticas calculadoras de la Nueva Gestión Pública. En otra parte (Marx, 2019), esta autora afirmó que la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en el contexto de la reforma legislativa presupuestaria austríaca parece un caso en el que la reforma de la política neoliberal se apropia de los ideales feministas. Cuando los presupuestos nacionales se convirtieron en una preocupación feminista en Austria, los presupuestos se enmarcaron como tecnologías de dominación y exclusión que deben transformarse para tornarse más inclusivos, democráticos y emancipadores. Una cuestión destacada de la problematización fue una crítica de la aparente neutralidad y objetividad de los números. De este modo, resulta sorprendente que con la operacionalización del género, las estadísticas y los indicadores de desempeño se conviertan en las tecnologías preferidas para gestionar la igualdad de género. La igualdad de género y cómo se enmarca en la reforma legislativa presupuestaria austríaca puede entenderse como una gubernamentalidad neoliberal

porque se presenta como una estrategia de formación de necesidades (Yeatman, 1994), en la que las mujeres se enmarcan como clientas del Estado. Al parecer, una distribución de los recursos justa está informada por las “necesidades de la/os usuaria/os” y se evidencia a través de la cuantificación de aquellas necesidades por medio de las tecnologías de contabilidad y auditoría, como la evaluación de las consecuencias en función del género. Las prácticas calculadoras permitieron un gobierno neoliberal de la igualdad de género porque el desempeño de la igualdad de género se basa en las ideas de eficiencia, optimización y competencia. La igualdad de género se enmarca a medida que se implementan sistemas modernos y de incentivos para integrar a las mujeres en el empleo. Las cuestiones de igualdad de género se abordan cada vez más con tecnologías calculadoras y gerenciales que se trasplantan del sector privado, como los indicadores SMART (sigla en inglés que representa los términos “específico”, “medible”, “alcanzable”, “relevante” y “temporal”), los puntos de referencia y las auditorías.

Bibliografía

- Alonso, W., & Starr, P. (1987). *The politics of numbers*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- BEIGEWUM. (2002). “Frauen macht Budgets: Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive. Wien”, Austria: Mandelbaum.
- Bergmann, N., Gubitzer, L., Klatzer, E., Klawatsch-Treitl, E., & Neumayr, M. (2004). “Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung”. Vienna, Austria: Attac Österreich.
- Budgeon, S. (2011). *Third wave feminism and the politics of gender in late modernity*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Çağatay, N., Elson, D., & Grow, C. (1995). “Introduction”. *World Development*, 23(11), 1827-1836.
- Çağlar, G. (2009). *Engendering der Makroökonomie und Handelspolitik: Potenziale transnationaler Wissensnetzwerke*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Chiapello, Eve (2008). "Accounting at the heart of the performativity of economics, economic sociology_the european electronic newsletter", ISSN 1871-3351, Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Colonia, Vol. 10, Iss. 1, pp. 12-15
- Dean, M. (2009). *Governmentality: Power and rule in modern society*. Londres, UK: Sage.
- Deegan, C. (2017). "Twenty five years of social and environmental accounting research within Critical Perspectives of Accounting: Hits, misses and ways forward". *Critical Perspectives on Accounting*, 43, 65–87.
- Desrosières, A., & Naish, C. (2002). *The politics of large numbers: A history of statistical reasoning*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ehrenreich, B. and Hochschild, A. (2002). *Global Woman: Nannies, Maids and Sex Workers in the Global Economy*. Londres: Granta.
- Elson, D. (2002). "Gender responsive budget initiatives: Key dimensions and practical examples". *Gender Budget Initiatives*, 16.
- Gallhofer, S., Haslam, J., Monk, E., & Roberts, C. (2006). "The emancipatory potential of online reporting: the case of counter accounting". *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(5), 681-718.
- Gill, R., & Scharff, C. (2011). "Introduction". En R. Gill & C. Scharff (Eds.), *New femininities: Postfeminism, neoliberalism and subjectivity*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, pp. 1-17
- Hopwood, A. G. (1992). "Accounting calculation and the shifting sphere of the economic". *European Accounting Review*, 1(1), 125–143.
- Klatzer, E. (2008a). "The integration of gender budgeting in performance-based budgeting. Presented at the conference Public Budgeting Responsible To Gender Equality", junio 9-10, 2008, Bilbao.
- Klatzer, E. (2008b). "The interlinkage between performance based budgeting and gender budgeting". presentado ante el "International Symposium on Gender Budgeting", octubre d 2008, Corea.
- Kurunmäki, L. (2004). "A hybrid profession — The acquisition of management accounting expertise by medical professionals". *Accounting, Organizations and Society*, 29(3–4), 327–347.

- Kurunmäki, L., & Miller, P. (2006). “Modernising government: The calculating self, hybridisation and performance measurement”. *Financial Accountability & Management*, 22(1), 87–106.
- Kurunmäki, L., & Miller, P. (2011). “Regulatory hybrids: Partnerships, budgeting and modernising government”. *Management Accounting Research*, 22(4), 220–241.
- Marx, U. (2019). “Accounting for equality: Gender budgeting and moderate feminism”. *Gender, Work & Organization*, 26(8), 1176–1190.
- McKinlay, A., & Pezet, E. (2017). *Foucault and managerial governmentality: Rethinking the management of populations, organizations and individuals*. Nueva York, NY: Taylor & Francis.
- McRobbie, A. (2009). *The aftermath of feminism: Gender, culture and social change*. Londres, UK: Sage.
- Mennicken, A., & Espeland, W. N. (2019). “What’s new with numbers? Sociological approaches to the study of quantification”. *Annual Review of Sociology*, 45, 223–245.
- Mennicken, A., & Salais, R. (2022). *The new politics of numbers: Utopia, evidence and democracy*. Springer Nature.
- Merry, S. E. (2016). *The seductions of quantification: Measuring human rights, gender violence, and sex trafficking*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Miller, P. (1991). “Accounting innovation beyond the enterprise: Problematizing investment decisions and programming economic growth in the U.K. in the 1960s.” *Accounting, Organizations and Society*, 16(8), 733–762.
- Miller, P. (1994). Accounting as Social and Institutional Practice: An Introduction. En A. Hopwood y P. Miller, *Accounting as Social and Institutional Practice*, 1–39. Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, P., & O’Leary, T. (1994). “Accounting, ‘economic citizenship’ and the spatial reordering of manufacture”. *Accounting, Organizations and Society*, 19(1), 15–43.
- Miller, P., & Rose, N. (1990). “Governing economic life”. *Economy and Society*, 19(1), 1–31.

- Miller, P., & Rose, N. S. (2008). *Governing the present: Administering economic, social and personal life*. Cambridge, Reino Unido: Polity.
- Miller, P., Kurunmäki, L., & O’Leary, T. (2008). Accounting, hybrids and the management of risk. *Accounting, organizations and society*, 33(7-8), 942-967.
- Moser, C., & Moser, A. (2005). “Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations in international institutions”. *Gender & Development*, 13(2), 11-22.
- Porter, T. M. (1996). *Trust in numbers: The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Porter, T. M. (2004). “The culture of quantification and the history of public reason”. *Journal of the History of Economic Thought*, 26(2), 165-177.
- Rose, N. (1991). “Governing by numbers: Figuring out democracy. Accounting”, *Organizations and Society*, 16(7), 673-692.
- Rose, N. S. (1999). *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sharp, R. (2000). “The economics and politics of auditing government budgets for their gender impacts”, Hawke Institute, University of South Australia.
- Sharp, R. (2003). “Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting”. Nueva York: Naciones Unidas.
- Squires, J. (2005). “Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation1”. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 366-388.
- Squires, J. (2007). *The new politics of gender equality*, Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Walby, S. (2011). *The future of feminism*. Cambridge, Reino Unido: Polity.
- Yeatman, A. (1994). *Postmodern revisionings of the political*. Nueva York: Psychology Press.

Derechos, género e indicadores de progreso. Las deudas de la democracia

Flavia Marco Navarro y Laura Pautassi

1. Introducción

La falta de incorporación de un enfoque de género en temas centrales como el endeudamiento público y privado, y las consecuencias que acarrea para las personas, irrumpe una y otra vez a medida que los efectos de tal déficit se hacen presentes en nuestras vidas. Este capítulo analiza el valor intrínseco e instrumental del enfoque de género en el campo de las obligaciones financieras tanto de los Estados (deuda pública) como de las mujeres y diversidades sexuales (deuda privada), así como en lo referente a estándares y principios vinculados a la protección de las personas y su relación con el desarrollo e implementación de indicadores de progreso.

Estos indicadores constituyen una herramienta robusta desde numerosos espacios (diseño y evaluación de políticas de los tres poderes del Estado, supervisión y monitoreo internacional, empoderamiento ciudadano y circulación de información pública entre las diversas agencias estatales) y, al mismo tiempo, en la medida que se los integre con el conjunto del accionar estatal, permitirán avanzar en una mayor

institucionalidad y garantías para el ejercicio de los derechos de las mujeres y diversidades sexuales.

En especial, vinculado con el impacto del endeudamiento público y privado, en la sección 2 del capítulo, nos detenemos en algunos elementos que han caracterizado a los procesos económicos en América Latina que, lejos de ser neutrales, han tenido claro sesgos de género. En la sección 3, se presentan indicadores de progreso que se utilizan en los mecanismos de monitoreo internacional vigentes en la región y su potencial para medir, con enfoque de género, las obligaciones estatales vinculadas a la deuda. En la sección 4, se aborda la autonomía económica de las mujeres en tanto categoría de contenido explicativo y aspiracional, que termina conformando una ficción, donde se manifiestan tanto los déficits en el ejercicio de derechos como los impactos diferenciados de las políticas públicas, incluidas las de deuda y las de acceso al crédito por parte de la ciudadanía. En la sección 5, se presentan las reflexiones finales que destacan la necesidad de promover el reconocimiento a una vida libre de endeudamiento que permita a las mujeres y diversidades sexuales ejercer la autonomía económica en todas sus dimensiones.

2. Incorporar enfoques en el endeudamiento

Entre tantos aportes que el feminismo produjo se encuentra el concepto de “enfoque” que, vinculándose precisamente con la denuncia de la asimetría de poder que estructura las sociedades y considera a las diferencias e identidades sexuales como eje de jerarquización, llevó a instalar e implementar la potente fórmula de enfoque de género (*gender mainstreaming*). El concepto sintetiza una de las principales estrategias en el campo de la institucionalidad pública, que es la idea de transversalidad. Esto es, la única forma de transformar las desigualdades estructurales requiere “atravesar” todos los ámbitos de la sociedad que las producen y reproducen. Esta metodología interpeló a las teorías sobre el Estado, la economía, la política, las subjetividades, con una importantísima producción a nivel global, interdisciplinaria

y regional, que permitió visibilizar las relaciones asimétricas entre los sexos y determinar cuándo un trato diferenciado es legítimo y cuándo es discriminatorio.

Precisamente el enfoque de género produjo un cambio de paradigma, en tanto desarrolló un conjunto de ideas, metodologías y técnicas que permitieron cuestionar y analizar las formas a través de las cuales los grupos sociales han construido y asignado responsabilidades, actividades, comportamientos para mujeres y varones y diversidades sexuales. No solo se trata de un concepto sino de una estrategia de intervención. Cabe recordar que, ya en los años noventa, el movimiento feminista planteaba a nivel global, pero particularmente en América Latina, que los efectos de las políticas macroeconómicas implementadas en el contexto del ajuste estructural en los países periféricos –hoy del Sur Global– no habían sido neutrales en términos de género. El énfasis estaba puesto en que las políticas macroeconómicas aplicadas en la región en las últimas décadas del siglo XX desconocieron manifiestamente las implicaciones de las relaciones de género, más aún, las mujeres fueron consideradas como un recurso económico (Birgin, 1992).

En primer lugar, en los diagnósticos previos a la aplicación de las políticas de corte neoliberal se señaló la relación existente entre sectores productivos, vinculados a la economía tradicional, y los residuales o improductivos, donde se incluían los servicios esenciales, y en particular todas las actividades de cuidados, sean remuneradas o no remuneradas. En segundo lugar, se implementaron medidas de austeridad de corto plazo dirigidas a mantener la demanda agregada bajo control para bajar la inflación y disminuir los déficits fiscales y, por la otra, políticas de largo plazo con vistas a liberalizar el comercio, desregular y privatizar, dando cuenta de los efectos de las políticas macroeconómicas en la vida de las mujeres ya que absorbieron el impacto del ajuste trabajando más arduamente dentro y fuera del hogar (Birgin & Pautassi, 2001). Este patrón de desigualdad se transforma en estructural, y su abordaje, lejos de conformarse en un objetivo de

políticas públicas, fue sistemáticamente invisibilizado en las agendas gubernamentales de América Latina.

Cabe destacar que el aporte pionero del feminismo, junto con el activismo de los movimientos de mujeres, lograron su incorporación en la plataforma de acción de la Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995) y en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe¹. En cada uno de los países de la región, la transversalidad ha sido un mandato directo para los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM) –desde Ministerios, Subsecretarías o Áreas de la Mujer– que en general planifican sus acciones a partir de planes nacionales para la igualdad de oportunidades y de trato. Sin embargo, la transversalidad no alcanzó a las áreas “duras” de las decisiones estatales, como economía, presupuesto, hacienda o asuntos institucionales y, en general, pocas veces las responsables ministeriales integran regularmente los gabinetes presidenciales. Mucho menos se ha incorporado al debate respecto al endeudamiento público a estas áreas institucionales².

Es en este contexto, a inicios del presente siglo, que la Declaración del Milenio (2000) incorpora como estrategia central el enfoque de derechos humanos (EBDH), que consiste en destacar el carácter vinculante de las obligaciones estatales contenidas en los pactos y tratados internacionales de derechos humanos y cómo estas normas deben “atravesar” el accionar del Estado en todos sus ámbitos, jurisdicciones, normas y acciones (Pautassi, 2021). Sin reconocer explícitamente que es una estrategia feminista, la adopción del enfoque de derechos humanos implicó un cambio de escenario relevante, especialmente para las políticas sociales a nivel regional, así como brindó un importante marco de acción para muchas de las dirigencias políticas de inicio de este siglo en América Latina (Abramovich & Pautassi, 2009). En concordancia, los principios de universalidad, igualdad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, como principios

1 Estas conferencias se han celebrado desde 1977 cada tres años y generan agenda y acuerdos políticos regionales de género.

2 Al respecto, véase el capítulo de Magalí Brosio y Mariana Rulli en este libro.

rectores de derechos humanos, se incorporan como estándares de acción ineludible para los Estados. Ambos enfoques (género y derechos humanos) incorporan de ese modo la transversalidad como eje de su accionar y el empoderamiento (*empowerment*) de las personas como objetivo. En el caso de América Latina, sectores del movimiento feminista reivindican la emancipación como proceso colectivo (Lamas, 2020).

La adopción real del enfoque no se acaba en una declaración política, sino que constituye una metodología para la implementación de políticas públicas, con implicancias territoriales y en todos los órdenes de la institucionalidad pública. En particular, si bien en los pactos y tratados internacionales se contempla una realización paulatina del contenido de derechos, considerando especialmente las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, su cumplimiento es insoslayable. Asimismo, el enfoque de derechos humanos impone numerosas obligaciones con efecto inmediato, que se relacionan con el estándar conexo de la utilización del máximo de recursos disponibles³, como también con el de progresividad y de no regresividad. En efecto, al ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos, los Estados se comprometen a realizar informes periódicos ante los órganos de tratados sobre las medidas progresivas adoptadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones comprometidas.

Ahora bien, debemos interrogarnos si entre esos mandatos, la equidad de género se incorpora como un elemento central para la rendición de cuentas o si circula por una vía de tipo narrativa. Es decir, cuánto se ha introducido en indicadores concretos que reflejen si y cómo la deuda afecta a las mujeres y disidencias de manera desproporcionada y, de ese modo, si se han establecido escalas de medición para establecer el vínculo del endeudamiento público con la realización de los estándares de igualdad y no discriminación, en especial

3 Así lo ha considerado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Observación General No.3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes" (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 14 de diciembre de 1990.

respecto a la autonomía económica de las mujeres. Como se explicará en las siguientes secciones, el enfoque de género aún no forma parte de los abordajes respecto a la deuda.

3. Indicadores de progreso: la obligación en el dato

El proceso de rendición de cuentas presenta una notable utilidad desde un enfoque de derechos, ya que permite y exige realizar diagnósticos de situación, identificar déficits de implementación, establecer agendas pendientes y producir información actualizada que permita a la sociedad controlar las acciones del Estado. Es así cómo se introdujeron a nivel del sistema de Naciones Unidas (Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos [ACNUDH, 2012]) y de la Organización de Estados Americanos sistemas de monitoreo en base a indicadores de progreso para el monitoreo del Protocolo de San Salvador por parte del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS, 2015) y de la Convención de Belem do Pará (MESECVI, 2015). Los indicadores de progreso presentan como particularidad que, al medir obligaciones contenidas en derechos humanos, incluyen indicadores cuantitativos (estructurales, de proceso y de resultados) como también indicadores cualitativos o señales de progreso cualitativas.

En efecto, la importancia de introducir datos e información cuantitativa, pero principalmente cualitativa, se fundamenta en que estos enfoques suponen que las personas y sus derechos deben estar en el centro de las políticas que los Estados formulen y, por tanto, sería un contrasentido evaluar o monitorear políticas desde este enfoque sin escuchar a las propias titulares de derechos (Abramovich, 2021). En similar dirección, se ha advertido que hasta tanto no se incluya la perspectiva feminista y de derechos humanos en la producción de indicadores para la toma de las decisiones y políticas económicas, no se podrá avanzar sobre las desigualdades estructurales (Bohoslavsky, 2018).

La particularidad de este tipo de indicadores es que, a diferencia de los datos socioeconómicos que dan cuenta del grado de desarrollo al-

canzado, los indicadores de progreso miden si se ha logrado efectivamente el cumplimiento de lo comprometido en cada derecho. En contraste con las políticas de desarrollo o la propia Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los indicadores toman como unidad de medida la obligación incorporada en cada Tratado, y a partir de ello definen las herramientas más aptas para su verificación. Por ello, se ha definido un número importante de indicadores de progreso que buscan evaluar la conducta estatal respecto al cumplimiento de las obligaciones, lo cual integra y precisa la agenda de desarrollo sostenible. Este proceso de rendición de cuentas por parte de los Estados y de monitoreo está generando un nutrido corpus de información y de interpretación del alcance de los derechos. A modo de ejemplo, en el marco de los indicadores elaborados por el GTPSS y que fueron aprobados por la Asamblea General de la OEA en 2015, a partir de 3 ciclos de informes periódicos⁴, los Estados han ido desarrollando sistemas de información pública en base a indicadores y a partir de las siguientes categorías:

Categoría conceptual	Tipo de indicador		
	Estructural	Proceso	Resultado
Recepción del derecho	Incorporación de obligaciones en legislación	Perspectiva de derechos humanos en políticas públicas	Situación de garantía en los componentes principales del derecho
Compromiso financiero y presupuestal	Disposiciones legales que establecen recursos a asignar	Pertinencia y eficiencia de procesos para implementar políticas públicas	Disponibilidad (nivel y formato) de recursos invertidos

⁴ Los informes de monitoreo del PSS se encuentran disponibles en: <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>

Categoría conceptual	Tipo de indicador		
	Estructural	Proceso	Resultado
Capacidades estatales	Estructura institucional del Estado y del sistema jurídico	Aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de esfuerzos de programas presupuestales	Resultados en los que el Estado tiene influencia directa
Igualdad y no discriminación	Institucionalidad para asegurar igualdad, identificación	Incorporación del principio de igualdad en acciones, programas y/o políticas	Brechas en la garantía del derecho por grupos o regiones
Acceso a la justicia	Recursos judiciales administrativos para exigibilidad	Eficiencia de recursos y garantías procesales	Eficacia de los recursos judiciales
Acceso a la información y participación	Condiciones básicas para el acceso a información sobre la institucional para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas para la ciudadanía.	Características de las políticas públicas para acceso y garantía de transparencia y participación	Avance en disponibilidad de información para el derecho; empoderamiento de la ciudadanía y participación efectiva

Fuente: Pérez Gómez, Pérez Molina, Loreti, Pautassi y Riesco, 2022 en base a GTPSS (2015).

Como puede apreciarse, al existir como categorías transversales compromisos presupuestarios y los recursos financieros que asigna cada Estado, sumado a las capacidades estatales, las cuales refieren a las formas concretas en que se organiza el poder al interior de un Estado, junto con el principio de igualdad y no discriminación, entre

otros, se establecen las bases para medir con indicadores el alcance del cumplimiento de las obligaciones estatales. Si bien en el caso del monitoreo del Protocolo de San Salvador no se han definido indicadores vinculados con deuda pública y privada, la matriz ya en curso posibilita al GTPSS su incorporación a partir de las anteriores categorías.

Cabe señalar que los dos primeros ciclos de informes evaluados establecieron las líneas de base para la medición de derechos, y es durante el tercer ciclo que el GTPSS comienza a medir progresividad en el cumplimiento de DESC. En oportunidad de evaluar a los Estados que han presentado informes, las y los expertos del GTPSS señalaron que "... la progresividad no puede evaluarse exclusivamente en términos de asignaciones de recursos y menos aún sólo en términos presupuestarios. Asimismo, la progresividad va más allá de meros avances marginales en indicadores cuantitativos, dado que se requiere de la ejecución de acciones claras encaminadas a mejorar el nivel de vida de las personas..." (GTPSS, 2020). Agregan que la evaluación se basa en "una valoración multidimensional que pondera la evolución de la situación sobre el cumplimiento de los DESC de manera longitudinal, evaluando los cambios de las diversas variables que conforman el núcleo de los derechos y considerando un horizonte dinámico, acorde a los cambios sociales que configuran los requerimientos fundamentales de la población, definido a partir de un nivel de vida digno para todas las personas sin discriminación. Para ello, el GT ha aplicado un método cuali-cuantitativo mediante el cual se procesa, tanto la información sobre el cumplimiento de derechos a partir de los indicadores establecidos, como las tendencias observables en dicho nivel de cumplimiento, que son la base para valorar su progresividad, considerando el conjunto de indicadores establecidos" (GTPSS, 2020), los que a su vez incluyen un enfoque de género, diversidad y multiculturalidad.

En el caso de los Estados y de la sociedad civil, ha significado un ejercicio inédito ya que no tenían experiencia en este tipo de mecanismos de rendición de cuentas, como tampoco en la producción periódica de información. Sin embargo, aún no existe una transformación

de amplio alcance y se requiere mayor desagregación de los datos, por sexo o identidad de género, edad, nivel educativo, pertenencia étnico-racial (Pautassi, 2018). A su vez, a partir de tres ciclos de análisis de informes en base a indicadores de progreso y señales de progreso cualitativas, se fue robusteciendo el vínculo indisoluble entre el dato cuantitativo y la mirada cualitativa.

Ahora bien, ¿cómo se puede medir la incidencia del endeudamiento sobre el nivel de realización de los derechos humanos? ¿Existen obligaciones de garantizar una vida libre de endeudamiento? ¿Cuáles serían los derechos que deben ser medidos? Las respuestas a estas preguntas registran una relevancia mayúscula. Si bien se han establecido estándares vinculados al concepto de vida digna, de interdependencia de derechos y respecto a la deuda⁵, todavía requiere mayor conceptualización y denuncia la consideración del endeudamiento como medida regresiva en relación con las condiciones de vida de la población y la garantía en el acceso a DESC. Es por ello que, para avanzar en esta vinculación entre obligaciones, estándares e indicadores, partimos del concepto de la autonomía económica de las mujeres e identidades sexuales diversas, para desde allí identificar elementos a considerar para futuras intervenciones tanto para las políticas públicas como para el monitoreo internacional.

4. La ficción de la autonomía económica de las mujeres

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la autonomía es entendida como “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles”. Considerando precisamente las desigualdades de género, esta institución identificó tres dimensiones, interrelacionadas, de la autonomía de las mujeres: la física, la económica y en la toma de decisiones políticas (CEPAL 2022).

⁵ Al respecto, véase el capítulo de Juan Pablo Bohoslavsky y Julieta Rossi en este libro.

La autonomía económica se entiende como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los varones. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía (CEPAL, 2022). La autonomía implica el ejercicio de los derechos humanos, y en particular la autonomía económica requiere el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Todas las dimensiones de la autonomía de las mujeres son interdependientes, al igual que los derechos humanos.

Reflexionar sobre la autonomía económica y el ejercicio de la ciudadanía, desde un enfoque de derechos, remite a visualizar las diferencias entre lo que medimos y lo que aspiramos como objetivos de equidad e igualdad, y las complejidades que debemos considerar, muchas vinculadas con las relaciones de poder entre mujeres y varones, presentes al momento de proponer, diseñar y analizar indicadores de género (Rico & Marco Navarro, 2010).

En reiteradas ocasiones hemos sostenido que el trabajar remuneradamente no es sinónimo de autonomía económica para las mujeres, tanto por las circunstancias en que se da la ocupación, usualmente sin acceso y cobertura de seguridad social, como tampoco en relación a los montos de dinero a que acceden las mujeres como remuneración. Debe agregarse que los destinos del salario de las mujeres son diferentes, ya que ellas priorizan los costos de salud y educación de la familia y dejan escaso margen para la libre utilización. También se debe sumar la escasa disponibilidad de tiempo de las mujeres debido al trabajo doméstico y de cuidado no remunerando. La vida es tiempo, y si no disponemos de nuestro tiempo no disponemos de nuestra vida. Como si fuera poco, se debe agregar también el endeudamiento privado de las mujeres como otra limitante de la autonomía económica⁶. El trabajo remunerado es entonces un requisito necesario, pero

⁶ En coincidencia con varios capítulos en este libro, en especial el de M. Nieves Rico y de Ariel Wilkis con Florencia Partenio.

no suficiente, para esta dimensión de la autonomía de las mujeres y seguramente para las identidades sexuales diversas.

La autonomía económica de las mujeres es sin dudas una categoría conceptual de gran valor para dar cuenta de las diversas realidades de las mujeres, de las brechas y desigualdades de género en relación con los varones, pero también entre ellas. La autonomía de las mujeres, en todas sus dimensiones económica, física y política, es una aspiración, un deber ser. Sin embargo, en la actualidad constituye una ficción por dos razones. En primer término, por la insuficiencia de recursos, que aun cuando se trate de mujeres con ingresos propios, en general han contraído deudas privadas, por lo que sus ingresos no necesariamente son de libre disposición. Se trata de una razón de orden práctico, la autonomía económica deviene en una ficción por una realidad aplastante.

En segundo término, porque la autonomía tan reivindicada por nosotras las feministas presenta ciertas (¿aparentes?) contradicciones con la teoría también feminista del cuidado. Es así que el cambio de paradigma al que aspiramos con el cuidado en el centro de la vida (y de la economía y de las políticas) implica asumirnos como seres vulnerables, en contraposición a la persona completamente autónoma que se supone opera en las sociedades y mercados y que se hace cargo de las poblaciones dependientes (tanto económicamente como en términos de cuidado). Propugnamos asumirnos desde la fragilidad humana y la interdependencia. Se trata de una razón de orden teórico, que, en un guiño a Nancy Fraser (Fraser, 1997), podríamos denominar el dilema del cuidado y la autonomía.

Nuestro interés se concentra en la primera razón que hace a la autonomía económica una ficción para las mujeres y cómo se vincula con el endeudamiento, tanto a nivel micro como macro.

4.1 El endeudamiento de las mujeres

El acceso al crédito es algo deseable y promovido por diversos organismos internacionales y agencias de cooperación, incluso desde numerosas organizaciones de mujeres. Es un área donde las mujeres

afroitan especiales obstáculos relacionados con la ausencia de garantías reales y de empleo formal, usualmente requeridos para el otorgamiento de créditos en el sistema financiero formal.

¿Cuándo entonces el acceso al crédito, en lugar de potenciar la autonomía económica de las mujeres, se convierte en una limitante? En primer lugar, cuando por los obstáculos de acceso al crédito formal las mujeres acuden a pedir dinero de prestamistas informales o incluso instituciones del sistema financiero especializadas en microcrédito con unos intereses muy superiores a los de la banca tradicional.

Un estudio sobre endeudamiento de las mujeres realizado en la ciudad de Tarija, Bolivia (ECAM, 2021), revela que cerca de un quinto de las mujeres encuestadas se endeudó para cubrir necesidades de salud y educación, es decir que lo hacen como créditos de consumos, que son los que registran más altos intereses. También revela que la salud física y emocional se altera luego de estos préstamos por el estrés que provoca poder (o no) pagarlos y los conflictos familiares que suscita la situación.

Lo expuesto ha llevado a toda una corriente internacional de desobediencia civil financiera denominada “quién debe a quién”, que visibiliza el reclamo de las mujeres respecto a lo que nos deben los Estados, mercados, varones y el sistema capitalista en general. Esta corriente cuestiona además la etiqueta de buenas pagadoras de las mujeres, vista como un plus para ser destinatarias de programas de crédito, puesto que detrás de estos pagos en tiempo y forma hay innumerables sacrificios personales y familiares (Equipo de Comunicación Alternativa con Mujeres - ECAM, 2021).

De otra parte, es innegable que incurrir en la desobediencia civil financiera deja a sus militantes por fuera del sistema financiero. Sin embargo, el hecho es que muchas mujeres, sobre todo emprendedoras, artesanas, trabajadoras del sector gastronómico y otras, quieren acceder al financiamiento y lo necesitan más aun luego de la pandemia, cuando muchas de ellas se “comieron” su capital y se quedaron sin stock de sus productos. Así, por ejemplo, se constata en un estudio

de caso de las trabajadoras del turismo en dos municipios de la región chiquitana en Bolivia (Barbery Knaudt, Marco Navarro, & Subirana Osuna, 2021). Otro reciente estudio de ONU-Mujeres muestra también que el crédito es una demanda de las mujeres empresarias y emprendedoras con la motivación de empezar y sostener un negocio, lo que a su vez se relaciona con la motivación de consolidar su autonomía. El estudio evidencia además que el 99 % de los créditos de las mujeres en Bolivia son microcréditos (Marconi, Prado, Quelca, & Sánchez, 2022).

¿Qué hacer entonces? ¿Cómo abordar la cuestión del endeudamiento? En principio, las políticas y estrategias que se desplieguen deben tener claro que la finalidad es mejorar la situación de las mujeres, aumentar sus ingresos y su libertad de acción y no limitarles.

El asesoramiento que se pueda ofrecer es clave. En este sentido, un estudio realizado en Bolivia muestra un débil asesoramiento de entidades financieras, ya que no consideran que sea su responsabilidad (ECAM, 2021), pero esta entrega de información y consejería puede venir de otros frentes, incluido el propio Estado y el mismo movimiento de mujeres.

La regulación de entidades financieras es también importante, no solo para hacer obligatorias medidas de transparencia respecto de la ciudadanía usuaria de sus servicios, sino también para limitar los intereses y aplicarlos de forma pertinente. También en el caso boliviano se aprecia que muchas trabajadoras que invierten el monto de su crédito en su negocio lo obtuvieron como crédito de consumo con altísimos intereses, pero menores exigencias (Barbery Knaudt, Marco Navarro, & Subirana Osuna, 2021) (Marconi, Prado, Quelca, & Sánchez, 2022). Este fenómeno, identificado también en otros casos, como en el pasado en Chile, por ejemplo, puede revertirse con la necesaria voluntad y adecuada supervisión de parte las entidades bancarias y de los Estados.

Para el caso boliviano también se destaca la propuesta de un fondo común de garantías y la creación de un fideicomiso para créditos de empresarias y emprendedoras que capte tanto inversionistas como fondos de la cooperación (Marconi, Prado, Quelca, & Sánchez, 2022). En el caso de Argentina, son muy interesantes los diversos estudios realizados que vinculan el endeudamiento, géneros y cuidados, en especial los abordajes cualitativos (Partenio, 2022) y para el caso de trabajadoras en salud (Castilla, 2022).

4.2 El endeudamiento de los países y el impacto diferenciado en las mujeres

Los estudios de género cuentan con abundante evidencia respecto de los impactos diferenciados que tienen las situaciones de vulnerabilidad fiscal por sobreendeudamiento y las consecuentes medidas de austeridad fiscal aplicadas en los países sobre las mujeres. Un hito en ese sentido fueron los programas de ajuste estructural aplicados en la región durante la década de los 80 y 90 del siglo pasado. Más recientemente –incluso durante y luego de la pandemia–, el manejo de la deuda externa ha motivado también medidas del mismo corte por condicionamientos de los organismos crediticios.

Con la crisis financiera acontecida en el 2008, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ya había dado cuenta de que, en los países en desarrollo, las medidas de ajuste sobrevinientes a la crisis impactaron en las desigualdades estructurales, acentuándolas, en general, en el ejercicio de derechos (ACNUDH, 2013).

En un estudio reciente (Serafini Geoghegan & Fois, 2021), se analizan los efectos que tuvieron en las mujeres y en las desigualdades de género las consecuencias del endeudamiento en América Latina, poniendo en perspectiva los riesgos que enfrenta la región frente a un aumento de la deuda pública, problema que se agudizó con la pandemia. Las autoras hacen un llamamiento a que América Latina no repita los errores del pasado y a que el pago de la deuda no se realice

limitando la realización de los derechos humanos, ni los objetivos de reducción de las desigualdades.

Las conclusiones del citado estudio resaltan que el impacto del sobreendeudamiento público se trasmite a la ciudadanía por la vía del empleo, los servicios públicos, la seguridad alimentaria y el endeudamiento privado. Estos efectos son diferenciados por sexo y en la mayoría de los casos las mujeres sufren desproporcionadamente, entre otras causas, debido a la división sexual del trabajo, ya que la crisis del empleo y la retracción del Estado redundan en un incremento de la carga total de trabajo. El estudio concluye que, en contextos de inequidad tributaria, la deuda pública termina siendo pagada por los sectores que menos se beneficiaron de los recursos provenientes de la misma.

El estudio de Giacometti, Marco Navarro y Pautassi (2019) evidencia los impactos diferenciados que tuvieron las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno argentino sobre las mujeres, por lo menos en el ejercicio del derecho a la salud, a la educación, el trabajo, a la seguridad social y a una vida libre de violencia, así como el efecto también notorio entre los pueblos indígenas y las personas migrantes, dentro de los cuales no está por demás recordar que la mitad son mujeres. El mencionado estudio, que comprende el período 2015-2019, pone de manifiesto un déficit en el ejercicio de los DESC que son ya de larga data, pero también demostró cómo estas carencias se han acentuado e incluso han generado nuevos déficits en el ejercicio de derechos como consecuencia de la crisis y de las medidas de austeridad aplicadas. Se trata de medidas regresivas y que atentan contra el principio de progresividad en materia de derechos humanos.

Asimismo, el estudio muestra la transgresión de diversos principios del derecho internacional de los derechos humanos mediante las políticas sectoriales, ya sea por acción u omisión. Es decir, existen recursos, pero el Estado no promueve políticas efectivas de asignación del gasto, ni garantiza la cobertura en las áreas sociales, como tampoco su distribución. Estas situaciones no son desconocidas para el

Estado argentino, ya que le fueron señaladas por los mecanismos de monitoreo internacional, entre otros, por el Comité del PIDESC y por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes del Protocolo de San Salvador (GTPSS). Posteriormente, se ha demostrado que, pese a que el Estado argentino hizo un notable esfuerzo fiscal durante el 2020 para tratar de minimizar los efectos sociales y económicos de la pandemia y la recesión que provocó, los déficits de derechos persisten y nuevamente afectan de manera interseccionada a las mujeres (Bohoslavsky, Marco Navarro, & Pautassi, 2020).

Ese mayor gasto público solventó, al inicio de la pandemia, un número de medidas destinadas a fortalecer rápidamente el sistema sanitario, brindar ayuda a lo/as trabajadores/as y empresas, transferencias monetarias no condicionadas a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, protección de los derechos de mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas mayores, con discapacidad, y una amplia gama de medidas de emergencia tendientes a minimizar el impacto económico y social de la pandemia, el Aislamiento Social Obligatorio (ASPO) y la recesión. Estas políticas se implementaron en un contexto recesivo, de déficit fiscal y signado por la reestructuración de la deuda con los acreedores privados y, más recientemente (2021), con el FMI. A pesar del alivio de la deuda con los acreedores privados, dada la caída de la recaudación por el desplome de la economía, el Estado aumentó el gasto público para lo cual recurrió a una mayor emisión monetaria. Aun así, se observa un notable deterioro de los DESC en Argentina, siendo las tasas de pobreza, pobreza extrema y desempleo sus expresiones más brutales, sumado a las heterogeneidades de un país federal y claro está con impacto diferenciado entre mujeres e identidades sexuales diversas.

Es en medio de este escenario, que sin duda la pandemia aceleró, que en América Latina se fue reconociendo el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado (Pautassi, 2007), fórmula que surge de la aplicación del enfoque de derechos en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en

Quito en 2007⁷. Este reconocimiento de cuidado como un derecho humano, entre otros tantos efectos, separa al cuidado de la necesidad o de la condición (asalariado formal), que fueron por años las causales por las que se proveía. El cambio se produce a partir de identificarlo como derecho que integra el corpus de derechos humanos y que establece las obligaciones para el Estado, las empresas, organizaciones sociales y comunitarias, y las familias, en la cuales los varones tienen una deuda mayúscula con las mujeres. Si bien se ha reconocido, a la fecha no se ha efectivizado su ejercicio corresponsable y no se ha asumido colectivamente la deuda que toda la sociedad tiene para con las mujeres.

5. Reflexiones finales

Le llamemos o no autonomía económica, está claro que las mujeres reivindicamos la libertad para decidir sobre nuestra economía (además de nuestros cuerpos) y que esto requiere de ciertas condiciones de posibilidad. Estas condiciones pasan por el ejercicio de los DESC, sobre los cuales los Estados tienen obligaciones de respetar, proteger y realizar. En particular, el reconocimiento del derecho al cuidado, como un proceso que conjuga demandas feministas históricas y obligaciones actuales de los Estados, abre un espacio sin precedentes para la articulación entre políticas sectoriales, entre niveles de administración del Estado y entre este y la sociedad civil. Allí destacamos especialmente a los indicadores de progreso y los mecanismos de monitoreo establecidos a nivel regional, ya que instalaron el valor de la evidencia empírica y la periodicidad en la producción de información como centrales para verificar el cumplimiento de obligaciones estatales. Si bien requieren mayor difusión y apropiación, el potencial que

7 En las siguientes Conferencias celebradas en Brasilia (2010), Santo Domingo (2013), Montevideo (2016), Santiago de Chile (2020) y Buenos Aires (2022) se ha ratificado el reconocimiento del cuidado como derecho humano y se ha abierto una agenda encaminada hacia la promoción de sociedades del cuidado, <https://conferenciamujer.cepal.org/15/es/documentos/compromiso-buenos-aires>

despliegan respecto al endeudamiento de las mujeres y diversidades sexuales es de enorme relevancia.

Está claro también que las políticas deben abordar las variadas limitaciones que afrontan las mujeres en la actualidad para tener un ingreso suficiente, regular y poder disponer del mismo; limitaciones que tienen que ver, entre otras cosas, con el endeudamiento privado y con las consecuencias diferenciadas de las políticas de la deuda pública en los países. Incorporar indicadores de progreso para medir el cumplimiento de las obligaciones estatales respecto a los patrones de endeudamiento debe ser una acción regular y periódica que, entre otras funciones, permita medir principios como el de progresividad y las prohibiciones de regresividad, junto con la igualdad y no discriminación, entre otros principios centrales de los derechos humanos. Estas acciones ya están en marcha a nivel regional, solo se trata de promover su incorporación y apropiación para demandar a los Estados por su efectivo cumplimiento.

A su vez, hasta que no se reconozca el derecho al cuidado como derecho universal, integral e interdependiente con derechos civiles, políticos y DESC no se podrán reducir y eliminar las desigualdades estructurales. En el mismo sentido, debemos promover el reconocimiento a una vida libre de endeudamiento, que se afirme sobre las garantías –y provisión de bienes y servicios– para ejercer la autonomía económica en plenitud. En el marco de una ley o mecanismos institucionales, junto con políticas públicas universales, es posible que la deuda que tienen las democracias con las mujeres empiece a identificarse, medirse y resolverse de una manera equitativa.

Bibliografía

Abramovich, V. (2021). “Los derechos humanos en las políticas públicas.” En L. Pautassi, & F. Marco Navarro, *Feminismos, cuidados e institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico* (págs. 375-392). Buenos Aires: Fundación Medife.

- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales.” En V. Abramovich, & L. Pautassi, *La revisión judicial de las políticas sociales* (págs. 279-340). Buenos Aires: Del Puerto editores.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos (ACNUDH) (2012). “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación”. Ginebra: Naciones Unidas.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos (ACNUDH) (2013). “Report on austerity measures and economic and social rights”. Ginebra: United Nations.
- Barbery Knautd, R., Marco Navarro, F., & Subirana Osuna, J. (2021). “El turismo: Una apuesta por el desarrollo con rostro de mujer. El caso de la Chiquitania en Bolivia”. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CEPAD.
- Birgin, H. (1992). “La reformulación del orden mundial: el lugar de las mujeres en las estrategias de desarrollo”. *Fin de siglo. Género y cambio civilizatorio, Ediciones de las mujeres, No 17*.
- Birgin, H., & Pautassi, L. (2001). “¿Género en la reforma o reforma sin género?. Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina”. *Serie Mujer y Desarrollo N 36*.
- Bohoslavsky, J. (2018). “El impacto de las reformas económicas y las medidas de austeridad sobre los derechos de las mujeres”. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- Bohoslavsky, J., Marco Navarro, F., & Pautassi, L. (2020). “De la crisis de la deuda a la crisis del COVID 19 y su impacto en los derechos económicos, sociales y culturales en Argentina.” Buenos Aires: mimeo.
- Castilla, M. (2022) “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las trabajadoras de la salud en la Argentina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/41, LC/BUE/TS.2022/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). “Observatorio de igualdad de género en América Latina y el Caribe.” Obtenido de <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). “Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos”. Washington: OEA.
- Equipo de Comunicación Alternativa con Mujeres (ECAM) (2021). “Mujer y endeudamiento”. Tarija, Bolivia: ECAM-MISEROR.
- Fraser, N. (1997). “¿De la redistribución al reconocimiento?. Dilemas en torno a la justicia en una época ‘postsocialista’”. En N. Fraser, *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”* (págs. 17-54). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Giacometti, C., Marco Navarro, F., & Pautassi, L. (2019). “Los impactos de las medidas de austeridad en los DESC en el corto y mediano plazo en Argentina”. Buenos Aires : Mimeo.
- Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS) (2020) Examen de los Informes presentados por los Estados Parte al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Observaciones recomendaciones finales a la República de El Salvador. Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, OAS/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.2/20, septiembre 2020.
- Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS). (2015). “Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador”. Washington: OEA.
- Lamas, M. (2020). *Dolor y política. Sentir, pensar y hablar desde el feminismo*. México: Océano.
- Marconi, R., Prado, M., Quelca, G., & Sánchez, C. (2022). “Inclusión financiera de las mujeres. Hacia la igualdad de género en los servicios financieros: Diagnóstico y propuesta”. La Paz, Bolivia: ONU-Mujeres.

- MESECVI (2015). “Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”. Washington: OEA.
- Partenio, F. (2022). “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las trabajadoras de casas particulares en la Argentina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/53, LC/BUE/TS.2022/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.
- Pautassi, L. (2007). “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”. *Serie Mujer y Desarrollo N 57*.
- Pautassi, L. (2018). “Access to Justice in Health Matters: An Analysis Based on the Monitoring Mechanisms of the Inter-American System”. *Health and Human Rights Journal*, pp. 185-197.
- Pautassi, L. (2021). “La agenda de género a nivel regional: prácticas, enfoques y estrategias”. En M. Herrera, N. De La Torre, & S. Fernandez, *Tratado de Géneros, Derechos y Justicia* (págs. 21-40). Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- Pérez Gómez, Laura; Pérez Molina, Ivet; Pautassi, Laura; Loreti, Candela y Riesco, Rocío (2022). Indicadores de progreso para el derecho a la alimentación adecuada en ocho países de América Latina. En: Pautassi, L. y Carrasco, M. (comp.) *Derecho a la alimentación adecuada en América Latina y el Caribe: desafíos y claves para su garantía, protección y realización* Buenos Aires: Eudeba, 2022, págs. 73-154.
- Rico, M., & Marco Navarro, F. (2010). “Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género”. En V. Abramovich & L. Pautassi, *La medición de derechos en las políticas sociales*. (págs. 233-264). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Serafini Geoghegan, V., & Fois, M. (2021). “Mujeres, deuda y desigualdades de género.” Lima: Latindadd-Red Latinoamericana por la Justicia Económica y Social.

PARTE VI

Agenda de trabajo para las transformaciones igualitarias

Una lente de género para el sistema monetario y financiero internacional: se necesitan reformas verdaderamente feministas

Christina Laskaridis

1. Introducción

El sistema monetario y financiero internacional (SMFI) se utiliza para describir las instituciones y las prácticas que rigen los asuntos monetarios y financieros internacionales. Las deficiencias fundamentales de este sistema se tornan abrumadoramente evidentes una y otra vez tras las grandes crisis, como la crisis financiera global y la pandemia de la COVID-19. El SMFI aumenta los desequilibrios financieros, los ciclos de prosperidad y decadencia en los precios de préstamos y activos con una consecuencia significativa para la macroeconomía (BIS, 2015). En gran medida, esto es la consecuencia de su evolución azarosa, lo que genera un dominio desproporcionado del financiamiento (Mader *et al.*, 2019) e instituciones cuya gobernanza reproducen desequilibrios de poder entre los países. Se supone que la red de seguridad financiera global, compuesta por reservas internacionales, líneas de crédito recíproco de los bancos centrales, acuerdos regionales de financiamiento y recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI), sustenta y brinda respaldo al SMFI durante una crisis, pero ha demos-

trado ser lamentablemente inadecuada para proteger a la/os ciudadana/os frente a la tormenta.

En los últimos años, las instituciones que son fundamentales para determinar la gobernanza económica global, como el FMI, el Banco Mundial, el G-20 y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han introducido varias iniciativas para incorporar la perspectiva de género en todas sus actividades (FMI, 2022b; OCDE, 2016; Thomas *et al.*, 2018; Grupo del Banco Mundial, 2015)2022, the Executive Board of the International Monetary Fund (IMF. A pesar de este creciente interés por la igualdad de género, poco se hace para garantizar que la desigualdad se aborde a nivel estructural y que los compromisos, de hecho, se vean reflejados en la igualdad de género en el terreno. En cambio, la gobernanza económica y financiera global sigue caracterizándose por un “silencio estratégico” y oculta las formas en que el SMFI refuerza las desigualdades de género y de otro tipo (Young *et al.*, 2011). Lo/as académico/as feministas, quienes analizan la organización y la reestructuración con perspectiva de género de la economía global, han puesto en duda esta supuesta neutralidad de género del SMFI y de la arquitectura financiera internacional (AFI) (Griffin, 2015; Mezzadri *et al.*, 2022). Dado que el SMFI da forma al entorno macroeconómico global y este da forma al SMFI, resulta crítico para los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Puesto que el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres es la piedra angular de la vida económica, la organización de reproducción social sostiene la estructura y la gobernanza actuales del SMFI.

Como se esgrimirá en este capítulo, no adoptar una visión con perspectiva de género para los aspectos estructurales del SMFI evita que se aborden los orígenes de la desigualdad de género. También hace que los esfuerzos por incorporar la perspectiva de género sean retóricos y remotos respecto de los problemas que la asolaron. Dichos esfuerzos incluyen abordar el impacto inmediato para las mujeres y los/as niños/as a causa de las conmociones globales (Azcona *et al.*,

2020) en un contexto en el que los países en desarrollo siguen proporcionando recursos financieros netos, como un grupo, para los países desarrollados. En las secciones II y III, se impulsa la crítica de género de dos instituciones centrales para el SMFI: el Grupo de los 20 (G-20) y el FMI. El mandato del FMI establece que debe fomentar la cooperación monetaria internacional y abordar los problemas internacionales de la balanza de pagos. Mediante una “ampliación de la misión”, se ha autoposicionado como administrador de crisis y soporta un peso descomunal respecto a cómo se abordan las crisis monetarias y financieras internacionales (Babb y Buira, 2005; Boughton, 2000). Las crisis financieras y los programas de ajuste interno posteriores adoptados a su paso, incluida la política de sobretasas del FMI, tienen impactos políticos, económicos y sociales altos que provocan mayores dinámicas desestabilizadoras: mayor desigualdad, finanzas públicas que aumentan vertiginosamente, caídas de ingresos y ciclos deflacionarios de deuda (Furceri y Zdzienicka, 2011; Guzman *et al.*, 2016) con graves impactos de género (Ghosh, 2010, 2021). El G-20 ha surgido como un punto focal para que los países más grandes del mundo aborden la estabilidad económica y financiera internacional. Por lo tanto, estas instituciones son integrales a las decisiones en torno a abordar las crisis financieras con poder para determinar los asuntos monetarios y financieros internacionales, así como fomentar un entorno macroeconómico propicio para los derechos de las mujeres.

En la sección IV, se analizan cuestiones estructurales clave del SMFI y cómo perpetúan las desigualdades de género. Las características del SMFI, cuya dimensión de género hasta ahora ha recibido menos atención, incluyen los ciclos de liquidez global, las jerarquías monetarias y los elementos de la “arquitectura” de la deuda soberana. El capítulo concluye con un análisis del SMFI a través del prisma de una economía basada en derechos que identifica diversas reformas feministas.

2. G-20

El Grupo de los 20 (G-20) reúne a ministra/os de finanzas y a directora/es de bancos centrales de 19 países y la Unión Europea. Se creó tras la crisis financiera asiática y reconoció explícitamente la turbulencia financiera que surge de la globalización y, por lo tanto, se le encomendó fortalecer la arquitectura financiera internacional. Si bien es más amplio que el Grupo de los 7, es un foro informal para la gobernanza económica global y es muy poco representativo de la gran mayoría de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); además, de acuerdo con Hopkins y Bürgisser (2020), se lo elevó al centro de atención de la gobernanza económica y financiera internacional como un contrapeso para un proceso más representativo de la ONU.¹

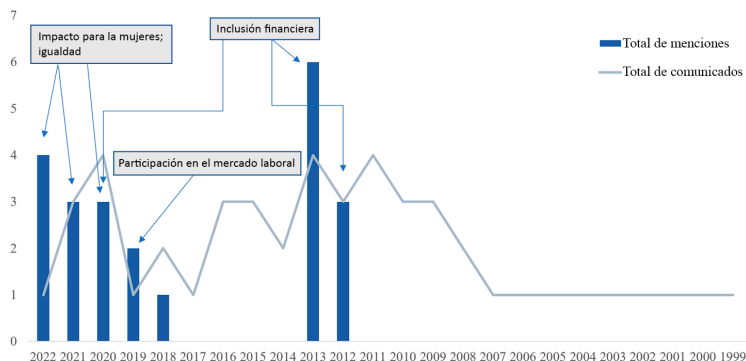
El G-20 se reúne anualmente, y el objetivo de sus reuniones es producir documentos de resultados negociados. La/os ministra/os de finanzas del G-20 y sus grupos de trabajo producen un número de documentos cada año que se incluyen en el proceso del G-20 y en varios comunicados. Durante el período que va de 1999 a 2022, veinticinco países han sido organizadores del G-20 durante lo cual la/os ministra/os de finanzas y la/os directora/es de bancos centrales y representantes produjeron un número de comunicados. En la Figura 1, se resume la referencia al género y a los derechos de las mujeres en los comunicados finales producidos por la/os ministra/os de finanzas y la/os directora/es de bancos centrales. El tema de la desigualdad de género y de los derechos de las mujeres está ampliamente ausente². La falta de referencias para el primer período de la existencia del G-20

1 Su objetivo, como se establece en su primer comunicado, es: “El G-20 se creó para proporcionar un nuevo mecanismo de diálogo informal en el marco del sistema institucional de Bretton Woods” (Grupo de los 20, 1999, p. 1).

2 Si bien no son representativos de la totalidad de los documentos de aporte y las actividades de los grupos de trabajo del G-20, los principales comunicados de la/os ministra/os de finanzas y de la/os directora/es de bancos centrales son representativos de la esencia de los resultados y los puntos de vista del G-20. El corpus que abarca la Figura 1 incluye todos los comunicados con búsquedas de menciones de los términos “género”, “mujeres” y “niñas”. Para conocer un análisis más amplio, véase (Kulik, 2021).

se puede ver con claridad. Las menciones previas de las mujeres y el género en los comunicados del G-20 se centran mucho en la inclusión financiera y una mayor participación en el mercado laboral de las mujeres. Se puede ver que el origen de la desigualdad de género deriva de la discriminación en el mercado laboral, desconectada de un sentido de entendimiento de cómo los procesos a nivel micro se suman a las cuestiones macroeconómicas internacionales, como las cadenas de suministro globales con perspectiva de género (Mezzadri *et al.*, 2022). Los objetivos de género del G-20 comenzaron en 2014 durante el compromiso de la presidencia de Australia de reducir la brecha de género en la participación en el mercado laboral. En 2015, la primera Cumbre de Mujeres (W20) propuso un conjunto de recomendaciones de políticas para que el G-20 lo considerara, el cual se centraba en cuestiones de mercado laboral (por ejemplo, participación y emprendimiento), discriminación en el mercado laboral y segregación ocupacional asociada, así como en cuestiones de protección social (W20, 2015). La opinión en torno al objetivo del empoderamiento de las mujeres está orientada al “doble dividendo” de aumentar la productividad y el crecimiento que puede surgir del hecho de que más mujeres ingresen en la fuerza laboral, pero no en el valor intrínseco de la igualdad.

Figura 1: menciones anuales de temas relacionados con mujeres y género en los comunicados de la/os ministra/os de finanzas y la/os directora/es de bancos centrales del G20 1999-2022.



Fuente: elaboración de la autora en base a comunicados de ministra/os de Finanzas y directora/es de Bancos Centrales del G20, de varios años. El corpus no incluye comunicados conjuntos de reuniones de otra/os ministra/os, apéndices o documentos de grupos de trabajo.

Desde la pandemia, el G-20 se ha referido explícitamente al impacto desproporcionado que la crisis económica y las crisis relacionadas con la COVID-19 han tenido en los grupos sociales vulnerables, incluidas las mujeres y lo/as niño/as. Sin embargo, sigue habiendo una desconexión entre las cuestiones de gran alcance abordadas, como la inestabilidad financiera, los problemas de reembolso de la deuda soberana y la participación de los acreedores, los problemas de volatilidad del flujo de capitales y los efectos secundarios internacionales de las políticas monetarias y cambiarias, así como un entendimiento con perspectiva de género del SMFI. La referencia a mujeres y género en los comunicados del G-20 no refleja un entendimiento de cómo sus asuntos están mediados por y a través del género. En cambio, se centran en un entendimiento más limitado del rol de las mujeres en la

economía, similar, por ejemplo, a la visión de la instrumentalización de género que el FMI ha documentado (Bohoslavsky y Rulli, 2021). Es muy poco lo que se hace para conectar este impacto de género desproporcionado de las crisis con las características generales de la economía global. Ninguno de los comunicados del G-20 transmite un mensaje de que una igualdad sustancial debe impulsarse fundamentalmente abordando los motivos por los que las desigualdades son desigualdades afianzadas a nivel global. Los comunicados del G-20 tampoco abordan las barreras estructurales que surgen del rol de las mujeres en la economía y en la reproducción social. Una visión con perspectiva de género para analizar la arquitectura financiera internacional revela cómo las políticas y los procesos que tienen lugar en el SMFI condicionan las actividades de cuidado remunerado y no remunerado de las mujeres, y tienen un impacto muy alto en el avance de los derechos de las mujeres. Al ignorar a las mujeres y a las niñas, los ministros de finanzas del G-20 revelan el carácter excluyente de sus respuestas. Al no incorporar adecuadamente una visión con perspectiva de género a su práctica central, las estructuras de la gobernanza económica internacional no mitigan los riesgos ni abordan de manera adecuada los riesgos sistémicos cuando surgen. Una visión neutral al género de la arquitectura financiera internacional oculta las formas en que las instituciones, los procesos y las prácticas desiguales reproducen a nivel local, nacional e internacional desigualdades y distribuyen de manera desigual las ganancias y las pérdidas de la vida económica. En cada reunión sucesiva, los compromisos no logran abordar la naturaleza interconectada de las relaciones de género en la arquitectura financiera internacional y en las estructuras de gobernanza económica global. Fortalecer las conexiones sustantivas con un análisis de género permitiría que haya una documentación clara de cómo los compromisos de fomentar los derechos de las mujeres y lo/as niño/as, así como los compromisos en pos de la igualdad de género son parte de una reforma del SMFI.

3. FMI

El FMI brinda asistencia financiera a países con problemas de balanza de pagos, que, en general, se desembolsa por tramos durante un período de varios años, sujeta a las condicionalidades de austeridad macroeconómica —políticas cuyo objetivo es reducir el gasto público y controlar la deuda soberana, así como programas de liberalización y privatización— que dan lugar a un conjunto de impactos devastadores bien conocidos, como una mayor desigualdad, pobreza y recesiones más profundas, que afectan diversos derechos humanos de manera negativa (Bohoslavsky, 2018; Lusiani y Chaparro, 2018; Lusiani y Saiz, 2013) (véanse los capítulos de Diane Perrons y Alicja Krubnik). Los términos concesionarios y no concesionarios acompañan la asistencia financiera del FMI, que la Cuenta de Recursos Generales proporciona y que surge, en su mayor parte, a través del sistema de cuotas del FMI, lo que refleja de manera imperfecta la posición económica global relativa del país. El acceso de cada país está regulado por los límites en términos del tamaño del préstamo en relación con la cuota del país. Un criterio principalmente relacionado con bajos ingresos determina si los países pueden acceder al financiamiento concesionario del FMI de facilidades de préstamo que se respaldan mediante las contribuciones voluntarias de los países más ricos (FMI, 2022a).

Las crisis de deuda soberana tienen impactos adversos directos en el ejercicio de los derechos humanos, dado el desvío de recursos de los servicios sociales fundamentales al servicio de la deuda, a través de numerosas condicionalidades de políticas, así como un alivio de deuda y procesos de reestructuración ineficaces, injustos e ineficientes (Bantekas y Lumina, 2019; Bueanventura *et al.*, 2017; Herman *et al.*, 2010). Debido a las debilidades de la red de seguridad financiera global y el rol ampliado del FMI como administrador de crisis, el FMI terminó con un papel integral en las renegociaciones de la deuda soberana (Hagan, 2020), a pesar de las demandas de larga data para que la ONU sea la mediadora principal. El FMI ha contribuido con

las demoras en la reestructuración a través de su dependencia de las referencias demasiado optimistas del análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) que provoca un menor alivio de deuda por parte de los acreedores y la colocación de cargas de ajuste en cabeza del deudor (Laskaridis, 2021a). Mediante el uso de supuestos optimistas sobre el crecimiento, la sostenibilidad de la deuda se determina en función de ajustes fiscales drásticos, lo que supone una menor necesidad de alivio de deuda (Laskaridis, 2020). Debido a que existen varias formas de discriminación por motivo de género, existe un efecto desproporcionado para las mujeres de los impactos de las crisis de deuda, el servicio de la deuda y la condicionalidad de la política del FMI vinculados con el hecho de poder calificar para un alivio de deuda o una reestructuración. Esto así por varias razones, incluido el papel de las mujeres en las responsabilidades del cuidado (niño/as, personas adultas mayores y personas enfermas) como proveedoras de alimentos y agua en el contexto de una agricultura de subsistencia, y debido a un acceso restringido a la tierra, la propiedad, la seguridad social y las finanzas independientes (Lumina, 2012).

Los derechos de las mujeres se consagran en numerosos enfoques jurídicos sobre derechos humanos³. El FMI incluye condicionalidades que afectan todas las esferas de la economía: privatización, tributación, gastos, costos de los usuarios por educación, salud, acceso a servicios de agua, así como liberalización del comercio y de las inversiones. Se ha demostrado que estas políticas tienen un impacto negativo en la igualdad, la pobreza, el desempleo y las redes de seguridad social, lo que provoca aumentos en los precios de alimentos y medicamentos, así como la marginalización de los pobres en muchos

3 Estos incluyen la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño; y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). El ODS 5 sobre igualdad de género, al igual que sucede con toda Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), está vinculado a varios instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, normas laborales y otros instrumentos con dimensiones de derechos humanos.

países deudores (Weeks y McKinley, 2006). El derecho de las mujeres a la salud, la educación, el agua y el empleo se ve afectado porque las mujeres soportan la peor parte de la economía en contracción. La reducción de los servicios públicos se reemplaza por el tiempo no remunerado de las mujeres, es decir, si el acceso a la atención médica o a las pensiones desaparece, las mujeres y las niñas son las primeras que deben dejar la escuela o el empleo para mantener a los otros miembros de la familia (Lumina, 2012). Las políticas del FMI empeoran la brecha educativa entre las mujeres y los hombres, ya que las mayores matrículas pueden forzar a las familias a priorizar la educación de los niños. Las políticas de privatización del FMI pueden afectar el acceso a los servicios de agua y recolección de residuos, lo que afecta las tarifas y la distancia que se debe recorrer para acceder a agua gratuita, con consecuencias vinculadas con el agua contaminada, lo que tendría un impacto en el gasto de salud. Las políticas del FMI restringen sistemáticamente el espacio fiscal y no respaldan las políticas sociales y económicas que apoyarían los derechos de las mujeres y de género (Burgisser y Nissan, 2017).

Los préstamos no concesionarios del FMI están sujetos a intereses a los que el FMI puede imponer otras sobretasas. Estas últimas son costos adicionales por encima de los pagos normales de intereses y otros cargos. Existen dos tipos de sobretasas: las que se relacionan con el tamaño del préstamo y las que se relacionan con la cantidad de tiempo durante el cual el préstamo todavía está pendiente. Los países que se encuentran en una recesión prolongada, caracterizada por una crisis profunda, en general, afrontan una mayor fuga de capitales, que, ante la ausencia de controles de capitales, se suelen financiar con préstamos cada vez más voluminosos del FMI. Con las sobretasas, los países con mayor necesidad, en última instancia, terminan pagando más para obtener préstamos del Fondo. Junto con la tasa pasiva general estándar, cuando se incorporan sobretasas, los costos del endeudamiento constituyen un costo severo y punitivo para los países prestatarios (Arauz *et al.*, 2021; Bohoslavsky *et al.*, 2022; Stiglitz y Gallagher,

2022). La aplicación precisa de las sobretasas es poco clara, aunque estimaciones recientes indican que las sobretasas constituyen casi la mitad del servicio de la deuda no vinculado con el capital para el Fondo de parte de sus cinco prestatarios actuales más grandes (Argentina, Ecuador, Egipto, Pakistán y Ucrania) (Arauz *et al.*, 2021). Los mismos cinco países constituyeron un máximo del 95 % de los ingresos por sobretasas en 2021, una fuente muy importante de ingresos operativos para el FMI como un todo. En 2021, los ingresos por sobretasas constituyeron alrededor de la mitad de los ingresos operativos del Fondo (FMI, 2021).

Son varias las razones por las que el Fondo aparentemente aplica sobretasas: en primer lugar, para desincentivar el uso amplio o prolongado de los préstamos del Fondo; en segundo lugar, para incentivar el reembolso anticipado; en tercer lugar, para gestionar su propio riesgo crediticio; y, en cuarto lugar, para crear saldos preventivos para el Fondo. Como se analizó en Laskaridis (2022), estas razones no resisten un examen. En primer lugar, no se necesitan sobretasas para desincentivar el endeudamiento de un país con el Fondo. El acceso a la asistencia del FMI está muy condicionado por las medidas que son procíclicas y contractivas, lo que trae aparejado una pérdida del control interno de la política, así como costos políticos, sociales y económicos altos. Dada que la red de seguridad financiera global es inadecuada, cuando los países en crisis necesitan obtener préstamos del Fondo, tienen muy pocas otras opciones para lograr liquidez y salir del apuro (Stubbs *et al.*, 2021). Las consecuencias sociales, económicas y políticas negativas de obtener préstamos del FMI son un desincentivo suficiente como para no exigir sobretasas punitivas adicionales. En segundo lugar, el argumento de que las sobretasas proporcionan un desincentivo al uso prolongado de los recursos del FMI y, por lo tanto, fomenta el reembolso anticipado, tiene poco fundamento. Existen unos pocos ejemplos de países que reembolsaron al Fondo de manera anticipada, solo ocho desde 2009, y, en esos casos, la principal razón fue evitar el estigma vinculado con los programas del FMI y los cos-

tos de condicionalidad (Arauz *et al.*, 2021). Más problemática resulta la comprensión de uso “prolongado”, definido de manera arbitraria como la mitad de los plazos de los préstamos. El reembolso anticipado no constituye una fuente de poder de fuego disponible para el Fondo, la cual deriva de las cuotas, las nuevas negociaciones para obtener préstamos y los acuerdos bilaterales de obtención de préstamos. En tercer lugar, el FMI sostiene que necesita las sobretasas para gestionar su riesgo crediticio. La aplicación de costos punitivos adicionales como un medio para gestionar el riesgo no tiene mucho sentido en la arquitectura disfuncional existente de la deuda soberana, en la que los préstamos del FMI siempre se reembolsan, y es *primus inter pares* respecto de otros acreedores debido a su estatus preferencial de acreedor (Li, 2021). En cuarto y último lugar, el FMI afirma que las sobretasas son indispensables para acumular saldos preventivos. Sin embargo, esto se pone en duda en la propia cuenta del FMI, en la que los cargos regulares por intereses y comisiones son suficientes para cubrir los ingresos operativos; además, los aumentos de los ingresos en el corto plazo solo se deben parcialmente a los ingresos por sobretasas (FMI, 2021). Asimismo, depender de aquellos que se encuentran en crisis profundas para obtener cargos adicionales como generador de ingresos a fin de acumular una reserva y gestionar el riesgo crediticio es sumamente poco ético y contrario a la propia misión del FMI.

Al crear una visión con perspectiva de género en todas las operaciones de otorgamiento de préstamos, supervisión y asistencia técnica, pero una que no aborda el entorno macroeconómico general que se construye sobre cimientos estructurales e interseccionales de la desigualdad de género, se puede criticar la visión con perspectiva de género del FMI por dejar las causas principales de las desigualdades sin modificar (Bueanventura *et al.*, 2017). Además, el FMI, al no revocar y abolir su política de sobretasas, no logra comprender cómo las mujeres se enfrentan a condiciones del mercado laboral significativamente desfavorables, en especial, durante una crisis. A pesar del avance que hizo el FMI para investigar la desigualdad de género, incluso

al operacionalizar —aunque sea mínimamente— el asesoramiento de políticas basado en el género, la austeridad y la consolidación fiscal siguen siendo el asesoramiento clásico favorito del FMI. Mientras el FMI prepara su estrategia para el trabajo con incorporación de la perspectiva de género en su seno (FMI, 2022b) (véase el capítulo de Camila Villard Duran), debe considerar que su objetivo de no dañar los derechos y el bienestar de las mujeres y las niñas entra en conflicto directo con su política de sobretasas.

No hay escasez de evidencia de que la condicionalidad vinculada con los programas del FMI, en concreto, los recortes de los puestos laborales del sector público, tiene impactos de género desproporcionadamente negativos, ya que las mujeres ocupan los empleos en salud, educación y servicios públicos (Bueanventura *et al.*, 2017; Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, 2017). Hay varios canales directos e indirectos a través de los cuales la condicionalidad y la política de sobretasas del FMI no son neutrales al género. La condicionalidad del FMI suele apuntar al gasto público y su reducción impacta en gran medida en el trabajo no remunerado y en la “pobreza de tiempo” de las mujeres (Ghosh, 2021). Las sobretasas son procíclicas, lo que significa que empeoran la recesión y profundizan una crisis. Su uso exagera los impactos de género de las crisis con consecuencia negativas para las mujeres y las niñas (Grantham *et al.*, 2021). La condicionalidad de los programas del FMI afecta negativamente la provisión de cuidado infantil y la eliminación de los subsidios aumenta los precios de los bienes básicos, incluidos los alimentos y los medicamentos (Daoud, 2021; Thomson *et al.*, 2017). Como trabajadoras informales, las mujeres carecen de los beneficios de las protecciones sociales y legales. Al realizar la mayor parte del trabajo de cuidado no remunerado de los hogares, toda reducción en la provisión de cuidado infantil o de adultos mayores, o toda dificultad para acceder a los servicios de cuidado provoca, en gran medida, la expansión del trabajo doméstico femenino no remunerado. Las políticas, incluida la política de sobretasas, que desvían recursos valiosos del presupuesto público generan

un menor acceso a los centros de atención médica, agua limpia, higiene, educación y toda otra provisión de servicios públicos, y tienen un impacto directo en las tasas de mortalidad infantil y maternal. A lo largo del período que va de 2021 a 2023, Ucrania, a pesar de tener que enfrentar una guerra devastadora, gastará aproximadamente una cuarta parte de lo que fue su gasto total en atención médica durante la pandemia en sobretasas, y alcanzará alrededor de los USD 423 millones en sobretasas (Eurodad, 2022). La política de sobretasas consume los recursos de la provisión de protección social y del gasto necesario para garantizar el acceso a servicios fundamentales. En el contexto de la crisis de deuda soberana, los impactos de género negativos de las sobretasas del FMI también surgen de la erosión de la capacidad de pago de un prestatario. Las sobretasas exacerban una carga de deuda que pueden restringir la posibilidad de desarrollo de los países (Harris y Lane, 2018), y, durante una crisis de deuda, socavar gravemente la capacidad de un Estado de permitir el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, así como el derecho al desarrollo. El reembolso de la deuda termina teniendo prioridad sobre la primacía de los derechos humanos y, en general, se lleva a cabo a su costa (Naciones Unidas, 2011). Las sobretasas dejan a los países agobiados por las deudas con menos fondos para el servicio regular de la deuda y para gastos en servicios fundamentales, y agravan el espiral negativo de una crisis. Cuando un país afronta cargas de deuda insostenible, es más probable que haya crisis prolongadas y reestructuraciones de deuda reiteradas, dado que los recursos son extraídos del país y las reestructuraciones de deuda siguen siendo “demasiado escasas y llegan demasiado tarde” (Guzman *et al.*, 2016).

4. Características estructurales y propuestas de políticas para el SMFI

Según lo desarrollado por teóricos de la reproducción social (Federici, 2004; Mezzadri *et al.*, 2022), el tiempo laboral remunerado y no remunerado de las mujeres constituye la premisa fundamental de la

actividad económica y social. Esto se ha dado en el contexto de patrones históricos de desigualdad tanto en los países como entre ellos, a través de historias coloniales de desarrollo. Esto ha provocado asimetrías estructurales de poder y representación en las instituciones de la gobernanza global, como el G-20 y el FMI. En la Figura 2, se muestra un mapa de género de ciertos elementos del sistema monetario y financiero internacional. Muestra cómo determinadas características estructurales de la economía global se constituyen a través de relaciones de género y cómo políticas específicas podrían tener consecuencias de género.

Las características estructurales del SMFI son la consecuencia de un proceso de larga data de liberalización de los mercados financieros, que comenzó en las décadas de los setenta y los ochenta, y que generó la expansión drástica de los instrumentos financieros transfronterizos y el rápido crecimiento de los mercados de crédito privados (Blankenburg, 2019). Si bien los mercados de capitales se tornaron cada vez más globalizados, el resultado fue una mayor volatilidad, contagio y aumentos de la inestabilidad financiera. Después de la crisis financiera global, mientras los países del Norte Global intentaban fortalecer sus economías a través de políticas monetarias poco convencionales, los países en desarrollo y, en particular, los de bajos ingresos, tradicionalmente excluidos de los mercados de capitales globales y dependientes de fuentes oficiales de fondos extranjeros, han podido acceder cada vez más a mercados de capitales privados. Los perfiles de deuda de los países en desarrollo han cambiado de manera significativa, lo que generó un crecimiento preocupante de los niveles de deuda soberana y una mayor cantidad de países con sobreendeudamiento y riesgos de sufrir sobreendeudamiento (Bonizzi *et al.*, 2020; Laskaridis, 2021b). El destino del endeudamiento de los países y los riesgos de refinanciamiento que los países afrontan son producto no solo de la política interna, sino más bien de la dinámica común de los mercados financieros globales afectados por la forma en que los países se han integrado a los mercados financieros globales.

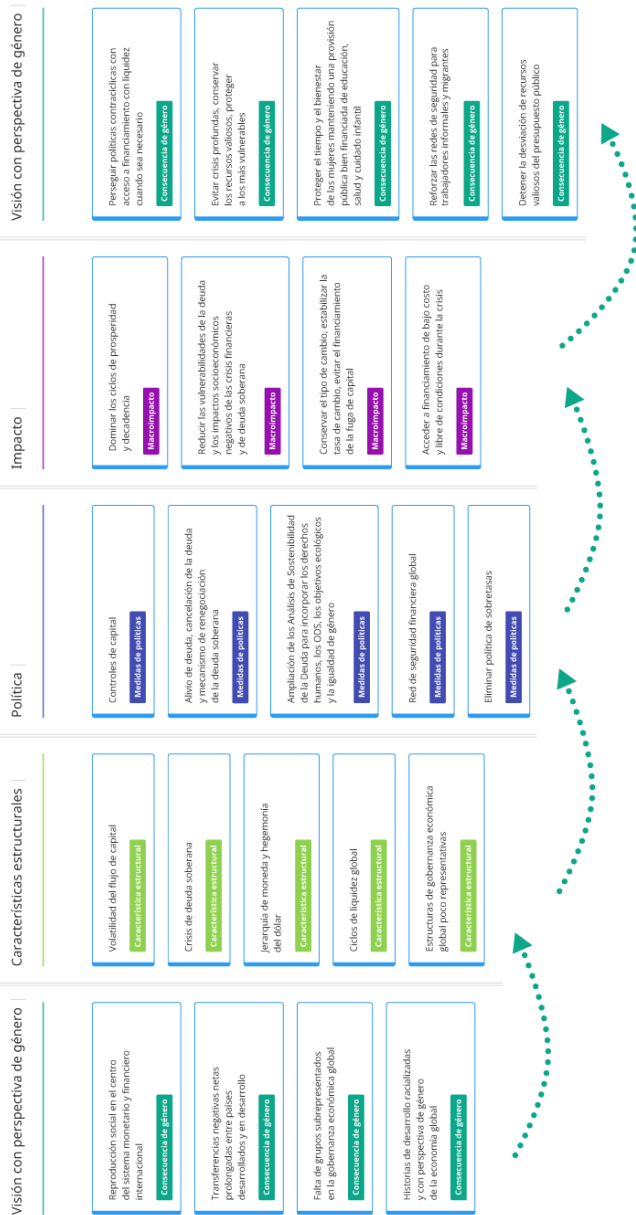
La “liquidez global”, definida como la “facilidad de obtener financiamiento internacional en el sistema financiero internacional” (BIS, 2015) explica las fluctuaciones de los flujos financieros globales y los costos de la obtención de préstamos (Cerutti *et al.*, 2017). Como se muestra en Bonizzi *et al.* (2019, 2020), los ciclos de liquidez global impulsan la dinámica y la emisión de la deuda de los países, lo que los expone a vulnerabilidades e inestabilidades que surgen cuando la liquidez global se reduce y el deseo de riesgo de los prestamistas globales cambia (Akyüz, 2017; UNCTAD, 2019b, 2019a). La falta de regulación de la liquidez global y la aversión a la gestión del flujo de capital supone que las fluctuaciones de la liquidez global, así como las acciones de los bancos centrales y de los grandes actores financieros privados, influyan en gran medida en el entorno macroeconómico de los países de ingreso mediano bajo. La falta de reservas para respaldar la tasa de cambio, los retiros repentinos de capital extranjero, los aumentos de la tasa de interés como parte del ajuste cuantitativo y, de manera más amplia, las consecuencias de los aumentos y las disminuciones de la liquidez global impactan desproporcionalmente a las mujeres y a las niñas.

Las desigualdades estructurales del SMFI se constituyen a través de las jerarquías monetarias internacionales. En vez de que el despilfarro fiscal sea la fuente de los problemas de reembolso de la deuda, la soberanía monetaria de un país es un determinante clave de los niveles de libertad que las autoridades de un país tienen cuando se enfrentan a una turbulencia financiera (Bonizzi *et al.*, 2019; Kaltenbrunner, 2015; Patricio Ferreira Lima, 2022). Estas cuestiones están interrelacionadas, ya que la fortaleza del dólar estadounidense (que actualmente está alto) se vincula con la liquidez global y, de manera procíclica, afecta la capacidad de los países de pagar sus deudas. La consecuencia de la integración desigual en la economía global es que el acceso a la liquidez es una restricción vinculante para los países de ingreso mediano bajo que tienen menos opciones a través de la red de seguridad financiera global durante una crisis. Puesto que la mayor parte de la deuda de los

países en desarrollo es en dólares, un dólar fuerte aumenta el costo del servicio de la deuda para los países en desarrollo. Las condiciones de liquidez global se determinan principalmente a través de las acciones de los actores privados y públicos en los países de ingreso alto. Estas características son importantes desde una perspectiva de género, ya que vinculan los impactos de género de la crisis financiera con las cuestiones estructurales de la economía global.

Estas características estructurales del SMFI provocan una mayor deuda soberana y otras crisis financieras. Sin embargo, la arquitectura de la deuda internacional para afrontar el sobreendeudamiento de deuda soberana no solo está fracturada y es ineficaz, injusta e ineficiente (Guzman *et al.*, 2016; Li, 2021), sino que el FMI se centra en el ajuste interno para resolver las crisis de deuda cuyos orígenes se encuentran en causas externas. Su dependencia de los problemáticos análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) introduce un sesgo estructural en el proceso de reestructuración mediante un sobreoptimismo en las previsiones de crecimiento de referencia, que se paga a través de un ajuste fiscal excesivo en vez de mayor alivio de deuda para el acreedor (Laskaridis, 2021a). Junto con la necesidad de un proceso independiente de renegociación de la deuda soberana solicitado desde hace tanto tiempo, está la necesidad de evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda fiables e independientes que incorporen el gasto para lograr los ODS, el ejercicio de los derechos humanos y la consecuencia de género de las trayectorias de los recorridos fiscal y de deuda.

Figura 2: una visión con perspectiva de género y reformas feministas para el sistema monetario y financiero internacional



Fuente: elaboración de la autora de cómo el género da forma al SMFI y cómo las políticas del SMFI pueden tener impactos de género.

Varias políticas podrían ayudar a domar las fluctuaciones de las condiciones monetarias y financieras internacionales. Las crisis financieras y de deuda soberana necesitan un mecanismo justo y fiable de renegociación de la deuda que funcione para los países deudores, esté mediado por evaluaciones independientes de sostenibilidad de la deuda e integre moratorias de deuda, cancelaciones y administración del flujo de capital. Las políticas como la línea de crédito recíproco de los bancos centrales, los acuerdos regionales de financiamiento y la creación de derechos especiales de giro (DEG) deben expandirse en gran medida para reforzar la red de seguridad financiera global. Tras una campaña intensa, el FMI aceptó una nueva asignación de DEG, pero por la falta de una reforma de cuotas significativa, los países que más la necesitan reciben la menor parte (Eichengreen, 2021). Se debe poner fin a la política de sobretasas. Los debates diacrónicos sobre reformar la arquitectura financiera internacional han presentado, en cada repetición, muchas posibles áreas de mejora, y, en general, apuntan a una mayor representación e inclusión más allá del G-7, el G-20 y el G-24 (Aslanbeigui y Summerfield, 2000). El pedido de mayor representación de los países de ingreso mediano bajo en las decisiones sobre la arquitectura financiera internacional encaja perfectamente con la necesidad de una mayor representación de las mujeres. Una forma de lograrlo ha sido a través de la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones financieras internacionales. No obstante, el entendimiento centrado en el género del SMFI debe ir más allá de la mención resumida de la igualdad de género en los comunicados y de la evaluación de género superficial y estandarizada de las políticas financieras. El impacto desproporcional que las crisis tienen en las mujeres, lo/as niño/as, las familias de bajos ingresos y la/os emigrantes debe ser el centro de los debates de reforma del SMFI. La reproducción social respalda el SMFI y la integración desigual en la economía global crea las condiciones que directamente afectan la capacidad de un Estado de fomentar la igualdad de género.

5. Conclusiones

El G-20 ha desarrollado un enfoque que carece de sensibilidad de género de su rol de supervisar el SMFI y la arquitectura financiera internacional. Las vulnerabilidades del SMFI, como las crisis de deuda soberana, los flujos de capital disruptivos, las volatilidades de la liquidez global y las deficiencias de la red de seguridad financiera global, deben estar conectadas a un entendimiento con perspectiva de género de la economía global, así como a impactos de género de las políticas relacionadas con estas cuestiones. El G-20 no ha logrado fomentar políticas que refuercen la capacidad fiscal de los Estados de ingreso mediano bajo respaldando generosas reducciones del valor en libros de las deudas. Esto perpetúa y exagera las vulnerabilidades de la deuda, que, sobre todo, se afrontan sacrificando aún más la obligación legal (que se aplica tanto a deudores soberanos como a todos los acreedores) de fomentar progresivamente la igualdad de género.

Los programas de ajuste económico del FMI han apoyado los impactos negativos prolongados en los derechos de las mujeres empeorando el acceso a la provisión pública de educación, salud y cuidado infantil, y las responsabilidades de cuidado que las mujeres asumieron, y también empeorando las perspectivas macroeconómicas con menos apoyo para el trabajo informal, en especial, para los grupos de emigrantes, los grupos vulnerables y otros grupos sociales. Asimismo, su política de sobretasas exagera los costos desproporcionados de las crisis que las mujeres soportan, quienes compensan la caída del ingreso doméstico y la falta de provisión pública de servicios sociales.

Las medidas de políticas deben reconocer cómo el SMFI determina el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres, y cómo este da forma al SMFI. Algunas de las reformas clave que se han propuesto para abordar el SMFI deben considerarse desde una perspectiva de género. Dadas las consecuencias negativas de las crisis de deuda y financieras para las mujeres y las niñas, se necesitan políticas que regulen los flujos de capitales, suavicen las fluctuaciones de la liquidez

global y brinden liquidez no condicionada de bajo costo a países necesitados durante una crisis. Una red de seguridad financiera global que funcione mejor, mayores asignaciones y redistribuciones de DEG, reformas a la arquitectura internacional de la deuda, ASD independientes y realistas que incluyan el género, ODS y gastos ambientales dominarían los ciclos de prosperidad y decadencia, conservarían la moneda extranjera, protegerían los recursos públicos para apoyar las infraestructuras sociales internas que pueden mejorar los derechos de las mujeres, así como proteger el tiempo y el bienestar de las mujeres.

Los Estados miembros, las organizaciones de las que son parte, del sistema de la ONU, como el FMI, están todos sujetos al derecho internacional de los derechos humanos. Por lo tanto, independientemente de que estén afrontando una crisis o estén en posición de determinar el entorno macroeconómico de otros Estados, estos deben garantizar el respeto por los derechos humanos, así como su protección y cumplimiento en su manejo de las políticas macroeconómicas (Bohoslavsky, 2019, especialmente los Principios 11 a 15). En consecuencia, lograr una igualdad sustancial eliminando las barreras interseccionales que las mujeres y las niñas enfrentan es un mandato legal, no una elección. A pesar de los compromisos del G-20 y del FMI de defender los derechos de las mujeres, no han podido crear un lineamiento operativo claro que cumpla la promesa de desarrollar políticas y estrategias con verdadera sensibilidad de género.

Bibliografía

- Akyüz, Y. (2017). *Playing with fire deepened financial integration and changing vulnerabilities of the global south*. Oxford University Press.
- Arauz, A., Weisbrot, M., Laskaridis, C., & Sammut, J. (2021). “IMF Surcharges: Counterproductive and Unfair” (p. 37). Center for Economic Policy Research. <https://www.cepr.net/report/imf-surcharges-counterproductive-and-unfair/>

- Aslanbeigui, N., & Summerfield, G. (2000). “The Asian Crisis, Gender, and the International Financial Architecture”. *Feminist Economics*, 6(3), 81–103. <https://doi.org/10.1080/135457000750020146>
- Azcona, G., Bhatt, A., Encarnacion, J., Plazaola-Castaño, J., Seck, P., Staab, S., & Turquet, L. (2020). “From Insight to Action: Gender Equality in the Wake of Covid-19”, UN Women, New York.
- Babb, S., & Buira, A. (2005). “Mission creep, mission push and discretion: The case of IMF conditionality”. En *The IMF and the World Bank at sixty*. Anthem Press.
- Bantekas, I., & Lumina, C. (Eds.). (2019). *Sovereign Debt and Human Rights*. Oxford University Press.
- BIS. (2015). “*The international monetary and financial system*” (p. 18) [BIS Annual Economic Report]. Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2015e5.htm>
- Blankenburg, S. (2019) “The unfolding debt crisis in developing countries revisited: Overview and recent trends”, 12th UNCTAD Debt management Conference, 18-20 November 2019, Geneva.
- Bohoslavsky, J. P. (2018). “Impact of economic reforms and austerity measures on women’s human rights” (UN Doc. A/73/179). Asamblea General. Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/229/04/PDF/N1822904.pdf?OpenElement>
- Bohoslavsky, J. P. (2019). “Guiding principles on human rights impact assessments of economic reforms” (“Consejo de Derechos Humanos A/HRC/40/57; p. 23). Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/443/52/PDF/G1844352.pdf?OpenElement>
- Bohoslavsky, J. P., Cantamutto, F., & Clérico, L. (2022). “IMF’s Surcharges as a Threat to the Right to Development”. *Development*, 65(2), 194–202. <https://doi.org/10.1057/s41301-022-00340-5>
- Bohoslavsky, J. P., & Rulli, M. (2021). “Bretton Woods’ Pandemic Policies: A Gender Equality Analysis—Perspectives from Latin

- America”. *Development*, 64(1), 97–106. <https://doi.org/10.1057/s41301-021-00290-4>
- Bonizzi, B., Laskaridis, C., & Griffiths, J. (2020). “Private lending and debt risks of low-income developing countries”. Overseas Development Institute (ODI).
- Bonizzi, B., Laskaridis, C., & Toporowski, J. (2019). “Global Liquidity, the Private Sector and Debt Sustainability in Sub-Saharan Africa”. *Development and Change*, 50(5), 1430–1454.
- Boughton, J. M. (2000). “From Suez to Tequila: The IMF As Crisis Manager”. *The Economic Journal*, 110(460), 273–291. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00501>
- Bueanaventura, M., Chen, M., Donald, K., Lusiani, N., Miranda, C., & Moussié, R. (2017). “The IMF and Gender Equality, A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques” (p. 64). Bretton Woods Project. <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2017/10/The-IMF-and-Gender-Equality-A-Compendium-of-Feminist-Macroeconomic-Critiques.pdf>
- Burgisser, E., & Nissan, S. (2017). “Positioning women’s rights and gender equality in the macroeconomic policy environment”. En *The IMF and Gender Equality: A compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*. Bretton Woods Project.
- Cerutti, E., Claessens, S., & Ratnovski, L. (2017). “Global liquidity and cross-border bank flows”. *Economic Policy*, 32(89), 81–125.
- Daoud, A. (2021). “The International Monetary Fund’s intervention in education systems and its impact on children’s chances of completing school”. SocArXiv. <https://doi.org/10.31235/osf.io/kbc34>
- Eichengreen, B. (2021). “This SDR Allocation Must Be Different”. Project Syndicate. 10 de septiembre, <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-to-get-new-imf-sdrs-to-poor-countries-by-barry-eichengreen-2021-09>
- Eurodad. (2022, abril). “Eliminate IMF surcharges immediately!” | Global Action for Debt Cancellation. https://debtgwa.net/statements/eliminate-imf-surcharges-immediately?utm_source=e

- mailmarketing&utm_medium=email&utm_campaign=bretton_woods_news_lens_14_april_2022&utm_content=2022-04-14
- Federici, S. (2004). *Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation* (Illustrated edition). Autonomedia.
- FMI. (2021). “Review of the Adequacy of the Fund’s Precautionary Balances”. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/02/18/Review-of-the-Adequacy-of-the-Funds-Precautionary-Balances-50105>
- FMI. (2022a). “Factsheet—IMF Support for Low-Income Countries”. IMF. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries>
- FMI. (2022b). “IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender” (Policy Paper No. 2022/037). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/07/28/IMF-Strategy-Toward-Mainstreaming-Gender-521344>
- Furceri, D., & Zdzienicka, A. (2011). “How Costly Are Debt Crises?” IMF Working Paper, *WP/11/280*. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/How-Costly-Are-Debt-Crises-25400>
- Ghosh, J. (2010). “Financial Crises and the Impact on Women”. *Development*, 53(3), 381–385. <https://doi.org/10.1057/dev.2010.64>
- Ghosh, J. (2021). “Gender concerns in debt relief”. International Institute for Environment and Development; IIED. <https://www.iied.org/20691iied>
- Grantham, K., Rouhani, L., Gupta, N., Melesse, M., Dhar, D., Mehta, S. K., & Kingra, K. J. (2021). “Evidence review of the global child-care crisis and the road for post-covid-19 recovery and resilience” (p. 37). International Development Research Centre. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/59915>
- Griffin, P. (2015). “Crisis, Austerity and Gendered Governance: A Feminist Perspective”. *Feminist Review*, 109(1), 49–72. <https://doi.org/10.1057/fr.2014.44>

- Grupo del Banco Mudnail. (2015). “World Bank Group Gender Strategy (FY16-23): Gender Equality, Poverty Reduction and Inclusive Growth”. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23425>
- Grupo de los 20. (1999). “Communique—G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors” (p. 5). Group of 20. <http://www.g20.utoronto.ca/1999/1999communique.pdf>
- Guzman, M., Ocampo, J. A., & Stiglitz, J. E. (2016). *Too Little, Too Late: The quest to resolve sovereign debt crises*. Columbia University Press. <http://columbia.universitypressscholarship.com/view/10.7312/columbia/9780231179263.001.0001/upso-9780231179263-chapter-1>
- Hagan, S. (2020). “Sovereign Debt Restructuring: The Centrality of the IMF’s Role”. Peterson Institute for International Economics Working Paper, No. 20-13. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3667881>
- Harris, E., & Lane, C. (2018). “Debt as an Obstacle to the Sustainable Development Goals | Umoja wa Mataifa”. UN Department of Economic and Social Affairs. <https://www.un.org/sw/desa/debt-obstacle-sustainable-development-goals>
- Herman, B., Ocampo, J. A., & Spiegel, S. (Eds.). (2010). *Overcoming developing country debt crises*. Oxford University Press. <https://find.library.duke.edu/catalog/DUKE005382580>
- Hopkins, E., & Bürgisser, E. (2020). “Rethinking the global financial system for gender-equal economies”. Women’s Budget Group.
- Kaltenbrunner, A. (2015). “A post Keynesian framework of exchange rate determination: A Minskyan approach”. *Journal of Post Keynesian Economics*, 38(3), 426–448. <https://doi.org/10.1080/01603477.2015.1065678>
- Kulik, J. (2021, octubre 20). “G20 performance on gender equality”. The Global Governance Project. <https://www.globalgovernance-project.org/g20-performance-on-gender-equality-4/julia-kulik/>
- Laskaridis, C. (2020). “More of an Art than a Science: The IMF’s Debt Sustainability Analysis and the Making of a Public Tool”. *Æconomia*.

- History, Methodology, Philosophy, 10–4, 789–818: 10-4, Association (Economia). <https://doi.org/10.4000/oeconomia.9857>
- Laskaridis, C. (2021a). “Debt Sustainability: A history of theory, policy and measurement” (tesis no publicada). SOAS University of London.
- Laskaridis, C. (2021b). “When push came to shove: COVID-19 and debt crises in low-income countries.” *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'études Du Développement*, 42(1–2), 200–220. <https://doi.org/10.1080/02255189.2021.1894102>
- Laskaridis, C. (2022). “The Gendered Impacts of the IMF’s Harmful Surcharges Policy.” Center for Economic and Policy Research. <https://cepr.net/the-gendered-impacts-of-the-imfs-harmful-surcharges-policy/>
- Li, Y. (2021). “International debt architecture reform and human rights” (UN Doc. A/76/167; p. 22). Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/194/50/PDF/N2119450.pdf?OpenElement>
- Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad. (2017). “Ukraine: The Impact of Interventions by International Financial Institutions on Women” (UN Doc. A/HRC/35/NGO/68). Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/146/21/PDF/G1714621.pdf?OpenElement>
- Lumina, C. (2012). “Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights” (A/67/304; p. 23). Naciones Unidas.
- Lumina, C. (2013). “Sovereign Debt and Human Rights”. en OHCHR (Ed.), *Realizing the Right to Development, Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development*. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR).
- Lusiani, N., & Chaparro, S. (2018). “Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation” [Briefing].

- Center for Economic and Social Rights. <https://www.ssrn.com/abstract=3218609>
- Lusiani, N., & Saiz, I. (2013). "Safeguarding human rights in times of economic crisis" [Issue paper]. Council of Europe, Commissioner for Human Rights. <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/1680908dfa>
- Mader, P., Mertens, D., & Van der Zwan, N. (Eds.). (2019). *The Routledge International Handbook of Financialization*. Routledge. <https://www.routledge.com/The-Routledge-International-Handbook-of-Financialization-1st-Edition/Mader-Mertens-van-der-Zwan/p/book/9781138308213>
- Mezzadri, A., Newman, S., & Stevano, S. (2022). "Feminist global political economies of work and social reproduction". *Review of International Political Economy*, 29(6), 1783–1803. <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1957977>
- Naciones Unidas. (2011). "Guiding principles on foreign debt and human rights" (A/HRC/20/23). Naciones Unidas. <https://primarysources.brillonline.com/browse/human-rights-documents-online/promotion-and-protection-of-all-human-rights-civil-political-economic-social-and-cultural-rights-including-the-right-to-development;hrdhrd99702016149>
- OECD. (2016). "2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life". OECD. <https://www.oecd.org/governance/2015-oecd-recommendation-of-the-council-on-gender-equality-in-public-life-9789264252820-en.htm>
- Patricio Ferreira Lima, K. (2022). "Sovereign Solvency as Monetary Power", *Journal of International Economic Law*, 25(3), 424–446.
- Stiglitz, J. E., & Gallagher, K. P. (2022). "Understanding the consequences of IMF surcharges: The need for reform". *Review of Keynesian Economics*, 10(3), 348–354. <https://doi.org/10.4337/roke.2022.03.03>
- Stubbs, T., Kring, W., Laskaridis, C., Kentikelenis, A., & Gallagher, K. (2021). "Whatever it takes? The global financial safety net,

- Covid-19, and developing countries”. *World Development*, 137, 105171. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105171>
- Thomas, M., Novion, C., de Haan, A., de Leon, G., Forest, M., & Iyer, S. (2018). “Gender Mainstreaming: A Strategic Approach”. G20 Insights. https://www.g20-insights.org/policy_briefs/gender-mainstreaming-a-strategic-approach/
- Thomson, M., Kentikelenis, A., & Stubbs, T. (2017). “Structural adjustment programmes adversely affect vulnerable populations: A systematic-narrative review of their effect on child and maternal health”. *Public Health Reviews*, 38(1), 13. <https://doi.org/10.1186/s40985-017-0059-2>
- UNCTAD. (2019a). “External Shocks and Financial Stress post the Global Financial Crisis”. Naciones Unidas. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds2018d1_en.pdf
- UNCTAD. (2019b). “Trade and development report 2019: Financing a global green new deal”, Naciones Unidas .
- W20. (2015, octubre). “Women’s Summit Communique “[Turkey2015 G20]. <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151017-w20.html>
- Weeks, J., & McKinley, T. (2006). “Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia? The MDG Implications”. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), *Research Report/5*. http://ipcig.org/publication/27347?language_content_entity=en
- Young, B., Bakker, I., & Elson, D. (2011). *Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective* (1st ed.). Routledge Taylor & Francis Group. <https://www.routledge.com/Questioning-Financial-Governance-from-a-Feminist-Perspective/Young-Bakker-Elson/p/book/9780415676700>

Bonos de género: ¿palanca o amenaza para los derechos de las mujeres?

Juan Pablo Bohoslavsky y Lena Lavinas¹

1. Introducción. La irrupción de las “finanzas sostenibles y justas”

Como una derivación financiera tanto de la idea de que el sector privado puede y debe financiar los Objetivos de Desarrollo Sustentable (FMI, 2019, pp. 81-92), como del fenómeno, más general, de la llamada “financiarización” (Braun y Koddenbrock, 2023; Fine, 2020), se ha registrado en los últimos años una explosión del mercado de los llamados “Bonos Sostenibles”. Este mercado ha llegado a crecer un 2000 % en los últimos cinco años (BIS, 2022), pronosticándose que lleguen a los 53.000 millones de dólares en 2025 (Bloomberg Intelligence, 2021). Esta tendencia incluye a los bonos emitidos por los Estados, habiendo llegado a 1 millón de millones de dólares en 2021 con una expectativa de crecimiento que oscilaba entre el 20-50 % para finales de 2022 (Moore, 2022).

¹ La/os autora/es agradecen a Flavio Gaitán, Leda Paulani, Luiz Macahyba y Corina Rodríguez-Enriquez por sus comentarios críticos a borradores de este trabajo.

La justificación teórica que acompaña a esta ingeniería financiera consiste en la posibilidad y conveniencia de fortalecer los mercados financieros para que incentiven a los Estados prestatarios a llevar a cabo reformas y proyectos tendientes a lograr la sostenibilidad, inclusión y gobernanza (PNUMA y Pacto Global de la ONU, 2021a) y, de manera más reciente y específica, fortalecer una recuperación económica sensible al género (Noel-Vaeza, 2021). La prevalencia casi absoluta de los mercados financieros en este proceso es unívoca. Los factores medioambientales, sociales y de gobernanza (ESG), como componentes del nuevo marco de sostenibilidad, han emergido en la primera década de los 2000 y han reconfigurado completamente la lógica que guía las inversiones financieras en virtualmente todos los sectores. La idea que subyace a ese marco es que resulta posible establecer un lenguaje común compartido por todos los actores involucrados en las iniciativas cuyo objetivo es combinar “hacer el bien” con la posibilidad de obtener ganancias financieras. Este lenguaje está basado en la definición de los estándares expresados casi siempre como indicadores de los objetivos a alcanzar y, por ello, permitiendo que los impactos de esas acciones sean medidos y determinando si ellos han fortalecido las conductas responsables ambientales, sociales o corporativas.

Existen dos presupuestos detrás de tal postulado. El primero es que existe una convergencia entre objetivos y métodos que guiarán las acciones y propósitos de las empresas corporativas transnacionales, inversores institucionales, sociedad civil, y toda/os aquella/os que de algún modo son impactada/os por las inversiones que buscan beneficios (predominantemente ganancias privadas), que superarían con creces cualquier revés. Es como si las contradicciones que oponen diferentes perspectivas, inquietudes y valores fueran eliminadas *a priori*. El segundo presupuesto es, precisamente, transformar el contenido de la política pública en una inversión financiera. Esto es, en una clase de activo para mejorar las oportunidades de generación de ganancias.

La primera ola de productos financieros innovadores apuntó a ofrecer retornos financieros “haciendo el bien” en tiempos de aus-

teridad. Fueron los “Bonos de Impacto Social” (BIS), que se volvieron populares en los países en desarrollo y abrieron nuevas vías para todo tipo de inversores (fondos privados de inversión, fondos de pensión, bancos, administradores de patrimonios privados, etc.), facilitando aún más la expansión de los mercados financieros globales y el rentismo a la periferia del capitalismo. Los BIS y los “Bonos de Beneficios Sociales” (BBS) han sido presentados como formas contemporáneas de empeños humanitarios, favoreciendo la creación de mercados “faltantes” que podrían prestar servicios sociales en áreas claves que antes eran consideradas públicas y cuya provisión se esperaba que fuera otorgada y asegurada por el Estado (educación, salud, entrenamiento ocupacional, reinserción social de personas privadas de la libertad, infraestructura, falta de vivienda, solo por mencionar algunas pocas). La idea es que los inversores asegurarán de entrada los fondos para desarrollar un programa social para lo cual faltan recursos públicos. Si los objetivos pre-establecidos son alcanzados, entonces “el gobierno reembolsa la inversión y otorga un retorno basado en el costo de los ahorros logrados a partir de la reducción de la futura demanda de servicios públicos” (Williams, 2020, p.287). Entonces, se trata, de manera manifiesta, de una estrategia de privatización de los servicios públicos.

Iniciativas similares han proliferado desde entonces y, de no mediar cambios, continuarán desarrollándose puesto que la tendencia es a crear permanentemente nuevas clases de activos², esto es, grupos específicos de productos transables, como las acciones y bonos, para mejorar los canales de las nuevas inversiones y a través de ellos drenar el capital excedente. Aun así, tal como argumenta Langley (2020) a partir de Muniesa *et al.* (2017, p.5), “la transformación de una cosa en un activo en el que pueda invertirse requiere que sea ‘cuidadosamente delimitada’ en términos legales y jurídicos soberanos como una pro-

2 Para Greer, esto denota “una serie de activos que conllevan algunas similitudes económicas fundamentales entre sí, y que tienen características que los hacen distintos de otros activos que no son parte de esa clase” (1997, p.86).

propiedad que es separable de su contexto socio-material”. Este proceso se llama “codificación de activos” (Pistor, 2019).

El proceso de *assetización* (Adkin *et al.*, 2020; Birch y Muniesa, 2020; Langley, 2020 -esto es, tornar todo en activos, incluyendo derechos sociales- ha ganado tracción y espacio entre otras tendencias -como la financialización de la filantropía- caracterizada como las iniciativas de inversiones de impacto que alinean los intereses del capital financiero y de los propios súper-ricos con cuestiones comunitarias y de desarrollo internacional (Sklair, 2022). En ambos casos, la lógica de los activos y el crecimiento del filantrocapitalismo se despliegan en sincronía con la expansión de los inversores institucionales y el proceso continuo de formación de capital ficticio³. Esto sugiere que la *assetización* refiere a un proceso en el cual todo tipo de cosas puede ser controlado, comercializado y capitalizado a fin de capturar futuros flujos de ingresos, y que está primariamente concentrado en promover un tipo muy particular de propiedad, la de activos financieros de actores institucionales.

De ese modo, instrumentos, que originariamente solo financiaban proyectos y políticas con impacto ambiental (“Bonos Verdes”), fueron extendiendo su objeto para contemplar objetivos sociales (así se los denomina, “Bonos Sociales”), incluyendo áreas críticas como la igualdad de género, la salud, los derechos laborales y la educación. Estos bonos también pueden tener por objetivo promover y facilitar la generación de energías renovables, la reducción del desempleo, de la desigualdad económica (medida en Gini) o de la brecha salarial de género que se registren en el país en el que se emiten, o mejorar indi-

3 Basándose en Karl Marx, quien usó el concepto de capital ficticio en el tercer volumen de *El Capital*, el economista francés Cédric Durand sintetiza el concepto como “una encarnación del [la forma del] capital que tiende a liberarse del proceso de valorización a través de la producción (...). El capital es ficticio al punto de que circula sin producción aún siendo realizada, representando un reclamo a un futuro proceso de valorización real” (2017, p. 57). Por este motivo, el capital ficticio contrasta con la noción de capital real (invertido en la economía real), en tanto se relaciona con el fenómeno de capitalización de la posesión de propiedad. Vale la pena recordar las formas del capital ficticio: deuda pública, crédito bancario, bonos y acciones de compañías.

cadores sociales, verdes o de gobernanzas que registren ciertas empresas específicamente (International Regulatory Strategy Group, 2021).

Estos bonos pueden ser emitidos por los Estados (tanto a nivel nacional como subnacional) o por empresas privadas. En lo referido a la inversión financiera en el sector privado, a marzo de 2022 se registraban 67 países con mercados de capitales con regulación específica sobre criterios de evaluación de riesgo en materia social, ambiental y de gobernanza (Iniciativa de Mercados de Capitales Sustentables, 2022). Esta tendencia incluye una creciente emisión de bonos corporativos de género en América Latina (Núñez, Velloso y Da Silva, 2022). A modo de ilustración, vale la pena mencionar el caso del Mercado de Valores de Brasil (B3), el primero en el mundo en emitir (en 2021) US\$ 700 millones en Bonos Vinculados a la Sostenibilidad (BVS), comprometido con la creación de un índice de diversidad e incrementar el liderazgo de las mujeres en los mercados de capitales (Bolsa de Brasil, 2021). Este BVS es un bono de renta fija a 10 años, con un rendimiento anual de 4,25 %, pero no por casualidad diseñado exclusivamente para inversores institucionales calificados y residentes en el exterior, que son, precisamente, los más interesados en este tipo de inversión sin grandes riesgos en los países del Sur. De acuerdo con los principios ambientales, sociales y de gobernanza, si los objetivos de sostenibilidad no son alcanzados tal lo planeado, se incrementará la tasa de interés en 12,5 puntos básicos (o 0,12 %). Contra los postulados de transparencia, la identidad de esos inversores no puede ser revelada ya que la posición de custodia de cualquier inversor está protegida por la ley de secreto bancario.

De similar modo, la alianza entre la Corporación Financiera Internacional, ONU Mujeres y otras agencias de Naciones Unidas viene produciendo estudios y elaborando guías sobre inversión financiera en corporaciones privadas que contemplen compromisos con perspectiva de género (Iniciativa Mercados de Capitales Sustentables, 2022).

Ya existen códigos de autorregulación elaborados por los propios inversores, como los “Principios de Bonos Sociales” (2022), iniciativa

de la Asociación Internacional de Mercado de Capital (ICMA, por sus siglas en inglés). Tales Principios ofrecen pautas referidas al destino de la financiación, a la selección y evolución de los proyectos, a la gestión de la financiación, y a la provisión de información y reportes. A nivel europeo, la Comisión Europea adoptó en 2018 un Plan de Acción sobre Finanzas Sustentables, regulando aspectos vinculados al financiamiento de actividades y proyectos que procuren alcanzar objetivos “sociales” o “verdes” (Comisión Europea, 2018). Claramente, existe una estimulación externa en el desarrollo de los mercados de deuda sustentable.

En este capítulo, estudiaremos un tipo específico de bono social: los “bonos de género” emitidos por los Estados y que se basan en programas previos de microcrédito y microfinanzas para mujeres, especialmente en el Sur Global (AWID, 2023). Consisten en instrumentos financieros que, mientras generan una ganancia para la/os inversora/es, financian proyectos⁴ o políticas públicas -teóricamente- tendientes a reducir las desigualdades de género y promover los derechos de las mujeres. El incumplimiento de tales “promesas sociales” de una mayor igualdad trae aparejadas ciertas penalidades pecuniarias, como el pago de multas o mayores intereses por parte del Estado que emite los bonos. En otras palabras, la estructura de estos mismos consiste en agregar una estipulación a los bonos que comprenda una meta social en materia de género (sea un proyecto, política, ley o indicador económico o social) a alcanzar por el Estado prestatario, que viene a agregarse a las obligaciones financieras relacionadas con el propio reembolso del capital y pago de los cupones periódicos (Inderst y Stewart, 2018).

El capítulo se estructura de la siguiente manera: luego de esta sección introductoria, la sección 2 describe qué son, cómo funcionan, las

4 Ver, por ejemplo, los bonos verdes emitidos en 2019 por la Municipalidad de Minneapolis, para la construcción de un centro ecológico de servicios públicos, que exigía que al menos el 20 % de las personas empleadas fueran mujeres y el 32 % minorías. Detalles de la emisión del bono disponibles en https://www.icmagroup.org/Emails/icma-vcards/Minneapolis_External%20Review%20Report.pdf

guías existentes, y qué actores promueven bonos estatales de género. La sección 3 presenta y discute una serie de limitaciones, contradicciones y problemas que acarrearán este tipo de bonos. La sección 4 presenta las conclusiones del capítulo.

2. Bonos públicos e igualdad de género

La Asociación de Mercado de Capital Internacional (ICMA), ONU Mujeres y la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial -su brazo del sector privado, comprometido con la creación de mercados y atraer inversiones privadas- han forjado una floreciente alianza en torno a los bonos de género, que pareciera anunciar una mayor promoción de estos instrumentos en los próximos años. Esta alianza ha sido unívoca en cuanto al rol al que aspira que asuman los mercados financieros en la reducción de las desigualdades de género en el mundo: “el mercado de la finanza sustentable ha crecido de manera significativa, y el apetito inversor por los productos que abordan temas sociales es alto. Los bonos sociales, de género, de sostenibilidad, y los bonos y préstamos atados a la sostenibilidad proveen medios para dirigir el capital hacia la reducción de las desigualdades que persisten entre mujeres y varones, aunque aún no han sido utilizados en su máximo potencial. Esta nota provee una guía para el mercado acerca de cómo los instrumentos de deuda sustentable podrían ser usados para progresar en materia de igualdad de género tanto en el sector público como en el privado. Esperamos que aliente a las partes interesadas a lo largo de los mercados de capitales a ir más allá de los negocios en la forma habitual y abordar las desigualdades de género y destrabar oportunidades de financiamiento que presentan los instrumentos sustentables” (ICMA, ONU Mujeres y CFI, 2021, p. 20).

De hecho, la ICMA, ONU Mujeres y la CFI emitieron en 2021 una guía práctica detallada a fin de utilizar la noción de sostenibilidad de la deuda para promover, específicamente, la mayor igualdad de género. Esta guía no solo ofrece pautas para la inversión sensible al género en empresas o emprendimientos privados, sino también para la com-

pra de bonos emitidos por autoridades estatales. Por ejemplo, se propone que los compradores de bonos públicos soliciten que los fondos prestados sean dedicados de manera prioritaria a a) la elaboración de un plan de acción para la igualdad de género b) a la implementación de marcos internacionales para la igualdad de género, como la CEDAW⁵ y la Declaración y Plataforma de Beijing⁶, c) leyes y políticas que registren un potencial transformador en materia de igualdad de género, concernientes a infraestructura, agricultura, energía y servicios financieros y, d) herramientas para el presupuesto con perspectiva de género (ICMA, ONU Mujeres y CFI, 2021, pp. 8-9).

Tal guía propone que en los bonos de género emitidos por los Estados se establezcan, por ejemplo, las siguientes metas. En el ámbito de llamado “emprendedurismo”, que se desarrollen herramientas en el mercado de trabajo específicas para las mujeres emprendedoras, se faciliten plataformas digitales para que las cooperativas de las mujeres puedan vender su producción, y se mejore el acceso a la información de las mujeres respecto de posibles fuentes de financiamiento. En materia de contratación pública, que se desarrolle la perspectiva de género en las empresas contratistas del Estado y se construya una base de datos a este respecto. En el ámbito del empleo decente y las oportunidades de liderazgo, que se desarrollen iniciativas para facilitar que las mujeres puedan progresar en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y la matemática, por ejemplo, a través de programas de becas y pasantías.

Es importante destacar que la guía también contempla metas relacionadas con el cuidado no remunerado y el trabajo doméstico, al

5 El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

6 Fue una resolución adoptada por las Naciones Unidas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, llevada a cabo en Beijing en 1995. Esta declaración presenta doce ámbitos críticos que constituyen obstáculos para la igualdad de género e identifica las medidas que los gobiernos, organismos internacionales y la sociedad civil deberían adoptar para promover la autonomía y los derechos humanos de las mujeres y de las minorías.

proponer que se establezcan objetivos referidos a la inversión en la economía del cuidado, incluyendo el cuidado de niña/os y personas adultas mayores. También que se aumenten los salarios y otros beneficios a la/os trabajadora/es del sector de cuidado, que son predominantemente mujeres y, frecuentemente, quienes reciben los salarios más bajos. Del mismo modo, se busca desarrollar y mejorar el uso de datos desagregados según género relacionados al trabajo de cuidado no remunerado y trabajo doméstico.

Finalmente, la guía prevé objetivos relacionados con la violencia de género: mejorar el conocimiento y accesibilidad a servicios de respuesta y prevención de violencia contra las mujeres, niñas y disidencias, establecer un sistema nacional integrado de denuncia por casos de violencia de género, desarrollar una estrategia para garantizar la seguridad de las mujeres en el transporte y espacios públicos, y crear canales en las redes sociales para informar a la ciudadanía acerca de sus derechos y procedimientos a seguir en supuestos de acoso (ICMA, ONU Mujeres y CFI, 2021, p. 13).

En pocas palabras, y tal como se explicó más arriba, todos los puntos que destacaron ICMA, ONU Mujeres y CFI con el fin de apoyar a las mujeres y reducir las desigualdades de género se basan en la agenda largamente definida por los movimientos feministas y de mujeres en su interacción con el Estado. Excepto uno, que hoy es crucial y decisivo en las luchas de las mujeres por sus autonomías personales y económicas, tanto en las naciones desarrolladas como en las economías emergentes o menos desarrolladas: derechos sexuales y reproductivos. Este tópico tan sensible, ahora controvertido por grupos de extrema derecha y el conservadurismo social y religioso, ha sido excluido de esta hoja de ruta que está mudando las demandas de las mujeres desde el dominio de los derechos reclamados al Estado al campo de las inversiones de negocios. Esta exclusión deslegitima la dimensión esencial de la autonomía de las mujeres por vía de ignorar sus derechos a decidir sobre su sexualidad y reproducción, lo cual tiene consecuencias inmediatas y de largo alcance en cada esfera de

sus vidas productiva y reproductiva. Al mismo tiempo, es revelador acerca de cómo las prioridades y objetivos son definidos por la lógica de los inversores al momento de la emisión de los bonos de género.

La mencionada guía sugiere que los emisores públicos utilicen indicadores desagregados según el género al momento de informar sobre el impacto de los bonos. Tanto indicadores cuantitativos como cualitativos pueden ser utilizados para reflejar las mejoras en los ámbitos cubiertos por los bonos aquí analizados. Mientras la/os lectora/es interesada/os podrán consultar la guía para mayores detalles, aquí quisiéramos destacar los indicadores clave de desempeño que se han propuesto para medir si y cuánto de la carga de trabajo de cuidado no remunerado y trabajo doméstico ha sido redistribuida en el país: 1) número de políticas adoptadas para asegurar que los lugares de trabajo son amigables para las familias, esto es, subsidiar la economía de cuidado (de infancias y personas adultas mayores), 2) número de servicios de cuidados de niña/os y personas adultas mayores, que sean de alta calidad y accesibles económicamente y, 3) número de semanas de licencia por maternidad y paternidad (ICMA, ONU Mujeres y CFI, 2021, pp. 9, 18-9).

Tal como se ha advertido, en términos generales, estas guías crediticias no focalizan en resultados vinculados al bienestar de las mujeres ni en aspectos vinculados a las condiciones laborales o niveles de sindicalización (Durano, 2022). También es claro que tales bonos están pensados para consolidar la idea de emprendedurismo, asumido como una demanda franca del movimiento de mujeres, cuando, de hecho, esta visión del mundo del trabajo es fuertemente resistida por numerosos movimientos sociales, en particular por las corrientes feministas críticas. Poco a poco, con la creación de esos nuevos instrumentos para promocionar las ganancias financieras bajo el pretexto de combatir las desigualdades, se amplifican la ambigüedad y el carácter esquivo de lo que realmente transforma las relaciones entre hombres y mujeres y qué puede efectivamente contribuir a la reducción de las asimetrías de género.

Se puede afirmar así, que, desde el inicio mismo, estas iniciativas intentan erosionar la fortaleza de los movimientos de las mujeres mediante la promesa de soluciones que serían evaluadas solo de acuerdo a sus méritos y efectividad al momento del vencimiento del bono. Pareciera que, en el nombre del pragmatismo, se procura forjar nuevas alianzas de intereses fundados en lógicas y dinámicas de expropiación, antes que de derechos e igualdad real. La definición de lo que debería ser priorizado a fin de construir un camino hacia la igualdad de género y cómo alcanzar esos objetivos se encuentra ahora más allá del alcance de los movimientos sociales y la relación con el Estado, está tipificado en los contratos financieros. Como resultado, la lucha por la igualdad se escapa del campo de disputa sobre la distribución del presupuesto público y entra en los libros contables de las instituciones financieras.

Esta virtual privatización de ciertos objetivos sociales fundamentales, materializada a través de la promoción de bonos de género, se da en un contexto de políticas de austeridad, retracción del espacio fiscal y represión social, así como de alta evasión tributaria, todos estos costos que desfinancian al Estado y favorecen la acumulación de riqueza financiera, sin siquiera generar retornos para la economía real.

Tal como se mencionó más arriba, el mercado de valores ha abrazado la idea de los bonos de género con una confianza sin precedentes. Se debe recordar que los primeros bonos de esta clase se registran en 2013, cuando la CFI presentó el programa llamado “Banking on Women Bonds”, por 268 millones de dólares, que tenía como objetivo promover el financiamiento de mujeres emprendedoras por parte de entidades financieras. Este programa fue posteriormente integrado al programa de bonos sociales de la CFI. En 2017, el QBE Insurance Group de Australia fue el primer banco privado en emitir bonos destinados a inversionistas que estuvieran dispuestos a destinar recursos en empresas con planes para reducir las desigualdades de género. En América Latina, también se registran emisiones de bonos por parte de entidades bancarias, como en Panamá y Colombia (Almeida Sánchez, 2021).

En cuanto a emisores estatales, el Banco del Estado de Chile emitió tres “Bono Mujer” en mercados internacionales (el primero en 2016, el último en 2020), cuya recaudación se utilizaría para proporcionar acceso al financiamiento a proyectos a cargo de mujeres (en el marco del programa “Crece Mujer Emprendedora”). El Banco Nacional de Desarrollo FIRA, de México, emitió “bonos de género” en la Bolsa Institucional de Valores de dicho país, destinados a aumentar el financiamiento disponible para proyectos de mujeres en zonas rurales.

3. Limitaciones, contradicciones y problemas de los bonos de género

A pesar de la creciente emisión de bonos de impacto social y la generación de más y más incentivos financieros tendientes a *assetizar* un número de derechos económicos y sociales, la igualdad de género ha sido hasta ahora un componente menor en las estrategias ambientales, sociales y de gobernanza, “todavía una gota en el balde de la industria de la inversión de impacto” (AWID, 2023, p.8): alrededor de \$5 mil millones dirigidas al impacto de género sobre un total que oscila los \$630 a \$715 mil millones para la inversión general de impacto. A partir de la evidencia, en la evaluación del inversor, los retornos esperados a partir de la inclusión de la perspectiva de género en las inversiones no están resultando, sus capitalizaciones no colman las expectativas. De allí la necesidad de continuar bregando aún más por la valuación de los bonos de género a través de la correcta confección de una estrategia coordinada entre las organizaciones internacionales, las instituciones financieras y los Estados nacionales con el apoyo de los grupos de mujeres cooptados por la mentalidad neoliberal. Nuevamente, Brasil sirve como ejemplo. A inicios de 2023, el banco más grande del país, Itaú, también prominente en el campo de la filantropía privada, logró recaudar BRL 2 mil millones (alrededor de \$400,000) en el mercado para fortalecer el emprendedurismo de las mujeres, especialmente en áreas pobres. Esta fue la mayor emisión de títulos financieros sociales llevada a cabo en el país. La CFI, que

pertenece al grupo del Banco Mundial, contribuyó con el 50 %, denotando así una estrategia de apoyo mutuo entre las grandes finanzas privadas y una de las organizaciones multilaterales más influyentes y responsable de promover lo que Daniela Gabor (2021) apodó como el “Consenso de Wall Street”, esto es, “orientar inversores institucionales globales (del Norte) y los administradores de sus millones de millones en el desarrollo de clases de activos”.

La ponderación del riesgo financiero que entrañan los factores ambientales, sociales y de gobernanza ha ido creciendo en sofisticación. Por ejemplo, se ha tomado una serie de 269 indicadores relacionados con aquellos tres factores, cubriendo 67 países en el periodo 2015-2020, y resultó evidente que el riesgo crediticio sigue (aunque de manera diferenciada, según el nivel de ingresos de los países) la evolución de las métricas ambientales, de gobernanza y sociales (Semet, Roncalli, y Stagnol, 2021). Más específicamente, la discriminación contra las mujeres, representada, por ejemplo, en sus menores niveles de empoderamiento, mayores brechas salariales y tasas de desempleo comparadas con los varones, están asociadas a rendimientos más bajos de los bonos públicos (Semet, Roncalli, y Stagnol, 2021, pp. 18-9). Esto significa que la inclusión social incide sobre la sostenibilidad fiscal.

Aun así, se debe tener presente que los inversores asumen su principal obligación con sus clientes: generar ganancias. De ese modo, los inversores se interesan en los bonos sociales si les generan retornos financieros adicionales y si operan bajo menores riesgos. De hecho, las estadísticas indican que rara vez los inversores reducen el costo de los préstamos en los instrumentos de deuda sustentable (Affirmative Investment Management Partners Limited, 2021; UNDP, 2022).

En un extenso informe sobre las implicaciones de los llamados “Principios para la Inversión Responsable”, elaborado en 2021 por la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Pacto Global de la ONU (2021b), titulado “El involucramiento ambiental, social y de gobernanza para los inversores de deuda soberana”, siquiera se mencionan los facto-

res sociales asociados a la desigualdad de género y la situación de las mujeres. Este solo dato hace dudar acerca del nivel de consenso internacional que existe en torno al reconocimiento del vínculo entre la sostenibilidad de las finanzas públicas y la inclusión social.

Se ha señalado también que uno de los aspectos problemáticos de los bonos de género vendría dado por la relación que existe entre las finanzas internacionales y la soberanía regulatoria de los países. Cuanto más se utilicen los bonos públicos con objetivos de políticas y reformas específicas, mayor sería el poder de injerencia de los inversores en las políticas domésticas (Lupo-Pasini, 2022). En otras palabras, esta forma de condicionalidad privada podría transformar a los inversores en reguladores (Park, 2018), aunque la regulación preceda a la emisión de un bono.

Sin embargo, cuando observamos de cerca la infraestructura contractual de los bonos sociales, incluidos los bonos de género, observamos complejidades adicionales que hacen dudar no solo del nivel de injerencia real de los inversores sobre las políticas domésticas, sino sobre los incentivos mismos que tanto los inversores como los propios Estados emisores de bonos tienen para alcanzar los objetivos que plantean estos instrumentos financieros.

Si focalizamos en las consecuencias jurídicas y financieras derivadas del incumplimiento no ya de la obligación de reembolso del préstamo sino de la obligación de alcanzar el “objetivo social” (de género en nuestro caso), sea que se trate de la realización de un proyecto específico y concreto o de la consecución de una métrica referida a un indicador social, es obvio que no se lo considera un incumplimiento grave, un evento similar al default que justifique la conclusión del contrato y de ese modo se generen mayores incentivos para la consecución del objetivo social por parte del Estado emisor (Cheng, Hhlers y Packer, 2022, p. 54). En todo caso, se prevé que dicho incumplimiento aumente la tasa de interés del contrato, pero no es central para la continuidad del mismo, a pesar de tratarse, precisamente, de “bonos sustentables”.

Los Estados emisores no tienen incentivos para pactar que el incumplimiento del objetivo social acarree el default⁷. Los gobiernos son reticentes a aceptar mayores niveles de injerencia sobre políticas y regulaciones domésticas, y el cumplimiento de los objetivos estipulados en los bonos suele implicar movilizar numerosos organismos públicos (incluso el Congreso), lo cual acarrea complejidades burocráticas y políticas adicionales (Lupo-Pasini, 2022, pp. 693-4).

La verificación del in/cumplimiento de las cláusulas referidas a los objetivos sociales, incluidos los vinculados al género, es tercerizada a empresas privadas, que son las que, en última instancia, deciden si estampan a los bonos el sello de “sostenibilidad”. Esta actividad se encuentra prácticamente desregulada. Estos verificadores privados intervienen tanto en la etapa previa a la emisión de los bonos, a fin de verificar si han sido elaborados siguiendo el marco de los bonos sostenibles, y luego, durante la ejecución del contrato, los verificadores auditan los informes que los Estados emisores deben publicar periódicamente en lo referente a la consecución de los objetivos sociales comprometidos.

Del mismo modo que sucede con las agencias de calificación de riesgo, las empresas verificadoras de los bonos sustentables se encuentran sujetas a notables conflictos de interés (Lupo-Pasini, 2022, pp. 693-4). El precio del servicio prestado por tales empresas es pagado por ambas partes de la transacción, que tienen interés en que, ciertamente, se certifique la sostenibilidad del bono (Gaillard y Waibel, 2018).

Otro desafío notable que enfrenta el desarrollo de los bonos soberanos de género viene dado no solo por la falta de (re)conocimiento y experticia sino también por el deliberado desprecio del sector financiero (inversores privados de todo tipo, agencias calificadoras de riesgo, ministerio de finanzas, bancos centrales) en materia de economía feminista y perspectiva de género al momento de pensar en

7 El incumplimiento del objetivo social previsto en el bono primeramente debería provocar su liquidación anticipada, es decir, el Estado debería “saldar” su deuda con los inversores.

los orígenes de la discriminación contra las mujeres y cuáles serían los proyectos y políticas que deberían financiarse para combatirla de manera eficaz.

En definitiva, y tal se ha explicado recientemente, “el ecosistema apoyando los bonos sustentables está construido solo para incrementar el atractivo cosmético de esos instrumentos para los inversores minoristas pero con perspectivas mínimas de promover cualquier cambio real en materia de sostenibilidad” (Lupo-Pasini, 2022, p. 682).

4. Conclusiones (preocupantes)

En clave histórica, los bonos de género se pueden ubicar como la más reciente invención del capitalismo financiero, ubicándose en la progresión que comienza con el desmantelamiento del Estado de bienestar y la crisis de deuda de finales de la década de los 70 y comienzos de los 80, avanza hacia la privatización de los servicios públicos, reformas estructurales y mayor mercantilización de los derechos económicos y sociales, el Consenso de Washington, los planes de ajuste y demás *delicatessen* de la ortodoxia económica, el Consenso de Wall Street y la *asestización* del mundo, que intenta ponerle precio y obtener ganancias de todo, incluso de las demandas de los feminismos.

Cuando ponemos a los bonos de género bajo el microscopio, en cuanto a su infraestructura contractual, se puede afirmar que no existen incentivos reales en los inversores institucionales ni en los Estados que emiten los bonos de género para que, efectivamente, se implementen cambios a nivel de políticas domésticas tendientes a alcanzar mayor inclusión social a través de la reducción de las desigualdades de género. La etiqueta “de género” parece más bien una estrategia de “lavado rosa” diseñada para atraer inversores interesados en apoyar (o hacer como si apoyaran) causas nobles, aunque sin mayor reflexión (ni acción transformadora) acerca del origen de las desigualdades estructurales de género y de las políticas mayormente recomendadas por las académicas feministas y la sociedad civil para promover los

derechos de las mujeres de una manera efectiva y sin estar subordinadas a reclamos e intereses financieros.

En el contexto de promover las “buenas” finanzas como una solución a todos los desafíos contemporáneos, la lucha de las mujeres para revertir el dominio del patriarcado sobre las relaciones estructurales de poder en las sociedades capitalistas está siendo en realidad utilizada para crear mayor riqueza financiera, por fuera de la economía real, y concentrarla aún más en las manos de fondos gigantescos de administración de activos. De ese modo, el capital que genera (y carga) intereses invade otra dimensión de la esfera de la reproducción social, básicamente el campo de batalla social por la autonomía y la organización colectiva de la sociedad. En esa línea, este nuevo instrumento financiero instrumentaliza la agenda positiva de la igualdad de género, haciendo que prevalezca la lógica de valuación (del capital) por sobre la de los valores vinculados a la libertad, la solidaridad, la autonomía y los derechos humanos. Es importante generar atención sobre la existencia de un conflicto disimulado en el que se opone “valuación” a “valores”: la valuación del capital a través de la capitalización de las demandas por la igualdad, ahora transformadas en activos, y así asegurando ingresos futuros derivados de la propiedad sobre los instrumentos financieros, expropia y remodela los valores feministas y los somete y condiciona a los mercados globales de deuda. Concebir que las dinámicas emancipatorias puedan estar arraigadas en procesos de endeudamiento y relaciones de dependencia implica negar la propia esencia de lo que significa vivir una vida libre de restricciones y opresión (Honneth, 2014).

Los mandatos del derecho internacional de los derechos humanos, que exigen a los Estados proteger especialmente a los grupos expuestos a mayor vulnerabilidad social, movilizar el máximo de recursos disponibles para asegurar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población, y asegurar que rige la prohibición de la discriminación por razones de género, son sacrificados en la selva financiera. A su vez, este fenómeno de la *assetización* de

las políticas en materia de género interpela profundamente cuestiones vinculadas con la democracia, ya que la definición de los objetivos y los medios para alcanzar la plena realización de los derechos de las mujeres deja de estar sometida a los debates públicos y democráticos entre el Estado y las personas y grupos interesados (incluidos los movimientos sociales) para depender exclusivamente de las valuaciones y decisiones del mercado.

Finalmente, de modo similar a lo que ha ocurrido con las Participaciones Público-Privadas (PPP), los bonos de género acarrearán un alto costo político-cultural, por cuanto consolidan la idea de que las inversiones tendientes a reducir las desigualdades de género sólo son legítimas si generan retornos financieros, lógica que los Estados tienden a reproducir al momento de definir sus prioridades presupuestarias. Es un ladrillo más en el muro neoliberal.

Bibliografía

- Adkins, Lisa; Cooper, Melinda & Konings, Martijn (2020). *The Asset Economy. Property Ownership and the New Logic of Inequality*, Cambridge: Polity Press.
- Affirmative Investment Management Partners Limited (2021). “Greenium—Fact or Fiction?”, <https://affirmativeim.com/greenium-fact-or-fiction/>
- Almeida Sánchez, M.D. (2021). “La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 217, CEPAL.
- AWID (2023). “Gender Impact Investing & The Rise of False Solutions. An Analysis for Feminist Movements”. AWID.org, enero.
- Birch, K. y Muniesa, F. (2020). “Introduction”, *Assetization: Turning Things into Assets in Technoscientific Capitalism*, Birch K. and Muniesa F.(eds). Cambridge: The MIT Press, pp. 1-41.
- BIS (2022). “Challenges and New Options”, *BIS Quarterly Review*, No 47.
- Bloomberg Intelligence (2021). “ESG assets may hit \$53 trillion by 2025, a third of global AUM”, 23 de febrero.

- Bolsa de Brasil (2021). “B3 lança título sustentável de US\$ 700 mi atrelado a metas de diversidade”, 16 de septiembre, en https://www.b3.com.br/pt_br/noticias/b3-lanca-titulo-sustentavel-atrelado-a-metas-de-diversidade.htm
- Braun, Benjamin y Koddenbrock, Kai (eds.) (2023). *Capital Claims: Power and Global Finance*, Routledge.
- Cheng, G., Ehlers, T. Packer, F. (2022). “Sovereigns and Sustainable Bonds: Challenges and New Options”, *BIS Quarterly Review* 47 (septiembre).
- Comisión Europea (2018). “Plan de Acción sobre Finanzas Sostenibles: Financiando el Crecimiento Sostenible”, COM(2018) 97, disponible en <https://www.greenfinanceplatform.org/policies-and-regulations/european-commissions-action-plan-financing-sustainable-growth>
- Durand, Cédric (2017). *Fictitious Capital. How Finance is Appropriating Our Future*, New York: Verso Books.
- Durano, M. (2022). “Injuring the care economy with private finance”, Social Watch, disponible en <https://www.socialwatch.org/node/18673>
- Fine, Ben (2020). “The Value of Financialization and the Financialization of Value”, *The Routledge International Handbook of Financialization*, Mader, P.; Mertens, D. & Van der Swan, N. (eds.), Abingdon/New York: Routledge, pp. 19-30.
- FMI (2019). “Global Financial Stability Report: Lower for Longer”, capítulo 6 sobre “Sustainable Finance”.
- Gabor, Daniela (2021). “The Wall Street Consensus”, *Development and Change* 0 (0): 1-31.
- Gaillard, N. y Waibel, M. (2018). “The Icarus Syndrome: How Credit Rating Agencies Lost their Quasi-Immunity”, *Southern Methodist University Law Review*, Vol. 71, 1077.
- Greer, R. J. (1997). “What is an Asset-class, Anyway?”, *Journal of Portfolio Management* 23 (2): 86-91.

- Honneth, A. (2014). *El derecho de la libertad: esbozo de una eticidad democrática*, Buenos Aires, Katz.
- ICMA (2022). “Principios de Bonos Sociales”, disponibles en <https://www.icmagroup.org/sustainable-finance/the-principles-guidelines-and-handbooks/social-bond-principles-sbp/>
- ICMA, ONU Mujeres y CFI (2021). “Bonds to Bridge the Gender Gap: A Practitioner’s Guide to Using Sustainable Debt for Gender Equality”, disponible en <https://reliefweb.int/report/world/bonds-bridge-gender-gap-practitioner-s-guide-using-sustainable-debt-gender-equality>
- Inderst, G. y Stewart, F. (2018). “Incorporating Environmental, Social and Governance (ESG) Factors into Fixed Income Investment”, World Bank, Washington, DC., en <https://documents1.worldbank.org/curated/en/913961524150628959/pdf/Incorporating-environmental-social-and-governance-factors-into-fixed-income-investment.pdf>
- Iniciativa de Mercados de Capitales Sustentables (2022). “How exchanges can advance gender equality – Updated guidance and best practice”, Sustainable Stock Exchanges (SSE) y CFI, disponible en <https://sseinitiative.org/publication/how-exchanges-can-advance-gender-equality-updated-guidance-and-best-practice/>
- Iniciativa de Mercados de Capitales Sustentables (2023). “ESG Disclosure Guidance Database”, disponible y actualizado periódicamente en <https://sseinitiative.org/esg-guidance-database/>
- International Regulatory Strategy Group (2021). “Accelerating the S in ESG – A roadmap for global progress on social standards,” June, at https://www.irsg.co.uk/assets/Reports/AA_IRSG_S_ROADMAP_008.pdf
- Langley, P. (2020). “Assets and Assetization in Financialized Capitalism”, *Review of International Political Economy*, Vol. 28:2, pp. 382-393.
- Lupo-Pasini, F. (2022). “Sustainable Finance and Sovereign Debt: The Illusion to Govern by Contract”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 25, pp. 680–698.

- Moore, P. (2022). “Greenium Set to Stay, Say Sovereign Debt Issuers”, Official Monetary and Financial Institution Forum, 7 de febrero, <https://www.omfif.org/2022/02/greenium-set-to-stay-say-sovereign-debt-issuers/>
- Muniesa F., Doganova L., Ortiz H. (2017). *Capitalization: a cultural guide.*, Presses des Mines.París.
- Noel-Vaeza, M. (2021). “Por qué hay que invertir en mujeres, hoy más que nunca”, ONU Mujeres América Latina y el Caribe, en <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2021/03/oped---por-que-hay-que-invertir-en-las-mujeres-8m>
- Núñez, G.; Velloso, H. y Da Silva, F. (2022). “Corporate governance in Latin America and the Caribbean. Using ESG debt instruments to finance sustainable investment projects”, *Project Documents* (LC/TS.2022/23), CEPAL, en <https://www.cepal.org/en/publications/47778-corporate-governance-latin-america-and-caribbean-using-esg-debt-instruments>
- Park, S. (2018). “Investors as Regulators: Green Bonds and the Governance Challenges of the Sustainable Finance Revolution”, *Stanford Journal of International Law*, Vol. 54: 1.
- Pistor, Katharina (2019), *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton University Press.
- PNUMA y Pacto Global de la ONU (2021a). “Why and how investors should act on human rights”, Principles for Responsible Investment, <https://www.unpri.org/download?ac=11953>
- PNUMA y Pacto Global de la ONU (2021b). “ESG engagement for sovereign debt investors”, disponible en <https://www.unpri.org/sovereign-debt/esg-engagement-for-sovereign-debt-investors/6687.article>
- Semet, R; Roncalli, T. y Stagnol, L. (2021), “ESG and Sovereign Risk What is Priced in by the Bond Market and Credit Rating Agencies?”, disponible en http://www.thierry-roncalli.com/download/WP_Sovereign_ESG.pdf

- Sklair, Jessica (2022). *Brazilian Elites and their Philanthropy. Wealth at the Service of Development*. New York: Routledge.
- UNDP (2022). “Identifying the Greenium”, UNDP Blog (22 de abril), disponible en <https://www.undp.org/blog/identifying-greenium>
- Williams, J. (2020). “Recidivists, Rough Sleepers, and the Unemployed as Financial Assets: Social Impact Bonds and the Creation of New Markets in Social Services”, en Birch K. and Muniesa F. (eds), *Assetization: Turning Things into Assets in Technoscientific Capitalism*, Cambridge: The MIT Press, pp. 287-318.

Institucionalización del enfoque de género en las finanzas públicas.

¿Cómo fortalecer -en vez de diluir-
las demandas feministas?

Magalí Brosio y Mariana Rulli

1. Introducción

La institucionalidad de género está constituida por un entramado de compromisos internacionales, leyes, mecanismos, instituciones, actores y personas que han logrado visibilizar e institucionalizar las demandas vinculadas a las desigualdades de género en la sociedad y el Estado (Guzmán, 2001). En las últimas cuatro décadas, el proceso de institucionalización de áreas de género en el Estado (en todos sus niveles) ha implicado la cristalización de procesos políticos y técnicos que no han sido unívocos. Por el contrario, ha sido un proceso dinámico permeable a los cambios económicos, sociales y culturales tanto a nivel interno como internacional que, impulsado por las demandas del movimiento feminista y de las disidencias, ha posibilitado el diseño de políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de las mujeres y las personas LGBTI. Todo ese recorrido se puede observar en los distintos avances de las políticas públicas que se han ido implementando a lo largo de este período: desde las políticas para la mujer y las de acción afirmativa en los ochenta y noventa hasta la incorpora-

ción de la perspectiva de género y, más recientemente, las destinadas a la transversalidad de género.

Los principales avances han implicado la sanción de normativas internacionales y nacionales dirigidas a erradicar y prevenir las violencias por razones de género, a garantizar la salud sexual y reproductiva, a fomentar la participación política de las mujeres, a crear mecanismos de adelanto de las mujeres, entre otras. A su vez, en años recientes, se han impulsado de manera creciente políticas destinadas a abordar las desigualdades económicas, como por ejemplo, aquellas orientadas al reconocimiento de la inequitativa distribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y su medición a través de las Encuestas de Uso del Tiempo así como también las transferencias de ingresos, las reformas en las licencias por cuidados, la creación de sistemas nacionales integrales de cuidados y el reconocimiento para las mujeres de años de aportes jubilatorios por cada hijo/a.

A su vez, y en forma paralela a los avances en la institucionalidad del género en los Estados, también se han dado movimientos en este mismo sentido tanto en organismos internacionales como en instituciones financieras internacionales (IFIs), que han mostrado un creciente interés en incorporar una perspectiva de género en su trabajo y formalizarla. De esta manera, las discusiones sobre la desigualdad de género ya no están circunscriptas a las conferencias mundiales sobre la mujer organizadas por las Naciones Unidas, sino que son temas cada vez más usuales en el Foro Económico de Davos¹ y en las Reuniones Anuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)².

1 Ver, por ejemplo, el panel “Women’s Leadership: Towards Parity in Power” [Liderazgo Femenino: Hacia la paridad en el poder] realizado durante el Foro Económico de Davos en enero de 2023.

2 Ver, por ejemplo, el panel *Empowering women to unleash green, resilient, and inclusive development: Should development policy be feminist?* [Empoderando mujeres para liberar el desarrollo verde, resiliente e inclusivo: ¿La política de desarrollo debería ser feminista?] realizado durante las Reuniones Anuales del FMI y el BM en octubre 2022.

Sin embargo, una mirada desde los lineamientos teóricos de la economía feminista evidencia que los avances en materia de igualdad de género tanto a nivel nacional como supranacional han encontrado límites notables en el ámbito económico, especialmente en las políticas vinculadas a las finanzas públicas en general y el endeudamiento soberano en particular. En este contexto, este capítulo se plantea un doble objetivo. Por un lado, identificar los escasos e insuficientes avances que se registran en la institucionalidad feminista en los Estados de América Latina³ en el campo de las finanzas públicas y la deuda soberana. A través de este ejercicio, se busca aportar reflexiones críticas que contribuyan a identificar las barreras que han limitado a estas iniciativas y entender por qué estos obstáculos han sido más difíciles de sortear en ciertas áreas, como es el caso de la deuda. Por el otro, analizar de qué modo, por qué y con qué efectos el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha ido incorporando en su agenda y en su estructura organizacional una (autodenominada) perspectiva de género y considerar qué efectos potenciales puede tener esto sobre los procesos a nivel nacional identificados previamente.

El capítulo se organiza en cuatro partes. En la sección que sigue a esta introducción, se analizan los avances en la institucionalidad de género en las finanzas públicas de los Estados latinoamericanos. En la tercera sección, se desarrolla la experiencia de la institucionalización de la perspectiva de género dentro del FMI. En la cuarta sección, se aportarán reflexiones que contribuyan a entender los motivos detrás de la proliferación de estrategias instrumentalistas promovidas desde el feminismo moderado tanto a nivel estatal como en las IFIs, y los

3 Para ello se realizó una selección de nueve casos representativos a partir de dos indicadores: el nivel de endeudamiento (como porcentaje del PBI) y el nivel jerárquico del Mecanismo de Adelanto de la Mujer (MAM). Entre los países que registraban un nivel alto de endeudamiento (mayor al 60 % del PBI) en 2021 (CEPAL, 2022a) se encuentran Argentina, Brasil y Costa Rica, y en los tres casos poseen un nivel alto del MAM; entre los que registraban un nivel medio de endeudamiento se seleccionaron los casos de Bolivia y República Dominicana con bajo nivel de MAM, Ecuador con nivel medio, y Chile y México con un alto nivel del mecanismo de adelanto. Por último, el caso de Guatemala con un bajo nivel de endeudamiento y un nivel medio del MAM (OIG, CEPAL).

límites existentes al desarrollo de enfoques verdaderamente transformadores. Asimismo, se ofrecerán propuestas para avanzar y profundizar la institucionalidad de género en el campo de las finanzas públicas y, más específicamente, de la deuda soberana.

2. Institucionalización de la perspectiva de género en las finanzas públicas en América Latina

En esta sección, se analizan los avances en la institucionalidad de género en las finanzas públicas de los Estados latinoamericanos a partir de los siguientes ejes: la institucionalización de los Mecanismos de Adelanto de la Mujer y creación de áreas y políticas de género en los organismos económicos y financieros estatales (Ministerios de Economía y Finanzas, Bancos Centrales y participación de mujeres en la toma de decisiones de estos organismos); la implementación de presupuestos públicos con perspectiva de género y su grado de formalización; y el diseño institucional y las características centrales de los sistemas tributarios de la región, así como también de la gestión de la deuda soberana.

2.1 La institucionalización de los Mecanismos de Adelanto de la Mujer y en los organismos económicos y financieros estatales

A partir de la década del ochenta, comenzaron a crearse en América Latina mecanismos institucionales destinados a dirigir y coordinar las políticas de igualdad de género en los Estados con distintos grados de jerarquía e institucionalidad. Estos mecanismos son conocidos como los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM) y fueron promovidos a través de distintos marcos normativos, así como recomendaciones y consenso entre los Estados. Según el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, en la actualidad, el 60 % de los países América Latina poseen MAM de alto nivel (poseen rango institucional de ministerio o su titular tiene rango de ministra o ministro, con plena participación en el Gabinete) mientras que en el Caribe, 83,3 % de ellos siguen en un nivel bajo de institucionalización (de-

penden de un ministerio o de una autoridad de menor rango como vice-ministerios, institutos, consejos y otras figuras institucionales). En el caso de los países del estudio, se observa que en la mayoría de los casos (6) el nivel MAM es alto (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México y República Dominicana), en dos casos es medio (Ecuador y Guatemala) y en el caso de Bolivia es bajo⁴.

Sin embargo, la situación de la institucionalidad de género en las finanzas públicas presenta un panorama más complejo. Respecto de la existencia de áreas de género específicas dentro de los Ministerios de Economía y/o Finanzas, se observa que en seis de los países del estudio no disponen de ningún tipo de institucionalidad vinculada a temáticas de género (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México⁵ y República Dominicana). En los otros tres casos, sí fueron creadas áreas de género en el marco de los Ministerios de Economía y Finanzas: en Argentina, en 2019 se creó la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía, que tiene como objetivo analizar y planificar políticas públicas para reducir las brechas de desigualdad en la economía, en particular las que se expresan en términos de género. En Ecuador, existe la Dirección Nacional de Equidad Fiscal dependiente de la Subsecretaría de Política Fiscal del Vice-ministerio de Finanzas del Ministerio de Economía. En Guatemala, dependiente del Ministerio de Economía, se ha creado el área de Género, Pueblos Indígenas y Personas con Capacidades Especiales.

4 Si bien en los países analizados se observa un proceso de fortalecimiento del rango institucional, vale la pena resaltar que a nivel regional existe una doble tendencia: en algunos casos el rango de los mecanismos mejora, en tanto que en otros su autonomía y fuerza se han reducido con el tiempo (CEPAL, 2012, p. 54). En algunos países en los que la institucionalidad originalmente fue creada como ministerio, como es el caso de Bolivia, esta perdió su estatus en dos ocasiones, con intervalos de cinco años, hasta volver a recuperarlo en 2009, cuando se instituyó el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género (CEPAL, 2012, p. 53). En esta misma categoría se encuentra Brasil, en donde la agencia de políticas de las mujeres sólida e incorporada en el movimiento de mujeres, se convirtió en una agencia anti-feminista (Rodríguez Gustá, 2021).

5 En el caso de México, no se encuentra disponible el organigrama completo en la página web oficial de la Secretaría de Economía.

Por otra parte, a la fecha, salvo en el caso de la Secretaría de Economía en México y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, todos los organismos de máxima jerarquía en el área de Economía y Finanzas de los países estudiados se encuentran encabezados por varones.

Los bancos centrales nacionales son organismos que tienen como función principal diseñar e implementar la política monetaria, cambiaria, crediticia, financiera y, específicamente, el control de precios e inflación. En consecuencia, a pesar de que el tema ha sido escasamente explorado en la literatura y en la agenda pública, las políticas que estos llevan adelante tienen un potencial impacto en los derechos humanos de las mujeres en toda su diversidad. En el caso de los bancos centrales de los nueve países bajo estudio⁶, en ocho de ellos se encontró que las principales autoridades son varones y sólo en el caso de México la principal autoridad del banco central (gobernadora) es una mujer y la Junta de Gobierno es paritaria. Del análisis de los organigramas de los bancos se desprende que en ninguno de los casos existe un área de género. Tampoco se observan en los objetivos estratégicos, misión y planes de los bancos centrales referencias específicas a la perspectiva de género.

Finalmente, vale la pena resaltar que, incluso en los pocos ejemplos donde empiezan a formarse agencias e instituciones de género orientadas a trabajar en cuestiones de finanzas públicas, estas han tenido escaso poder de decisión sobre los lineamientos de la política macroeconómica a nivel nacional, quedando sus competencias relegadas principalmente a algunas temáticas específicas.

⁶ Para realizar el análisis de la institucionalidad de género y la incorporación de la perspectiva de género en el organismo se realizó una búsqueda de escritorio en las páginas web oficiales respecto de las autoridades, organigramas, misión, objetivos y plan en el caso de que estuviera publicado. La búsqueda se realizó durante el mes de noviembre de 2022.

2.2 La institucionalización de los Presupuestos con Perspectiva de Género: avances y cuentas pendientes

Desde la perspectiva del gasto, el presupuesto público es el principal instrumento de la política fiscal. La distribución de recursos afecta de manera desigual a los diferentes grupos sociales, incluyendo a varones y mujeres, así como también a personas LGBTI dadas las desigualdades socio-económicas estructurales pre-existentes. Es por ello que las iniciativas de presupuestos sensibles al género pueden aportar a la eliminación de estas brechas, asegurando que los fondos públicos sean recaudados y gastados de manera más efectiva y puedan contribuir a asegurar el logro de los objetivos de igualdad de género y mejorar el cumplimiento de las normativas internacionales vigentes (Elson, 2008).

La implementación de Presupuestos con Perspectiva de Género (PPG) constituye la estrategia de política económica y fiscal con perspectiva de género más desarrollada e institucionalizada hasta el momento. Desde que a mediados de la década de los 80, se comenzó a implementar el análisis presupuestario desde la perspectiva de género en Australia, estas iniciativas han ido creciendo y proliferando en todas las regiones del mundo, alcanzando hoy a más de 80 países en distintos niveles del Estado. Sin embargo, aún son pocos los países que registran un grado de institucionalización e implementación tal que cubra el ciclo presupuestario en su totalidad, así como la identificación de “necesidades transformativas de género” a satisfacer mediante políticas fiscales. Asimismo, las diversas realidades en las que se han desarrollado estas iniciativas han generado un abanico de modelos que abarcan tanto las metodologías utilizadas, los agentes participantes, así como los objetivos perseguidos por medio de su implementación (Jubeto, 2008).

La institucionalización de los PPG, impulsada por los movimientos feministas, se ha ido materializando de distintas formas. Por un lado, a través de distintos instrumentos internacionales y, por el otro, en algunos países, estos han sido incorporados como mandatos en

los marcos legales que regulan el proceso presupuestario (Almeida, 2021). A nivel internacional, el inicio de este proceso se ha situado en la Carta Magna de Constitución de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 1945, y se ha ido profundizando en las Conferencias Internacionales de las Mujeres promovidas por esta organización a partir de 1975, generando instrumentos rectores para sus Estados Miembros (Jubeto, 2008). Específicamente, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) establece que los Estados partes deben tomar todas las medidas apropiadas en la esfera económica para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer. Si bien la CEDAW no contiene disposiciones específicas sobre los presupuestos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que monitorea su implementación, ha emitido Observaciones Finales y Recomendaciones en las que se sugiere que las políticas y procesos presupuestarios sean sensibles al género y consideren los principios y criterios de la convención (Elson, 2006). A nivel regional, en el marco de las últimas Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe⁷, se han establecido acuerdos entre los Estados para asegurar los recursos suficientes en pos de implementar políticas de igualdad y compromisos vinculados a temas tributarios y de políticas fiscales contracíclicas sensibles al género (Almeida, 2021).

A nivel nacional, en América Latina y el Caribe, el grado de institucionalidad y compromiso normativo de los distintos países respecto a la presupuestación con perspectiva de género varía (véase Tabla 1 en el anexo): desde la voluntad de algunos gobiernos (Argentina) hasta su garantía a través de la constitución (como en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde también se encuentra establecido en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que incluye su aplicación en las entidades territoriales) o a nivel de leyes nacionales que

7 Véase Consenso de Brasilia en CEPAL, 2010, párrafo 2.C; Consenso de Santo Domingo en CEPAL, 2013, párrafos 65 y 113; Estrategia de Montevideo en CEPAL, 2017, medidas 5.a, 5.c, 5.d, 5.g, 5.h; Compromiso de Santiago en CEPAL, 2020, párrafos 24 y 29.

regulan el proceso presupuestario (Ecuador, Guatemala y México). En todos los casos, el sistema de etiquetado⁸ se limita a (algunos) gastos sin realizar análisis comprensivos ni consideraciones respecto al impacto de los ingresos fiscales.

Respecto de los instrumentos también se observa variedad: algunos países establecen la obligación de introducir la perspectiva de género en el ejercicio de planificación (Ecuador y Guatemala); otros la incluyen en la formulación de los programas y proyectos presupuestarios (Bolivia); también se incorporan categorías o clasificadores presupuestarios (Bolivia y Guatemala), la obligación de asignar destinos específicos de porcentajes del presupuesto (Bolivia), creación de anexos específicos de género (Ecuador) y la prohibición de modificaciones de los presupuestos asignados en el momento de la ejecución (México) (Almeida, 2021). En el caso de los países estudiados y que aún no poseen mandatos legales, existen distintas iniciativas que en algunos casos son recientes, como en Argentina y República Dominicana, en otros no se ha garantizado su sostenibilidad en el tiempo como en Brasil, o como en Chile, que sólo se realiza el presupuesto con perspectiva de género en algunos programas de gobierno (véase Tabla 2 en el anexo).

Además de los mandatos legales e iniciativas sobre PPG, existen otros tipos de políticas vinculadas a las finanzas públicas en la región que incluyen programas, etiquetadores o clasificadores institucionales presupuestarios de género, compras públicas con enfoque de género y el desarrollo de informes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Los clasificadores permiten cuantificar la proporción del gasto público en materia de género lo cual posibilita, posteriormente, constatar avances o retrocesos, de allí la importancia de su institu-

8 De acuerdo a la CEPAL (2013), “[s]e denomina etiquetado del presupuesto la asignación de fondos a un programa o propósito específico. La etiquetación del gasto para las mujeres y la igualdad de género es una acción afirmativa importante y una estrategia para incorporar la perspectiva de género en el gasto público e implica trabajar en la etiquetación y el seguimiento adecuados del presupuesto para asegurar que los recursos tengan un impacto en la desigualdad y ayuden a acortar las brechas de género” (p.4).

cionalización. En Argentina, en 2019, el gasto en materia de género significó el 3,8 % del total del presupuesto y el 0,9 % del Producto Bruto Interno (PBI). En Ecuador (2016), el 2 % del presupuesto y el 0,6 % del PBI; en Guatemala (2020) el 6,4 % y el 0,9 % respectivamente. Finalmente, en México (2020), el porcentaje del gasto en materia de género implicó el 1,6 % del total del presupuesto y el 0,3 % del PBI (Almeida, 2021).

A pesar de que la institucionalización de una perspectiva de género en las finanzas públicas -especialmente a través de la formalización de iniciativas de PPG- constituye un avance sumamente valioso, es importante reconocer que esto no necesariamente se ha traducido en un incremento automático de los recursos presupuestarios asignados a políticas que contribuyan a la igualdad de género. En muchos casos, por ejemplo, los expertos y expertas en PPG no cuentan con el poder suficiente para modificar presupuestos, en tanto estos constituyen herramientas políticas de primer nivel en las que es muy difícil incidir para quienes no se encuentran en los puestos de más alta jerarquía. Esto es particularmente cierto en los países del Sur Global, en donde los donantes bilaterales y las IFIs son, a menudo, quienes tienen mayor poder de decisión en términos presupuestarios (Elson, 2021).

Al mismo tiempo, la implementación de los PPG generó una crítica feminista que plantea que la cuantificación despolitiza y domestica al feminismo, traduciendo demandas políticas en gestión tecnocrática (Budgeon, 2011) y, en consecuencia, neoliberaliza las agendas del movimiento feminista o lo que Nancy Fraser ha denominado como el feminismo corporativo, el “*pinkwashing*”, que ha permitido legitimar estrategias del neoliberalismo progresista. Sin embargo, es importante señalar que la cuantificación permitió la visibilización y masificación de demandas claves del movimiento feminista, otorgándoles legitimidad política y logrando permear las agendas institucionales y gubernamentales: el análisis de la brecha salarial de género y la cuantificación

de los tiempos de trabajos (remunerado y no remunerado) han sido ejemplos claves de ello⁹.

Elson (2021) señala que para liberar el potencial transformador de los PPG es necesario abordar dos desafíos centrales. El primero es garantizar que el análisis de género permee todo el presupuesto y que no se enfoque solamente en aquellos gastos explícitamente dirigidos hacia la igualdad de género. Si bien muchos países han realizado avances considerables en este campo, aún resta mucho por hacer. En particular, vale la pena resaltar que la mayor parte de los análisis con perspectiva de género se ha enfocado fundamentalmente en las erogaciones previstas, pero, como discutiremos en el siguiente apartado, mucha menos atención han recibido los ingresos estimados y el origen de estos recursos. El segundo es considerar la macroeconomía que subyace en el presupuesto. Desde la economía feminista se han demostrado hasta el hartazgo los impactos negativos que tienen en las mujeres las medidas asociadas a la globalización del comercio, la inversión y las finanzas y la reducción del espacio fiscal que estas conllevan, especialmente cuando son combinadas con medidas de austeridad, que a pesar de su reputación se mantienen en boga, como se discutirá más adelante.

2.3 La institucionalidad de género en los sistemas tributarios

El sistema tributario es el principal instrumento fiscal del que disponen los Estados para garantizar la vigencia de los derechos humanos y para lidiar con la desigualdad de ingresos estructural que nuestra región sufre hace décadas y las desigualdades de género en particular. Es decir, el financiamiento, a través de la recaudación, es una condición habilitante para movilizar los máximos recursos disponibles en pos de alcanzar la igualdad de género. Sin embargo, con sus matices, las características institucionales de los sistemas tributarios de la mayoría de la región tienen un fuerte componente regresivo y, en consecuencia, sesgos de género (implícitos y explícitos) que provocan

⁹ Véase capítulo de Marx en este libro.

un impacto negativo sobre los derechos humanos de las mujeres. En consecuencia, estas características institucionales estructurales de los sistemas tributarios de la región generan que estos sean productores y reproductores de las desigualdades vigentes. Alrededor del 50 % de la recaudación total de los países de nuestra región se basa en impuestos indirectos de tal modo que la carga recae injustamente sobre las personas con menor capacidad contributiva, afectando en especial a las mujeres en situación de pobreza.

Adicionalmente, las prácticas tributarias abusivas de las empresas y la baja capacidad institucional de control que tienen los Estados respecto a dichas prácticas poseen un impacto determinante en la recaudación de los recursos fiscales y, por esta vía, en la garantía de los derechos humanos, incluida la prohibición de discriminación en razones de género. Según la CEPAL (2019), la evasión y elusión tributaria continúa siendo uno de los principales obstáculos a la movilización de recursos internos para financiar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región. En las estimaciones más recientes, se indica que la evasión fiscal alcanza un monto equivalente a 2,2 % del PBI en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) y a 4,1 puntos del PBI en el impuesto sobre la renta, una cifra equivalente a 335.000 millones de dólares (CEPAL, 2019, p. 7). Como se observa, la evasión y la elusión son mayores en impuestos sobre la renta, que gravan a sujetos activos a contribuyentes con mayor capacidad contributiva, lo que muestra nuevamente la necesidad de abordar este asunto desde el principio de progresividad.

2.4 La institucionalidad de género en la gestión de la deuda soberana

Según el BM, el 60 % de los países de ingresos bajos se encuentran en una situación de sobreendeudamiento o están cercanos a estarlo (finales de 2022) (World Bank, 2022). A pesar de reconocer este complejo contexto, las IFIs han continuado exigiendo -incluso durante la pandemia- la implementación de medidas económicas ortodoxas

(Ortiz y Cummins, 2022) con los consabidos efectos negativos sobre los derechos de las mujeres.

A pesar de que el impacto negativo del sobreendeudamiento y de las condicionalidades exigidas por las IFIs sobre los derechos humanos de las mujeres ya ha sido ampliamente demostrado (Experto Independiente, 2019)¹⁰, y que desde la perspectiva de derechos humanos se ha argumentado que tanto los Estados como las IFIs registran obligaciones en este campo, el desarrollo de institucionalidad de género y el avance de la transversalidad en las áreas de decisiones relativas a la gestión de la deuda pública han sido escasísimos, sino inexistentes.

A pesar del desarrollo académico y jurídico y en el plano del activismo social, prácticamente no se han implementado políticas públicas destinadas a evaluar la sustentabilidad de la deuda pública así como de las condicionalidades de los créditos desde un enfoque de derechos humanos que incluya de manera central la perspectiva feminista, con el objetivo de pronosticar los posibles impactos negativos sobre los derechos de las mujeres que permita evitar, corregir, mitigar o compensar cuando sea necesario. Por ejemplo, dos aspectos centrales que deberían ser monitoreados en cualquier proceso de endeudamiento es para qué se usarán los fondos solicitados (y en qué medida esos fondos adicionales contribuirán a cerrar brechas de género), así como también de dónde se obtendrán los recursos para su cancelación (y, nuevamente, sobre quiénes concretamente recaerá esta carga).

Parte de la explicación sobre por qué no se ha avanzado en este sentido recae en el hecho de que realizar este tipo de análisis requiere poner de manifiesto que una visión feminista de la deuda demanda una reforma radical de la forma en la que se conceptualiza a la política económica en los Estados y en las IFIs, así como también una revisión de sus roles, deberes y responsabilidades. En el siguiente apartado, discutiremos en mayor profundidad estas barreras estructurales a través de la exploración del caso del FMI y su recientemente adoptada estrategia de género.

10 Véase capítulos de Perrons, Kubrink y Villard Durán en este libro.

3. Institucionalización de la perspectiva de género en las instituciones financieras internacionales

En paralelo a los avances en la institucionalidad del género en las finanzas públicas a nivel de los Estados nacionales, también se han dado movimientos en igual sentido en las IFIs. En este apartado, proponemos dar cuenta de cómo se dio este proceso particularmente en el FMI y cuál ha sido su enfoque con respecto a la elaboración de presupuestos con perspectiva de género. Reconociendo el peso sustancial que tiene este organismo sobre las decisiones macroeconómicas que se toman en buena parte del Cono Sur, comprender la forma en la que este organismo conceptualiza el enfoque de género en la política fiscal resulta de suma importancia para entender cómo puede impactar en la capacidad de avanzar sobre los desafíos pendientes a nivel nacional discutidos en el apartado anterior.

El interés en abordar cuestiones de género no es nuevo entre las IFIs. En particular, el BM ha prestado atención al desigual impacto de las políticas de desarrollo en las mujeres desde al menos la década de los 70, volviéndose este un tema aún mucho más visible a partir de 1995. Si bien el BM considera que ha hecho “serios esfuerzos y progreso sustancial” desde la implementación de su primer estrategia de género en 2001 (World Bank Group, 2015, p. 29), miembros de la academia y organizaciones de la sociedad civil han matizado estas evaluaciones, concluyendo que el abordaje ha sido parcial -ya que no ha contribuido a revisar la orientación económica del organismo y el tipo de políticas que promueve (Berik, 2017)- e instrumental -en tanto el valor de la igualdad de género está dado por su supuesta capacidad de contribuir al crecimiento económico (Chant, 2012)-.

3.1 La institucionalización de la perspectiva de género en el FMI

Por su parte, el FMI recién ha comenzado a incursionar en estas cuestiones en la última década. Los cambios comenzaron a darse inicialmente al interior del propio FMI. Por un lado, se han incorporado más

mujeres en roles de liderazgo: además de que las últimas dos personas en encabezar la institución (en el rol de Director/a Gerente) han sido mujeres, un 34 % de las posiciones directivas y un 40 % de las jefaturas de departamento son actualmente ocupadas por mujeres (International Monetary Fund, 2022)¹¹. Por el otro, se han creado roles específicos dentro de la maquinaria institucional desde los cuales abordar las cuestiones de género, con un aumento progresivo de los recursos humanos destinados a este fin (ver Tabla 1) y se prevé complementar estos esfuerzos (focalizados principalmente en incorporar personal a los departamentos ya existentes) con la creación de una unidad específica encargada de centralizar este trabajo dentro de la institución^{12 13}.

Tabla 1. Proyección de recursos asignados (en cantidad de personas empleadas a tiempo completo) a temas de género dentro del FMI (2021-2024)

	Año Fiscal			
	2021	2022	2023	2024
Departamentos de área	4,2	6,3	8,1	8,1
Departamentos funcionales, excepto SPR	4,9	9,4	9,9	9,9
SPR	1,7	2,0	4,0	6,0
Todos los departamentos	10,8	17,7	19,5	19,5

Fuente: elaboración propia en base a International Monetary Fund, 2022.

Nota: SPR refiere al Departamento de Estrategia, Política y Revisión por sus siglas en inglés (Strategy, Policy, and Review Department). Es dentro de este departamento donde se proyecta la formalización de la unidad central de género.

11 Sin embargo, Pamela Blackmon (2021), señala que durante el mandato de Christine Lagarde (2011-2019), la mayoría de las incorporaciones fueron a nivel profesional y no directivo, demostrando entonces que existe un techo de cristal en la institución, incluso cuando la máxima autoridad es ejercida por una mujer.

12 Llama la atención que no está previsto que esta área esté compuesta principalmente por “expertos/as en género” sino por macroeconomistas “fungibles” (es decir, intercambiables entre sí).

13 Véase capítulo de Camila Villar Durán en este libro.

En julio de 2022, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó la primera estrategia para la transversalización del enfoque de género en la institución. La adopción de esta estrategia es un hito histórico en tanto implica un reconocimiento explícito no sólo del vínculo entre las brechas de género y la economía, sino de las repercusiones que esto tiene para el trabajo que realiza el FMI. En particular, la estrategia propuesta busca transversalizar el enfoque de género en las actividades principales de la institución: supervisión, asistencia financiera y fortalecimiento de las capacidades. Sin embargo, eso no implica una expansión formal del mandato del FMI, en tanto cuestiones vinculadas a la desigualdad de género solo se tendrán en cuenta en la medida que sean “macrocríticas¹⁴”.

Vale la pena resaltar que el proceso de elaboración de dicha estrategia se dio principalmente al interior del FMI, con escasas oportunidades para que la sociedad civil pueda contribuir sustancialmente a su desarrollo. Las instancias de consulta fueron limitadas y notificadas con poca anticipación, lo cual dificultó aún más la participación de organizaciones del Sur Global, quienes trabajan de manera más directa con los grupos poblacionales que tienen más probabilidades de ser afectados por dicha estrategia. Si bien esto no representa un cambio rotundo con la forma habitual de trabajo del FMI, cuya articulación con la sociedad civil ha sido irregular y a menudo superficial (Action Aid International *et al.*, 2022), sí cobra mayor relevancia en tanto la propia entidad reconoce su limitado *expertise* en el tema.

En este contexto, sumado al historial de decepciones que acompaña anuncios previos desde las IFIs acerca de su interés por abandonar sus posturas más ortodoxas (Berik, 2017; OXFAM, 2017), no sorprende que la noticia acerca de la adopción de dicha estrategia haya sido recibida con preocupación y rechazo por parte de activistas y académicos/as en el campo de la economía feminista (Latindadd, 2022). Es que, más allá de las críticas puntuales que pueden formularse a la

14 El FMI utiliza el concepto de “macrocrítico” para referirse a factores que considere cruciales para garantizar la estabilidad macroeconómica y financiera.

estrategia propuesta¹⁵, el gran elefante en la habitación es si una perspectiva de género es compatible con la teoría de cambio del FMI y las condicionalidades que de esta se desprenden.

En particular, desde la economía feminista se ha demostrado que las medidas de austeridad -que siguen ocupando un lugar central en los acuerdos del FMI en materia de asistencia financiera¹⁶- así como también el modelo económico que se propone desde esta institución -basado en el extractivismo de recursos naturales y la explotación de mano de obra de bajo costo laboral- impactan desproporcionada y negativamente sobre las mujeres exacerbando las brechas de género preexistentes¹⁷.

3.2 El abordaje de los presupuestos con perspectiva de género desde el FMI: un paso adelante, dos atrás

En este contexto, una preocupación muy concreta que surge a raíz de la instauración de la estrategia del FMI es cómo impactará en los diversos procesos de institucionalización de la perspectiva de género en las finanzas públicas en las regiones donde el organismo cuenta con altos niveles de influencia, como es el caso de gran parte de los países de América Latina.

En este sentido, como hemos explicado previamente, en la región ha habido algunos avances, pero estos han sido limitados. El interrogante que surge es entonces si la adopción de una estrategia de género del FMI contribuirá a apuntalarlos o por el contrario limitará aún más su potencial transformador. De la misma manera, tampoco queda claro si el FMI está dispuesto a revisar sus propias acciones bajo esta mis-

15 Véase capítulo 6 con la carta de titulares de mandatos de Procedimientos Especiales de Naciones Unidas dirigida al FMI en marzo de 2022.

16 Un grupo de organizaciones de la sociedad civil llevó adelante una revisión de 267 informes de país recientes (enero 2020 - abril 2022) elaborados por el FMI y encontró que en la actualidad hay un importante rango de políticas de austeridad siendo implementadas o consideradas por gobiernos alrededor del mundo. En esta misma línea, Shakra Razavi *et al.* (2021) señalan que si bien durante la pandemia de la COVID-19 el FMI mostró apoyo a un aumento de los recursos orientados a salud o programas de transferencias directas (aunque a menudo de manera temporal), aún más frecuente fue la recomendación de implementar medidas de consolidación fiscal y reducción del gasto público.

17 Véase capítulos de Diane Perrons y Alicja Krubnik en este libro.

ma lente y poner en discusión los impactos de género a nivel nacional de su propia política de crédito. Si bien es muy pronto para dar una respuesta definitiva a esta pregunta, el caso de los PPG puede arrojar algunos indicios para reflexionar al respecto.

En el año 2017, el FMI llevó adelante una evaluación de las iniciativas de PPG en los países del G7. Posteriormente, y en base a los hallazgos de esta investigación, desarrolló su propio enfoque sobre la elaboración de PPG, fomentando la “integración holística de la perspectiva de género en cada fase del ciclo presupuestario a través de políticas fiscales sensibles al género y prácticas específicas de administración financiera pública” (ver Diagrama 1).

Diagrama 1. Enfoque del FMI para la elaboración de presupuestos con perspectiva de género



Fuente: elaboración propia en base a Alonso-Albarran et al. (2021).

A su vez, y utilizando este marco como base, desde el FMI se elaboró una encuesta para recoger información sobre cómo los distintos gobiernos implementan prácticas de presupuestación con perspectiva de género. Un aspecto interesante de esta encuesta es que aborda principalmente aspectos formales sobre cómo se implementan los PPG a nivel nacional, como por ejemplo si existe un marco legal o si el gobierno recolecta y publica estadísticas fiscales desagregadas (Alonso-Albarran *et al.*, 2021). Ausentes de la misma, se encuentran preguntas de carácter más sustantivo, como por ejemplo si existe un mínimo porcentaje del presupuesto o del producto bruto interno que el gobierno debe comprometerse a desembolsar en medidas orientadas a la igualdad de género o si existe un compromiso a un aumento progresivo de los recursos asignados a este tipo de políticas. De esta manera, el FMI contribuye a una mirada formalista sobre la herramienta, que limita al mismo tiempo su potencial transformador.

En este sentido, Elson (2021) señala que para ser verdaderamente transformadores (y en línea con las propuestas de la economía feminista), los análisis de PPG necesitan mostrar cómo ciertas políticas económicas exacerban las desigualdades de género, pero reconoce que este no es el tipo de análisis que la mayoría de los gobiernos y el FMI están interesados en llevar adelante. Esta conclusión coincide con los hallazgos del apartado anterior en relación con el tipo de políticas que el FMI continúa incentivando o incluso imponiendo en los países endeudados.

De esta manera queda claro que el FMI (al igual que muchos gobiernos) ha interpretado e implementado a la herramienta de PPG de una forma instrumentalista que limita significativamente su potencial transformador. Mejorar las herramientas y los datos disponibles es un paso necesario, pero definitivamente no suficiente para transformar la realidad (Elson, 2021). Esta cuestión se vuelve central en un contexto en el que el FMI intenta abrirse paso en el campo de género y economía, desplegando su línea interna sobre los países en los que posee altos niveles de influencia.

4. Conclusiones y agenda de trabajo

La creación y jerarquización de áreas estatales de género, sumado a los avances e incremento de la participación de las mujeres en las decisiones públicas (especialmente en los parlamentos, y más lentamente en los poderes ejecutivos) durante las últimas cuatro décadas, ha impactado en el diseño de las políticas públicas con perspectiva de género en un número de áreas claves para las autonomías de las mujeres. Sin embargo, a pesar de esos avances, este capítulo ha puesto de manifiesto que aún existen importantes limitaciones en la forma en la que se ha implementado la institucionalización y la transversalización de género, tanto a nivel nacional como internacional, en las finanzas públicas.

Como se ha analizado, el proceso de institucionalización de la perspectiva de género no ha sido unívoco ni lineal, mucho menos respecto a las demandas que han ido permeando en las agendas gubernamentales. En ese proceso, las cuestiones fiscales, financieras y vinculadas a la deuda soberana han quedado relegadas a pesar de que desde los movimientos feministas y la academia han sido crecientemente motorizadas y visibilizadas en años recientes (Cavallero y Gago, 2019). Los feminismos han planteado correctamente que la deuda no es una cuestión técnica sino política y sistémica, en tanto permite consolidar cierta orientación de la política económica perjudicial para los derechos humanos de las mujeres¹⁸. Las demandas de los feminismos más radicales o transformadores se enfrentan no solo a la contraofensiva del feminismo moderado o del feminismo corporativo -corrientes dominantes vinculadas a las corporaciones liberales que han legitimado al neoliberalismo progresista que promueve una visión instrumentalista de la igualdad de género- centrada en la incorporación al mercado laboral de las mujeres con el fin último de contribuir al crecimiento del PBI, sino también al surgimiento y reacciones

¹⁸ Véase capítulo de Rodríguez Enriquez en este libro.

de posiciones políticas aún más conservadoras como la que encarnó en los últimos años Jair Bolsonaro en Brasil.

En este sentido, el caso de los PPG, una de las herramientas con mayor grado de avance e inserción en una gran cantidad de países, es un ejemplo claro de las limitaciones políticas e institucionales que aún persisten. En particular, quizás uno de los puntos nodales es el hecho de que la mayor institucionalización se ha interpretado casi unívocamente como una mayor formalización, sin avanzar necesariamente en una reconceptualización de la presupuestación con perspectiva de género como un programa político orientado a la transformación de presupuestos públicos en tanto tecnologías de poder (Marx, 2019). En la misma línea, las limitaciones y sesgos ideológicos de la estrategia de género desarrollada por el FMI quedan a la vista aun desde etapas tempranas de su implementación, en tanto su abordaje puramente instrumental impide realizar una revisión de raíz de la institución y las políticas que esta promueve.

La tensión a resolver implica un doble desafío: por un lado, cómo continuar promoviendo y desarrollando estrategias para fortalecer la cuantificación de las brechas de género, especialmente las económicas, sin que se licúe su potencial transformador y, por el otro, consolidar el proceso de institucionalización de género, desde un enfoque transversal, que pueda permear e influir en las agendas de decisiones fiscales y financieras.

A continuación, recuperamos algunas propuestas para contribuir al debate sobre cómo saldar esos desafíos y avanzar hacia una institucionalización de género en las finanzas públicas a nivel nacional, regional e internacional, que sea sustantiva, transformadora y que permita verdaderamente cerrar las brechas de género en la economía a través de una reorganización radical del sistema económico y del rol que las mujeres ocupan en este:

- Fortalecer y promover instancias institucionales multilaterales y de cooperación entre los países del Sur Global que garanticen,

tanto durante los procesos de endeudamiento como desendeudamiento, así como al momento de diseñar estrategias para combatir la evasión, la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos, una perspectiva feminista y de derechos humanos que permita disponer de mayores recursos para las políticas de igualdad de género, en sintonía con lo dispuesto por el Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2022)¹⁹.

Para justificar estas instancias multilaterales de cooperación existen obligaciones internacionales de derechos humanos vinculantes tanto para los Estados como para los acreedores (en particular las IFIs). Estos estándares permiten exigir a los acreedores que no deben proponer, ni condicionar, ni exigir a los Estados deudores que implementen políticas económicas que violen los derechos humanos, básicamente a través de la erosión desmedida del espacio fiscal mediante el reembolso total de la deuda. Como derivación de esos principios, los acreedores podrían incurrir en responsabilidad por complicidad en la violación de derechos humanos²⁰.

- Promover y garantizar el monitoreo transparente y participativo de los procesos de endeudamiento y las condicionalidades que de estos se desprenden para evaluar los potenciales impactos de género y proponer las modificaciones necesarias para evitarlos, corregirlos, mitigarlos o compensarlos, según corresponda. Aún más, siguiendo a los Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, se deben implementar evaluaciones de los efectos de la deuda y las condicionalidades sobre los derechos de las mujeres por parte de los Estados y las IFIs (Principio Rector 15.1), que tenga como objetivo garantizar que no se socave la capacidad del Estado prestatario de respetar, proteger y cumplir

19 Véase capítulo de Perceval y Rulli en este libro.

20 Véase capítulo de Bohoslavsky y Rossi en este libro.

sus obligaciones en materia de derechos humanos, trascendiendo el enfoque instrumentalista. Es decir, estas evaluaciones deben asumir el potencial transformador de las políticas económicas, que no tengan un fin exclusivamente fiscalista de corto plazo y compensatorio sobre las desigualdades de género.

- A nivel nacional, incrementar el grado de institucionalización del género en las finanzas públicas (a través de la formalización, pero también del incremento de recursos asociados), creando unidades específicas en ministerios vinculados y bancos centrales desde los cuales diseñar e implementar un programa de trabajo destinado a disminuir brechas de género en la economía. Sobre este punto, es de crucial importancia que estas unidades no queden aisladas y encasilladas únicamente a aquellos temas que se consideran *a priori* relevantes para las mujeres, sino que se la dote de jerarquía y poder de decisión suficiente para contribuir a los debates de políticas macroeconómicas, incluyendo aquellos vinculados al endeudamiento.
- Las herramientas de análisis de sostenibilidad de la deuda deben tener en consideración las brechas de género y ser capaces de prever el impacto diferenciado sobre mujeres. Esto puede incluir el desarrollo de indicadores relevantes capaces de cuantificar algunos de estos aspectos, así como también información cualitativa que aporte información sobre aquellas dimensiones que no puedan ser medidas a través de esos indicadores²¹.

Como punto final, vale la pena resaltar que para que estas iniciativas tengan verdaderamente potencia transformadora y sean menos susceptibles de ser cooptadas como parte de las estrategias de “*pinkwashing*”, debe cumplirse una serie de condiciones. En primer lugar, el objetivo de las mismas debe ser la promoción y garantía de los

21 Véase capítulo de Pautassi y Navarro en este libro.

derechos humanos de las mujeres. Bajo esta premisa, estas iniciativas deben buscar alterar las estructuras y relaciones de poder pre-existentes, así como también redistribuir recursos hacia los segmentos poblacionales en situación de mayor vulnerabilidad. A su vez, para no ser meramente performativas, estas iniciativas deben ser jerarquizadas dentro de la agenda política, y dotadas de poder, autonomía y recursos para la realización de sus objetivos. Por último, es necesario que existan mecanismos de monitoreo que permitan a la sociedad civil, y en particular a mujeres, ejercer control sobre las mismas y demandar a los Estados su cumplimiento.

Bibliografía

- Action Aid International *et al.* (2022, Marzo). Joint Civil Society Position on IMF Gender Strategy. <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2022/03/Joint-Civil-Society-Position-on-IMF-Gender-Strategy-FINAL.pdf>
- Almeida Sánchez, M. D. (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).
- Alonso-Albarran, V.; Curristine, T.; Preston, G.; Soler, A.; Tchelishvili, N y Sureni Weerathunga (2021). Gender Budgeting in G20 Countries. IMF Working Paper WP/21/269. International Monetary Fund.
- Bedford, K. (2009). Doing Business with the Ladies: Gender, Legal Reform, and Entrepreneurship in the International Finance Corporation. *Labour, Capital and Society*, 42(1 & 2).
- Berik, G. (2017). Beyond the rhetoric of gender equality at the World Bank and the IMF. *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'études Du Développement*, 38(4), 564–569. <https://doi.org/10.1080/02255189.2017.1377062>
- Blackmon, P. (2021). The Lagarde Effect: Assessing Policy Change Under the First Female Managing Director of the International

- Monetary Fund (IMF). *Global Society*, 35(2), 171–190. <https://doi.org/10.1080/13600826.2020.1763925>
- Budgeon, S. (2011). *Third wave feminism and the politics of gender in late modernity*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Bürgisser, E. (2019). *El FMI y la igualdad de género: Poner en práctica el cambio*. Bretton Woods Project.
- Cavallero, L. y V. Gago (2019). *Una lectura feminista de la deuda*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo.
- CEPAL (2012). *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)*, (LC/L.3531), CEPAL. División de Asuntos de Género, Santiago de Chile. Disponible en línea en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5847-politicas-publicas-institucionalidad-genero-america-latina-1985-2010>
- CEPAL (2013). *El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres*. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Disponible en línea en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/el_gasto_etiquetado_para_las_mujeres_en_mexico_esp.pdf
- CEPAL (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, (LC/PUB.2019/8-P), Santiago de Chile.
- CEPAL (2022a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago de Chile, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47669/5/S2100698_es.pdf
- CEPAL (2022b). *Compromiso de Buenos Aires, Documentos de órganos subsidiarios, Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Disponible en línea en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48468-compromiso-buenos-aires>
- Chant, S. (2012). *The disappearing of ‘smart economics’? The World Development Report 2012 on Gender Equality: Some concer-*

- ns about the preparatory process and the prospects for paradigm change. *Global Social Policy*, 12(2), 198–218. <https://doi.org/10.1177/1468018112443674>
- Elson, D., & United Nations Development Fund for Women. (2006). *Budgeting for Women's Rights: Monitoring government budgets for compliance with CEDAW*. New York: United Nations Development Fund for Women.
- Elson, D. (2008). Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos, Cuadernos de trabajo 43, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco. Disponible en línea en: https://www.ucm.es/data/cont/docs/3-2016-03-02-gen_cuadernos_de_trabajo_43_hegoa.pdf
- Elson, D. (2021). Gender Budgeting. En Berik, G., & Kongar, E. (Eds.). *The Routledge Handbook of Feminist Economics* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429020612>
- Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de Naciones Unidas (2019). “Impacto de las reformas económicas y medidas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres”, Consejo de Derechos Humanos, A/73/179.
- Guzmán, Virginia (2001). La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis. Serie Mujer y desarrollo 32. CEPAL.
- Guzmán, V. y Montaña, S. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010) (Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo 118).
- International Monetary Fund. (2022). Gender: IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender [Policy Paper]. International Monetary Fund.
- Jubeto, Y. (2008). Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas, Cuadernos de trabajo 43, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco. Disponible en línea en: https://www.ucm.es/data/cont/docs/3-2016-03-02-gen_cuadernos_de_trabajo_43_hegoa.pdf

- Latindadd. (2022, octubre 14). *Feministas rechazan la estrategia del Fondo Monetario Internacional para incorporar la perspectiva de género*. <https://www.latindadd.org/2022/10/14/feministas-rechazan-la-estrategia-del-fondo-monetario-internacional-para-incorporar-la-perspectiva-de-genero%EF%BF%BC/>
- Marx, U. (2019). Accounting for equality: Gender budgeting and moderate feminism. *Gender Work Organ* 26; 1176– 1190.
- Ortiz, I. y Cummins, M. (2022). End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25.
- OXFAM. (2017). Great Expectations: Is the IMF turning words into action on inequality? [OXFAM Briefing Paper]. OXFAM.
- Razavi, Shahra *et al.* (2021). “Social policy advice to countries from the International Monetary Fund during the COVID-19 crisis: Continuity and change”, ILO Working Paper 42, disponible en https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_831490/lang--en/index.htm
- Rodríguez Gustá, A. (2021). Women’s Policy Agencies and Government Ideology: the divergent Trajectories of Argentina and Brazil, 2003-2019. *International Feminist Journal of Politics*, 23(4), 625-647.
- Tessier, L.; Stern Plaza, Maya; Behrendt, Christina; Bonnet, Florence; St-Pierre Guibault, Emmanuelle (2013). Social protection floors and gender equality: a brief overview / Lou Tessier, Maya Stern Plaza, Christina Behrendt, Florence Bonnet, Emmanuelle St-Pierre Guibault; International Labour Office, Social Protection Department. - Geneva: ILO, 2013. ESS paper; ISSN 1020-9581; 1020-959X (web); No. 37 International Labour Office.
- Van Waeyenberge, E., Bargawi, H., & McKinley, T. (2013). The IMF, Crises and Low-Income Countries: Evidence of Change? *Review of Political Economy*, 25(1), 69–90. <https://doi.org/10.1080/09538259.2013.737125>
- World Bank Group. (2015). World Bank Group Gender Strategy (FY16-23): Gender Equality, Poverty Reduction and Inclusive

Growth. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23425>

World Bank Group. (2022). International Debt Report 2022. Updated International Debt Statistics. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38045/9781464819025.pdf?sequence=8>

Anexo

Tabla 1. Mandatos legales para incorporar presupuestos sensibles al género (selección de 4 países de la región)

País	Marco normativo	Breve descripción
Bolivia	Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez” (Asamblea Legislativa Plurinacional 2010)	Las entidades territoriales autónomas formulan y ejecutan políticas y presupuestos para alcanzar la igualdad de género. Los gobiernos autónomos departamentales podrán destinar hasta el 5 % de las transferencias intergubernamentales a programas no recurrentes de apoyo a la equidad de género.
Ecuador	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	Se establece que la elaboración de los presupuestos con enfoque de género deberá tener en cuenta las diferentes necesidades de mujeres y hombres, para potenciar la igualdad y acciones equitativas que hagan realidad los compromisos gubernamentales con la equidad y la igualdad.

Guatemala	Ley Orgánica del Presupuesto (Congreso de la República de Guatemala, 1997)	Los presupuestos públicos se deben elaborar en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social (Congreso de la República de Guatemala, 1997), ámbito en el que se incluyen los derechos humanos de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas (SEPREM, 2019).
México	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (INDESOL, 2006)	Establece una serie de mandatos para incorporar el enfoque de género en todo el proceso presupuestario: prevé, por ejemplo, su inclusión en las estructuras programáticas, un clasificador de género, un anexo transversal de género en el proyecto de presupuesto de egresos y una evaluación de desempeño con indicadores de género, entre otras cosas.

Fuente: elaboración propia en base a Almeida, 2021.

Tabla 2. Iniciativas de Presupuestos con Perspectiva de Género (selección 5 países de América Latina)

Países	Iniciativa PPG
Argentina	No existe normativa que lo regule, pero, desde 2018, la Oficina Nacional de Presupuesto promueve la identificación de programas presupuestarios vinculados a las cuestiones de género (Circular núm. 1/2020). En 2021, se implementó el primer presupuesto nacional con perspectiva de género.
Brasil	Hasta 2016 se presentaba el “Presupuesto Mujer”, pero el protocolo de etiquetado no era sistemático
Chile	Hay perspectiva de género en algunos programas de gobierno

República Dominicana	Desde 2019, se realiza el presupuesto con perspectiva de género.
----------------------	--

Fuente: elaboración propia en base a normativas nacionales.

Sobre los/as autores/as

Leia Achampong es oficial senior de Políticas e Incidencia en Eurodad - Financiamiento Climático. Es activista por el cambio climático y los derechos de las mujeres. Tiene más de 10 años de experiencia trabajando en cambio climático en políticas, promoción y análisis. En abril de 2020, Achampong se unió a Eurodad para poner en marcha y liderar el trabajo de políticas e investigación de Eurodad sobre financiamiento climático. Antes de esto, Achampong trabajó en WWF - Oficina de Política Europea, y también en la Red de Acción Climática - Europa y la Campaña contra el Cambio Climático. Tiene una maestría en Ciencias y Políticas de Sostenibilidad de la Universidad de Maastricht y actualmente está desarrollando una propuesta de doctorado. Proveniente del Reino Unido, Achampong cree firmemente en el Proyecto de la UE. En 2017, Achampong tuvo la suerte de participar en el Programa de Liderazgo para Visitantes Internacionales (IVLP) del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre cambio climático y energía.

Juan Pablo Bohoslavsky es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina en la Universidad Nacional de Río Negro (CIEDIS). Abogado, magíster en Derecho Empresario y doctor en Derecho. Defendió al Estado argentino en arbitrajes internacionales, participó en la estatización de Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA) y fue su director representando al Estado nacional. Fue funcionario de la UNCTAD y Experto Independiente en deuda externa y derechos humanos de la ONU. Ha sido consultor de la CEPAL, la ACNUDH, PNUD y organismos de derechos humanos. Su foco de investigación reside en las intersecciones de las finanzas y los derechos humanos.

Magalí Brosio es doctoranda en la Escuela de Derecho de la Universidad de Birmingham, magíster en Economía Laboral (Universidad

de Turín / Sciences Po) y licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires). Su área de investigación se encuentra en la intersección entre género, desarrollo económico y derecho internacional. A nivel profesional, Magalí se desempeñó como coordinadora de programa en el área de política económica en diversas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Igualdad y el Crecimiento (CIPPEC) y el Center for Women's Global Leadership (CWGL) y como consultora externa en temáticas de economía y género para ONU Mujeres y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Francisco Cantamutto es investigador Adjunto de CONICET, con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (UNS-CONICET), y Asistente de docencia en Estructura Económica Argentina y Problemáticas de la Argentina reciente, Departamento de Economía. Es licenciado en Economía (UNS-Argentina), maestro en Ciencias Sociales (FLACSO-México), y doctor en Investigación en Ciencias Sociales, mención en Sociología (FLACSO-México). Se especializa en temas de desarrollo económico y deuda pública, con énfasis en Argentina. Colabora con notas de economía política en diversos medios periodísticos. Forma parte de la Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay, siendo parte del comité editorial de su revista académica *Cuadernos de Economía Crítica*. Produjo del podcast “Lo Prometido Es Deuda”.

Agostina Costantino es economista (UNS, Argentina), máster en Ciencias Sociales (FLACSO-México) y doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política (FLACSO-México). Actualmente es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina y docente en el Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (Argentina). Además, da clases de posgrado en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Catamarca. Sus temas de investigación se concentran en los problemas del desarrollo lati-

noamericano con especial énfasis en las desigualdades e impactos en términos de género de los modelos de desarrollo llevados a cabo y las políticas económicas que se implementan en la región.

Diane Elson es profesora emérita de Sociología la Universidad de Essex (Reino Unido) y ex presidenta del *Women's Budget Group* del Reino Unido (2010-6). También se desempeñó como integrante del Comité para la Política de Desarrollo de las Naciones Unidas (2013-2021), consultora de ONU Mujeres (y previamente de UNIFEM, donde inició en 2000 el informe sobre “Progreso de las Mujeres en el Mundo”) y vicepresidenta de la Asociación Internacional para la Economía Feminista (2004-6). Ha publicado ampliamente sobre igualdad de género, derechos humanos y justicia económica. Fue galardonada en 2016 con el premio Leontief for Advancing Frontiers of Economic Thought del Instituto de Desarrollo Global y Medioambiente de la Universidad de Tufts.

Dorothy Estrada-Tanck es presidenta del Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Discriminación contra las Mujeres y las Niñas; profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, y codirectora de su Clínica Jurídica. Dorothy es doctora en Derecho por el Instituto Universitario Europeo, máster en Teoría Política por la LSE y Abogada por la Escuela Libre de Derecho (México), y cuenta con una amplia experiencia académica y profesional en la ONU, organismos estatales, ONG y universidades de México, Italia, España, EE.UU. y Canadá, centrada en los derechos humanos, la igualdad de género, la seguridad humana, la migración y la justicia socioeconómica. Es autora de *Human Security and Human Rights under International Law: The Protections Offered to Persons Confronting Structural Vulnerability* (Hart Publishing, 2016; Premio al Mejor Libro 2017, Federación Interamericana de Abogados).

Iolanda Fresnillo Sallan es coordinadora de Políticas e Incidencia en Eurodad – Deuda. Durante las últimas dos décadas, Iolanda ha estado muy involucrada en movimientos sociales locales, nacionales e

internacionales y ha participado en campañas sobre financiación del desarrollo, deuda, derechos humanos, feminismo, medio ambiente, paz, comercio y consumo responsable. Ha trabajado durante más de 10 años como investigadora, responsable de campañas y comunicación en el Observatorio de la Deuda en la Globalización y como consultora de investigación en Eurodad, Médicos Sin Fronteras-MSF y Transnational Institute, entre otros. Iolanda es máster en Desarrollo y Cooperación y licenciada en Sociología, ambas por la Universidad de Barcelona. Desde 2019, ha estado trabajando en las interrelaciones entre la deuda y la crisis climática, con varios artículos y publicaciones.

Penelope Hawkins es Economista Senior de la Sección de Deuda y Finanzas para el Desarrollo de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Focaliza principalmente en deuda soberana responsable, finanzas para el desarrollo y el nexo sobre deuda y finanzas para el clima. Previamente, como fundadora y directora gerente de Feasibility (Pty) Ltd., Penelope ejecutó proyectos de investigación de vanguardia en el sector financiero de África del Sur, comisionados por reguladores, tomadores de decisiones políticas y el sector privado. Tiene un doctorado. En su tesis estudió los límites financieros de las economías abiertas pequeñas, y extendió los análisis de la fragilidad financiera, vulnerabilidad y exclusión a naciones, así como a los negocios. Más recientemente, editó, junto a Ioana Negru, un libro de dos volúmenes en honor a la profesora Sheila Dow (2022).

Alicja Paulina Krubnik es candidata a doctora por la Universidad MacMaster y académica en economía política y políticas comparadas. Su investigación aplica perspectivas feministas críticas e interseccionales en la exploración de cómo los acuerdos financieros internacionales y la deuda impactan sobre el medioambiente y las políticas sociales de los países de ingresos bajos y economías emergentes. El trabajo de Alicja se extiende también a la esfera de las políticas, donde ha trabajado con organizaciones de comunidades locales, organizaciones no gubernamentales, así como con el Senado de Canadá como

investigadora política en las áreas de reducción de la pobreza y protección social. Alicja tiene una maestría en Economía Política de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres y una maestría en Economía y Gobernanza de la Universidad de Leiden, y una licenciatura de la universidad de Toronto.

Christina Laskaridis trabaja sobre economía política de la deuda soberana, crisis financieras y organizaciones internacionales. Christina tiene un doctorado en Economía en SOAS, Universidad de Londres, es profesora en Economía en la Universidad Abierta del Reino Unido e integrante del *St. Edmund Hall* y de la *Saïd Business School* en la Universidad de Oxford, donde dicta un curso de posgrado sobre Crisis Financieras. Está liderando una subvención sobre riesgos financieros relacionados con el medio ambiente y requerimientos regulatorios de capital financiado por INSPIRE y un proyecto sobre sostenibilidad de la deuda. Su tesis, “Sostenibilidad de la deuda: Hacia una historia de la teoría, políticas y medición”, recibió en 2022 el premio Joseph Dorfman a la mejor tesis. Christina usa su experiencia para asesorar en temas de deuda y desarrollo, como al Experto Independiente en Deuda Externa y Derechos Humanos de la OACDH, UNCTAD, ODI, y numerosos ONGs trabajando en temas de deuda soberana.

Lena Lavinás es profesora de Economía del Bienestar en el Instituto de Economía en la Universidad Federal de Río de Janeiro e Investigadora Asociada en el Departamento de Economía en SOAS, de la Universidad de Londres (2022-4). En 2021-2, fue profesora visitante Leverhulme en SOAS, y en 2020-1 fue integrante de la Escuela de Ciencia Social en el Instituto de Estudios Avanzados (IAS) en Princeton. La mayor parte de su investigación examina cómo los regímenes de bienestar se ajustan a los cambios en el capitalismo contemporáneo, especialmente bajo los auspicios de la financierización, investigando cómo la reestructuración de las esferas de la reproducción social remodela las políticas sociales e impacta en el bienestar. Lena ha publicado extensamente sobre financierización de los regímenes de

bienestar, reformas de las políticas sociales, temas de género y reformas de los mercados laborales.

Flavia Marco Navarro es abogada, magíster en Derecho Económico y especialista en Estudios de Género. Es consultora de agencias de Naciones Unidas y de cooperación Internacional, investigadora del Centro para la Participación y el Desarrollo Humano y Sostenible (Bolivia) y docente de postgrados. Tiene libros y artículos publicados en diversos países de América Latina y Europa sobre seguridad social, cuidado, empleo y otros temas relativos a las políticas sociales. Es integrante de la Plataforma Nacional por la Corresponsabilidad Social y Pública del Cuidado (Bolivia), de la Global CareWork Network y del Grupo de Trabajo CLACSO Género y Cuidados.

Ulrike Marx es profesora de Contabilidad en la Universidad Queen Mary de Londres. Su investigación focaliza principalmente en los estudios sociales de la contabilidad, como el surgimiento y traducción de nuevos (administración) fenómenos contables como la respuesta a las crisis y problematizaciones sociales, por ejemplo, el surgimiento del presupuesto con perspectiva de género como “contabilidad para la igualdad”, o más recientemente, la emergencia de la gestión y medición del bienestar. Interdisciplinaria por naturaleza, su investigación se basa en la teoría de la organización, teoría feminista, filosofía política y los estudios de ciencia y tecnología, a fin de desarrollar ideas para informar la acción organizacional, social y política. Sus investigaciones han sido publicadas en revistas internacionales como *Gender, Work and Organization* y es integrante y afiliada de una amplia gama de redes y comunidades nacionales e internacionales de investigación.

Patricia Miranda tiene una maestría en Finanzas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey de México bajo el convenio con EMI de Bolivia y un posgrado en Financiamiento Externo en Debt Relief International de Inglaterra. Fue Oficial de Programas para América Latina del Development Finance International en Inglaterra y del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos en

México en un programa de fortalecimiento de capacidades en financiamiento público para países pobres altamente endeudados. Como Analista de Deuda en la Fundación Jubileo promovió y realizó un Análisis de Sostenibilidad de Deuda con enfoque de Desarrollo Humano. Actualmente, es directora de Incidencia Global y coordinadora del Área de Nueva Arquitectura Financiera de la Red Latinoamericana por la Justicia Económica y Social LATINDADD.

Florencia Partenio es socióloga (UBA) y doctora por la Universidad de Buenos Aires con mención en Ciencias Sociales. Integra el comité ejecutivo de la red de feministas del Sur global Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN por sus siglas en inglés). Coordina el Proyecto de Justicia Digital Feminista impulsado por DAWN y IT for change y co-coordina la Escuela de Economía Feminista. Ha sido consultora experta en CINTERFOR, CEPAL y OIT. Es profesora en programas de grado y posgrado en universidades públicas de Argentina. Docente en la maestría de Estudios Feministas de la Escuela IDAES-UNSAM. Es co-autora, junto a Corina Rodríguez Enriquez del libro *Sostenibilidad de la vida desde la perspectiva de la economía feminista*, editado por Madreselva Editorial en 2020.

Laura Pautassi es investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, A. Gioja, Facultad de Derecho, UBA. Profesora Adjunta Facultad de Derecho (UBA). Es directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. Socia fundadora y presidenta del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Se especializa en derechos económicos, sociales y culturales, enfoque de género y políticas públicas.

Marita Perceval es profesora en Filosofía, docente y política argentina. Se desempeñó como senadora nacional por la provincia de Mendoza entre los años 2001 y 2009. Fue embajadora argentina ante las Naciones Unidas entre 2012 y 2015 y a partir de marzo de 2016 y hasta septiembre de 2019 fue directora regional de UNICEF para América

Latina. Fue secretaria de Políticas de Igualdad y Diversidad del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación desde 2021 al 2022; y a partir del 2023 fue nombrada, por decreto presidencial, como la primera Representante Especial para la Política Exterior Feminista en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

Diane Perrons es profesora emérita en Economía Política Feminista en la Escuela de Economía de Londres. Es autora de *Is Austerity Gendered?* (Polity 2021 – blog disponible en <https://politybooks.com/is-austerity-gendered/>); *Globalisation and Social Change* (Routledge 2004) y coautora de *Gender, Migration and Domestic Work. Masculinities, Male Labour and Fathering in the UK*, con Majella Kilkey y Ania Plomien (MacMillan 2013). Fue co-directora de la Comisión de Género, Desigualdad y Poder de la Escuela de Economía de Londres (2016) y es integrante del Grupo Asesor Político del *Women's Budget Group* del Reino Unido.

Procedimientos Especiales de Naciones Unidas están conformados por experta/os independientes en derechos humanos con mandatos (colectivos e individuales) para informar y aconsejar sobre derechos humanos desde perspectivas temáticas o de países específicos. El sistema de Procedimientos Especiales es un elemento central de la maquinaria de derechos humanos de Naciones Unidas y cubre todos los derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Los Procedimientos Especiales llevan a cabo estudios temáticos y organizan consultas con experta/os, contribuyen al desarrollo de estándares internacionales de derechos humanos, realizan misiones a países, se involucran con el activismo, y proveen consejos para la cooperación técnica.

María Nieves Rico es argentina, feminista y migrante. Antropóloga social por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Magíster en Sociología del Desarrollo y en Desarrollo Urbano y Administración Local, y diplomada en Relaciones Internacionales en España. Funcio-

naria de las Naciones Unidas entre 1992 y 2020, ex directora interina de la División de Desarrollo Social y ex Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Asesora de gobiernos de América Latina y el Caribe sobre políticas de igualdad de género. Autora de libros y artículos sobre derechos de las mujeres y de niños, niñas y adolescentes en ámbitos como cuidados, pobreza, mercado laboral, educación y sostenibilidad ambiental. Actualmente consultora internacional en políticas públicas con enfoque de género y derechos humanos.

Corina Rodríguez Enriquez es economista (UBA), magíster en Políticas Públicas (Institute of Social Studies, Holanda) y doctora en Ciencias Sociales (Flacso). Investigadora independiente del CONICET-CIEPP. Miembro del Comité Ejecutivo de Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era. Titular de la cátedra de Economía y Género (UBA). Docente de posgrado en diversas universidades nacionales. Consultora de agencias de la ONU. Trabaja desde la economía feminista en temas de políticas fiscales y sociales, organización del cuidado, poder corporativo y alianzas público-privadas.

Julieta Rossi es abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Derecho por la Universidad de Nueva York. Doctoranda en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. Integrante del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas para el período 2023-2026. Directora de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y profesora investigadora de la misma universidad. Profesora de la carrera de Abogacía y de la Maestría de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Maestría en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Nacional de San Martín. Prosecretaria letrada de la Procuración General de la Nación en el área de actuación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en uso de licencia).

Mariana Rulli es doctora en Ciencias Sociales de la FLACSO. Polítóloga (UBA), magíster en Familias y Sociedad (Especialización en Género) por la Universidad de Barcelona, y magíster en Diseño y Gestión de Políticas Sociales (FLACSO). Profesora Adjunta de Ciencia Política e investigadora de la Universidad Nacional de Río Negro. Ha sido consultora en temas de género y derechos humanos para ONU Mujeres, PNUD, UNRISD, IDEA Internacional, BID, CLACSO, OXFAM y el CFI en Argentina. Ha sido becaria del CONICET, DAAD y Fullbright. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto Max Planck de Heidelberg y en el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación en Desarrollo Social (UNRISD). Ha sido asesora del Ministerio de la Mujer, Género y Diversidad de Argentina y de la Representante Especial para la Política Exterior Feminista del Ministerio de Asuntos Exteriores de Argentina.

Verónica Serafini Geoghegan es economista feminista. Asesora de género de Latindadd, tiene una maestría en Ciencias sociales y un doctorado en Economía. Es investigadora categorizada en el sistema nacional de investigadores de Paraguay, nivel II. Investiga temas relacionados con mercados laborales, pobreza y desigualdad con enfoque de género, política fiscal y de protección social. Docente en universidades de Paraguay y docente invitada en varios países. Coopera con organismos de la sociedad civil y de cooperación internacional.

Ariel Wilkis es doctor en Sociología (EHESS-UBA), investigador del CONICET, profesor titular en la Universidad de San Martín y decano de la EIDAES de la misma universidad. Se especializa en sociología económica. Autor de *Las sospechas del dinero* (Paidós, 2013), *The Moral Power of Money* (Stanford UP, 2017) y *¿Por qué importan las deudas?* (Siglo XXI, 2023) y coautor *Dólar. Historia de una moneda nacional* (Crítica, 2019). Editó los libros *El laberinto de las finanzas* (Biblos, 2015), *El poder de (e)valuar* (Unsam edita/Universidad del Rosario, 2018) y *Las formas elementales del endeudamiento* (UNL ediciones, 2020). Sus libros han sido traducidos al inglés, francés y chino.

Camila Villard Duran es experta legal internacional con formación de investigación interdisciplinaria. Trabaja en temas relacionados con el derecho monetario internacional, bancos centrales, regulación de activos crypto, cambio climático e igualdad de género. Actualmente, Camila es profesora asociada de Derecho en la Escuela de Administración de ESSCA en Francia. Entre 2013 y 2022, fue profesora en la Universidad de San Pablo – USP en Brasil, donde le fue otorgada su “Livres docência / Habilitation” en economía internacional del Instituto de Relaciones Internacionales. Camila fue Oxford - Princeton Global Leaders Fellow. Tiene un doctorado conjunto en derecho económico internacional por la USP y la Universidad de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Marina Zucker-Marques es investigadora posdoctoral en SOAS, Universidad de Londres (Departamento de Economía). Está afiliada al proyecto “Alivio de deuda para una Recuperación Verde e Inclusiva”, el cual apunta a abordar las crisis de deuda de los países en desarrollo y apoyar su desarrollo verde e inclusivo. Previamente, trabajó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en la Sección de Deuda y Finanzas para el Desarrollo (Globalización y Estrategias de Desarrollo). Marina tiene un doctorado de la Freie Universität Berlin, donde defendió su tesis sobre los factores institucionales y político-económicos de la internacionalización del renminbi. Marina es brasilera y tiene una licenciatura de la FACAMP y una maestría de la Universidad de Zhejiang Gongshang.

Esta obra colectiva amplía y fortalece el enfoque feminista frente a los desafíos que imponen los efectos diferenciados del sobreendeudamiento soberano y de las políticas económicas frecuentemente asociadas. Así, se postulan en clave feminista interrogantes sobre la relación de la deuda con la violencia económica, el desarrollo, el cambio climático, los estándares jurídicos, las conferencias de Naciones Unidas sobre la mujer, el enfoque de las IFIs, las políticas de ajuste, los derechos al cuidado y a la educación, el endeudamiento privado, el análisis presupuestario y de sostenibilidad de la deuda (y de la vida), indicadores de progreso social, la necesidad de reformas en la arquitectura financiera internacional, los bonos de género y la (no) institucionalización de la agenda feminista en la gestión de la deuda pública.

Este libro demuestra que el sobreendeudamiento, la austeridad y otras políticas económicas ortodoxas tienen, en general, un impacto negativo en los derechos humanos, en particular para las mujeres. Las políticas macroeconómicas que suele impulsar el FMI y que adoptan muchos gobiernos -en particular en la actual coyuntura- benefician solo a unos pocos, perjudicando a la mayoría de los hogares y a las mujeres de manera diferenciada. El libro no se queda en el diagnóstico: ofrece una importante agenda de trabajo para desmontar las desigualdades de género en el campo de la deuda pública.

Isabel Ortiz, Directora del Programa de Justicia Social Global en la Iniciativa para el Diálogo de la Universidad de Columbia.

Juan Pablo Bohoslavsky es investigador del CONICET en la Universidad Nacional de Río Negro. Abogado, magíster en Derecho Empresario y doctor en Derecho. Defendió al Estado argentino en arbitrajes internacionales. Fue funcionario de la UNCTAD y Experto Independiente en deuda externa y derechos humanos de la ONU. Ha sido consultor de la CEPAL, la ACNUDH, PNUD y organismos de derechos humanos. Investiga temas de finanzas y derechos humanos.

Mariana Rulli es investigadora en la Universidad Nacional de Río Negro. Politóloga, magíster en Políticas Sociales y Género y doctora en Ciencias Sociales. Ha sido consultora de ONU Mujeres, PNUD, UNRISD, IDEA Internacional, BID, CLACSO y OXFAM. Ha sido asesora del Ministerio de la Mujer, Género y Diversidad y de la Representante Especial para la Política Exterior Feminista de la Cancillería Argentina. Investiga temas de género y derechos humanos.

