

IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

RESUMEN

A menudo se considera que la política macroeconómica, incluidas la política presupuestaria y la política monetaria, es neutral desde el punto de vista del género. No obstante, las decisiones que atañen a la política económica afectan de forma distinta a mujeres y hombres por los roles diferentes que desempeñan en la economía, tanto en el mercado (remunerados) como fuera de él (no remunerados). Por ejemplo, los recortes presupuestarios que reducen el gasto social pueden incrementar el tiempo que las mujeres dedican a las tareas del hogar no remuneradas, mientras que la liberalización del comercio puede perjudicar al empleo de las mujeres en contextos donde se encuentran excesivamente representadas en sectores que compiten con las importaciones, como las cosechas agrícolas. Aun así, las políticas macroeconómicas adoptadas hasta la fecha han prestado escasa atención a estas cuestiones y, por tanto, no han fomentado la consecución de la igualdad de género. Haciendo hincapié en los objetivos, las mediciones y los instrumentos de política, este documento describe los principales problemas que plantean las actuales políticas macroeconómicas y proporciona los cimientos para establecer un programa macroeconómico alternativo basado en los derechos y sensible al género.

Problemas con las actuales políticas macroeconómicas

La política macroeconómica emplea agregados económicos que no suelen hacer referencia alguna al género. Por consiguiente, a menudo se considera neutral desde el punto de vista del género. Sin embargo, las políticas económicas de carácter general (como la presupuestaria, la monetaria o la comercial) repercuten de forma distinta en mujeres y hombres. Son importantes para la igualdad de género porque determinan el entorno económico general en el que deberían hacerse realidad los derechos de las mujeres al afectar a las oportunidades para acceder a un empleo remunerado, a los recursos para ejecutar políticas destinadas a reducir las desigualdades, y al tiempo que las mujeres dedican a tareas no remuneradas. Asimismo, las decisiones macroeconómicas pueden provocar crisis económicas en las que el costo de las tensiones negativas es diferente para mujeres y hombres (véase el recuadro 1).

Las actuales políticas macroeconómicas no han logrado crear un entorno propicio para que se hagan realidad los derechos de las mujeres. Existen varias razones para ello.

Concentración en pocos objetivos

La política macroeconómica no suele tener en cuenta ni los derechos económicos y sociales, ni los resultados distributivos ni la igualdad de género. De hecho, suele concentrarse en pocos objetivos, como incrementar las tasas de crecimiento económico o reducir la inflación a niveles extremadamente bajos. Estas medidas no se asocian necesariamente a objetivos más fundamentales, como el desarrollo humano, el bienestar o el disfrute de derechos. Con frecuencia se supone que el crecimiento económico reduce automáticamente las desigualdades de género, pero existen pruebas de que un crecimiento más rápido no bastará para conseguir esta reducción.¹

RECUADRO 1

Crisis, austeridad y género

Aunque la crisis financiera mundial de 2008 se originó en los mercados financieros, a largo plazo ha repercutido, entre otras cosas, en los presupuestos públicos.² En muchos países desarrollados, los gobiernos emplearon fondos públicos para rescatar al sector financiero. Pese a aumentar los niveles de endeudamiento y reducirse el producto interno bruto (PIB), la respuesta política inicial a la crisis consistió en estimular la economía mediante el gasto. Sin embargo, para 2010, la combinación de paquetes de rescate financiero y medidas de estímulo en forma de gasto, junto con la reducción de los ingresos obtenidos de los impuestos a causa de la desaceleración económica, acabó provocando recortes drásticos en las transferencias sociales (como prestaciones para familias con hijas e hijos) y en los servicios sociales de muchos países. Las mujeres son más susceptibles de sufrir el impacto de estos recortes porque están excesivamente representadas entre el personal de primera línea del sector público, porque dependen más que los hombres de las transferencias y los servicios públicos, y porque la carga de proporcionar cuidados cuando se reduce el apoyo público recae de forma desproporcionada en las mujeres.

En la mayoría de los países, las políticas monetarias se centran casi exclusivamente en mantener la inflación muy baja, a menudo mediante subidas de los tipos de interés para impedir que los precios aumenten.³ Sin embargo, los tipos de interés elevados también frenan la actividad económica y reducen la demanda de mano de obra al encarecer el crédito y hacerlo menos accesible. Este enfoque de cortas miras puede incrementar las desigualdades de género, por ejemplo, en aquellos casos en los que las mujeres tienen más posibilidades de

perder su empleo en comparación con los hombres si la economía se ralentiza como consecuencia de las decisiones relativas a la política monetaria o en aquellos casos en los que las mujeres trabajan en sectores que son más sensibles a la reducción del gasto interno.⁴

Falta de consideración por los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados

El tiempo dedicado a cuidar de los demás —encargarse de las tareas del hogar, por ejemplo, o transportar agua— no se incluye en el cálculo del PIB ni en el de otros indicadores macroeconómicos, a pesar de su enorme valor (véase la figura 1). Las mujeres hacen gran parte de este trabajo. El hecho de que este trabajo no esté remunerado no significa que no tenga ningún costo. De hecho, la mayor parte de ese costo lo soportan las mujeres y las niñas en concepto de oportunidades perdidas y renuncia a percibir ingresos. Puesto que las políticas macroeconómicas no tienen en cuenta estos costos, refuerzan la infravaloración y la marginación del trabajo de las mujeres.⁵

Ignorar el trabajo no remunerado también puede sesgar las prioridades políticas. Por ejemplo, las evaluaciones de los beneficios de las medidas de políticas públicas que reducen el trabajo no remunerado (como instalar fuentes de agua o mejorar el acceso a los servicios de cuidado infantil) no arrojarán los resultados correctos si no tienen presentes los costos que conllevan para las mujeres. Asimismo, no tener en cuenta estos costos puede dar una falsa sensación de aumento de la eficiencia: el “ahorro” obtenido con la reducción de los servicios públicos puede considerarse una mejora si el costo de trasladar la carga y, por tanto, de aumentar el trabajo doméstico no remunerado queda oculto y es imperceptible.

Sesgo en la clasificación de las inversiones públicas y privadas

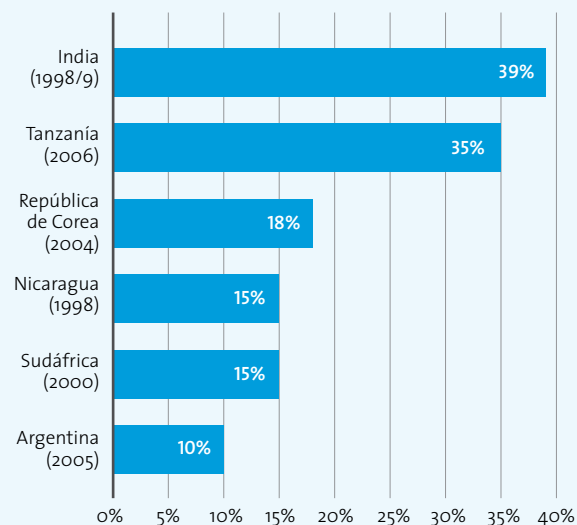
Otras mediciones macroeconómicas están sujetas a problemas conceptuales similares, con consecuencias importantes en las políticas. La mayor parte del gasto público y privado en infancia, por ejemplo, se clasifica como gasto de consumo. Sin embargo, se puede argumentar con contundencia que estos gastos representan una inversión en las capacidades humanas futuras y que deberían clasificarse en una partida diferente de los gastos de consumo.⁶ Las actividades de cuidado infantil no remuneradas representan una inversión similar, pero quedan excluidas por completo de las estadísticas macroeconómicas. Por consiguiente, se subestima la inversión total y determinadas formas de inversión están infravaloradas en el análisis macroeconómico. Esto puede sesgar las decisiones en materia de política macroeconómica, por ejemplo, si se realizan recortes en el gasto social público basándose en el supuesto de que se trata de partidas de “consumo” que no generan beneficios en el futuro.

Falta de movilización y asignación de recursos suficientes para financiar políticas a favor de la igualdad de género

Los recursos de los que disponen los gobiernos para aplicar políticas que hagan avanzar la igualdad de género y otros objetivos sociales no los fijan las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas tributarias, las decisiones sobre el déficit presupuestario ni la gestión de la deuda, pero vienen en gran parte determinados por ellas. Las posturas políticas adoptadas por muchos países en las últimas décadas, incluidas las rebajas fiscales y la liberalización del comercio, han tendido a reducir los ingresos públicos en comparación con el tamaño de la economía, por lo que se dispone de menos recursos para financiar los gastos gubernamentales. Dada

FIGURA 1

Estimaciones del valor del trabajo de cuidados no remunerado como porcentaje del PIB



Fuente: Budlender 2008.

Las estimaciones para Argentina se basan únicamente en Buenos Aires.

la disminución de los ingresos públicos, los esfuerzos por controlar el déficit presupuestario han puesto el énfasis en la reducción del gasto, y los recortes a menudo han tenido una repercusión desproporcionada en las mujeres.

Falta de participación, de transparencia y de rendición de cuentas

La formulación de las políticas macroeconómicas a menudo se considera un proceso tecnocrático, llevado a cabo con poca o ninguna participación directa de los diferentes grupos sociales afectados. Tomemos el ejemplo de la política monetaria. La representación de las mujeres sigue siendo baja en los puestos de liderazgo y de toma de decisiones de los bancos centrales. En 2015, en tan sólo un puñado de países los cargos de interventor o equivalentes estaban ocupados por mujeres.⁷ Y, lo que es más importante, la rendición de cuentas democrática de los bancos centrales es muy limitada. Con frecuencia no hay disponible información económica sobre las prioridades gubernamentales, según se refleja en los procesos presupuestarios, o esta se presenta de una forma que no resulta útil a la hora de evaluar las decisiones políticas. Por otra parte, los organismos encargados de tomar las decisiones macroeconómicas raramente solicitan una participación significativa de la sociedad civil, entre la cual se incluyen las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres.

Reconsideración de la política macroeconómica a favor de la igualdad de género

Para reformular el enfoque de la macroeconomía de modo que respalde la igualdad de género es necesario reconsiderar los fundamentos de las prioridades políticas, así como los procesos a través de los cuales se definen.

Obtención de recursos adicionales para alcanzar los objetivos de igualdad de género

La política tributaria, el gasto público y la gestión de la deuda afectan directamente a los recursos disponibles para fomentar la igualdad de género y conseguir que los derechos se hagan realidad. Muchos países están capacitados para movilizar recursos públicos adicionales. Un estudio de ocho países —Côte d'Ivoire, Egipto, Jordania, Kenya, Malawi, el Senegal, Sri Lanka y Uganda— determinó que la reforma tributaria interna, incluida una expansión de los impuestos sobre el consumo y sobre la renta, había sido esencial para cubrir las carencias derivadas de las reducciones en otras fuentes de ingresos, como los impuestos al comercio.⁸ Estado Plurinacional de Bolivia y Botswana han empleado los ingresos generados con la extracción de recursos naturales para financiar sus sistemas de protección social.⁹

Creación de políticas macroeconómicas sensibles al género

Como parte del compromiso con la igualdad de género, la formulación de políticas macroeconómicas debería incorporar un análisis del impacto distributivo. Esto permitiría evaluar las políticas macroeconómicas en cuanto a sus efectos sobre las mujeres y los hombres. En concreto, es necesario analizar los efectos del gasto público, la política tributaria y la política monetaria sobre la igualdad de género (véase el recuadro 2). Si se descubren desigualdades de género, los gobiernos deben adoptar medidas para corregirlas.

Otras áreas políticas con repercusión a escala macroeconómica, como la negociación de acuerdos comerciales, también deben someterse a un mayor escrutinio. En muchos países, la liberalización del comercio se ha traducido en una reducción de los ingresos públicos, lo que ha tenido consecuencias en las políticas que respaldan la igualdad de género. Los acuerdos comerciales entre países a menudo también incluyen disposiciones que limitan las políticas que puede adoptar cada gobierno a título individual, como las medidas destinadas a fomentar y respaldar las actividades productivas y la inversión internas. Dichos acuerdos suelen tener consecuencias diferentes en el empleo de las mujeres y los hombres, si bien los aspectos relacionados con la igualdad de género casi nunca se tienen en cuenta.

Apoyo a la creación de empleo y la igualdad de género a través de la política monetaria

Tal como se ha mencionado anteriormente, la política monetaria a menudo no tiene presentes las resignaciones que supone la reducción de la inflación a niveles muy bajos para el apoyo a las nuevas oportunidades de empleo, lo que tiene consecuencias en el trabajo remunerado de las mujeres. Por consiguiente, la política monetaria debería incorporar más objetivos, como una actividad productiva real, empleo o ingresos. Además, los bancos centrales pueden usar su poder regulador para canalizar el crédito hacia usos que favorezcan la materialización de derechos y fomenten la igualdad de género. Las políticas y las normativas también pueden alentar la expansión del crédito para mejorar la vivienda, estimular las inversiones creadoras de empleo o promocionar el acceso a préstamos para trabajadores autónomos en actividades informales, muchos de los cuales son mujeres.

Reducción de las vulnerabilidades fomentando la estabilidad macroeconómica

La política macroeconómica debería tener por objetivo reducir las vulnerabilidades, incluidas las que afrontan las mujeres, tomando medidas para minimizar los riesgos sistémicos que se derivan de crisis económicas periódicas, desencadenadas, entre otros factores, por la salida masiva de recursos financieros a corto plazo.¹⁰ Son muchos los países (entre los que se incluyen el Brasil, China, Colombia, Chile, la India y Malasia) que han aplicado controles de capitales para reducir este riesgo y conservar una mayor influencia en la política interna.¹¹ A escala nacional, las políticas macroeconómicas prudentes pueden impedir que el sistema financiero se debilite peligrosamente.¹² Entre otros ejemplos se incluyen: hacer que los requisitos de capital de los bancos dependan de las condiciones económicas, de modo que los requisitos de capital aumenten cuando el crédito se expande demasiado rápido; y limitar la adquisición de activos financieros financiada con deuda.

RECUADRO 2

Elaboración de presupuestos sensibles al género

La elaboración de presupuestos sensibles al género implica analizar la asignación del gasto público, el sistema tributario y la prestación de servicios públicos para identificar impactos de la política presupuestaria específicos de género.¹³ Un enfoque integral incluye análisis desglosados por sexo de las y los beneficiarios de diferentes categorías de gasto público, la incidencia de la política tributaria y las y los beneficiarios de la prestación de servicios públicos. Idealmente, un análisis comparativo de género de los presupuestos nacionales también debería examinar la política presupuestaria a escala global: el gasto total, los ingresos totales y la financiación del déficit.

El Gobierno de Nepal, por ejemplo, introdujo la elaboración de presupuestos sensibles al género en el ejercicio presupuestario 2007-2008 a través de auditorías de género de los ministerios pertinentes, evaluaciones de género, actividades para generar conciencia y la creación de un Comité de Presupuestos Sensibles al Género. El Ministerio de Finanzas ha desarrollado un sistema de seguimiento presupuestario para medir la capacidad de respuesta en materia de género del gasto público y de las ayudas de los donantes mediante cinco indicadores. Como resultado, las asignaciones para presupuestos sensibles al género en Nepal han aumentado de forma constante desde 2007, con un cambio positivo acumulado del 11 por ciento a casi el 22 por ciento en 2014. Esto ha contribuido a ofrecer mejores servicios públicos para las mujeres y las niñas.

Uso de los derechos humanos para transformar la política macroeconómica

Un enfoque basado en los derechos humanos puede conseguir que las decisiones en materia de política económica apoyen la igualdad de género.¹⁴

- Proporcionando alternativas al crecimiento del PIB, la inflación baja y la eficiencia estática como principales objetivos de las políticas económicas.

- Fomentando los derechos económicos de las mujeres —y, de forma más general, la igualdad de género—, puesto que son derechos humanos, en lugar de tan sólo el aumento de la eficiencia o la productividad o una rentabilidad positiva de las inversiones.
- Proporcionando un conjunto de principios éticos para formular y evaluar las políticas económicas, que hagan hincapié en las obligaciones de los gobiernos y se deriven de acuerdos internacionales.
- Vinculando las obligaciones de los gobiernos a un conjunto de procedimientos nacionales e internacionales que exijan a los gobiernos la rendición de cuentas.
- Exigiendo un enfoque democrático y participativo para la gobernanza económica.

Además de estas aportaciones generales, el enfoque basado en los derechos humanos establece una serie de principios y obligaciones que proporcionan un marco para evaluar las políticas macroeconómicas:

No discriminación e igualdad. El marco de derechos humanos prohíbe la discriminación y los resultados desiguales en varias dimensiones, incluidas las desigualdades de género. Por consiguiente, es esencial tener en cuenta los resultados distributivos, y hay que evaluar las políticas macroeconómicas en función de sus resultados en cuanto al disfrute de los derechos. Por ejemplo, deben evaluarse las políticas tributarias para identificar y eliminar cargas desiguales entre mujeres y hombres.

Niveles mínimos esenciales. Los gobiernos tienen la obligación de garantizar la satisfacción de niveles mínimos esenciales de cada derecho económico y social para todas las personas. Por ejemplo, nadie debería estar privado de alimentos básicos, un refugio básico y las formas más fundamentales de educación. Las políticas macroeconómicas deben reformularse de modo que garanticen la satisfacción de estos mínimos. Puesto que las mujeres y las niñas

están expuestas a una mayor vulnerabilidad y un mayor riesgo de pobreza, garantizar niveles mínimos esenciales mejorará la igualdad de género.

Materialización progresiva sin regresión. El marco en pro de los derechos económicos y sociales resalta la materialización progresiva de los derechos con el paso del tiempo como medida de avance económico y social, en lugar del crecimiento económico reflejado en el PIB. Una vez alcanzado un determinado nivel de materialización, las decisiones políticas deben impedir que esos derechos se vean menoscabados con el tiempo.

Recursos máximos disponibles. El gobierno debe adoptar medidas, según le permitan sus recursos disponibles, para conseguir que los derechos económicos y sociales se materialicen con el paso del tiempo.¹⁵ Esto conllevaría, por ejemplo, establecer nuevas prioridades en materia de gasto presupuestario dirigidas a políticas sociales que apoyen la materialización de los derechos humanos de modo que las desigualdades entre mujeres y hombres se reduzcan.

Rendición de cuentas, transparencia y participación. Un enfoque de política macroeconómica basado en los derechos humanos requiere una participación significativa, que los procesos políticos sean transparentes y que los gobiernos rindan cuentas por sus decisiones políticas. En este sentido, se necesitan esfuerzos para que las mujeres influyan más en la formulación de las políticas macroeconómicas, para que incrementen su presencia en cargos clave de toma de decisiones y para garantizar que las organizaciones y las asociaciones de mujeres puedan exigir a las personas encargadas de formular políticas que rindan cuentas.

Es crucial disponer de un nuevo enfoque de la política macroeconómica, que incorpore de forma seria los aspectos relacionados con la igualdad de género, para fomentar un desarrollo sostenible y sensible al género. La aplicación de estos principios proporciona una vía para transformar la formulación de políticas macroeconómicas de modo que sean más responsables y equitativas y estén más centradas en conseguir resultados significativos para la vida de las personas.

RECOMENDACIONES

- **Deberían evaluarse las políticas de gasto, tributaria y monetaria de los gobiernos con respecto a sus efectos en la igualdad de género. Si se descubren desigualdades de género, los gobiernos deberían adoptar medidas para corregirlas**
- **Deberían mobilizarse los recursos públicos y habría que establecer nuevas prioridades de gasto dirigidas a esferas que mejoren la igualdad de género**
- **Puede ampliarse el espacio fiscal mediante la reestructuración del sistema tributario y la generación de recursos a partir de esferas sujetas a impuestos más bajos, como el sector financiero o los recursos naturales**
- **Deben priorizarse los controles de capitales y las políticas macroeconómicas prudentes con el fin de fomentar la estabilidad económica e impedir las crisis financieras, que suelen perjudicar especialmente a las mujeres**
- **La transparencia, el grado de participación y la rendición de cuentas de las instituciones que desarrollan y ejecutan las políticas macroeconómicas deben mejorarse de modo que las voces de las mujeres se incorporen en la toma de decisiones económicas**
- **Un enfoque basado en los derechos proporciona un marco alternativo que las personas encargadas de formular políticas pueden emplear para desarrollar y evaluar decisiones en materia de política económica que apoyen la igualdad de género**